

SUMARIO/SUMMARY

José María Pardo de Santayana

Presentación de la Revista del IEEE n.º 23

*Presentation of the Spanish Institute For Strategic Studies (IEEE). Journal n.º 23**Rafael Santiago Orti*

La pugna de Rusia y China en Asia Central. El caso de Kazajistán

*Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan**Arturo Dueñas Díaz*

Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia

*Athena versus Mars: the protection of ukrainian cultural heritage in the war against Russia**Mónica Román González*

La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?

*The People's Republic of China and Australia: an end to years of tension?**Pau Muñoz Pairet*

La doctrina de las grandes potencias en la guerra de la información

*The doctrine of the great powers in information warfare**Covadonga Moreno Vilchez*

¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias

*Would it be possible to maintain a multipolar world order? Analytical approach of an international system led by several superpowers**Miguel Ángel Pérez Cabrera*

El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España

*Outer space as an operational domain: an analysis of the challenges and an analysis of the challenges and dares for the Spanish Armed Forces**Rodrigo Liras Molinero*

Pistolas y probetas. El efecto del gasto militar público en I+D. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020

Pistols and test tubes. The effect of public military spending on R&D. Evidence with data from OECD countries between 1985 and 2020

Recensión/Recension

Ignacio José García Sánchez

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital

*Privacy is power: data, surveillance and freedom in the digital age**Javier Fernández Aparicio*

La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI

*War: theory for understanding 21st century conflicts**María del Mar Hidalgo García*

Observar el arroz crecer: cómo habitar un mundo liderado por China

Watching rice grow: how to inhabit a world led by China



Catálogo de Publicaciones de Defensa
publicaciones.defensa.gob.es



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
cpage.mpr.gob.es

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<https://revista.ieee.es/>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

*Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2012-).
Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
ISSN-e: 2255-3479.*

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-15-198-3 (edición impresa)

ISSN 3045-5677 (edición impresa)

Depósito legal M 28790-2023

Fecha de edición: noviembre de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)

ISSN 2255-3479 (edición en línea)

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

Índice

<i>José María Pardo de Santayana</i> Presentación de la revista del IEEE n.º 23	9
<i>Rafael Santiago Orti</i> La pugna de Rusia y China en Asia Central. El caso de Kazajistán	11
<i>Arturo Dueñas Díaz</i> Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia.....	33
<i>Mónica Román González</i> La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?.....	59
<i>Pau Muñoz Pairet</i> La doctrina de las grandes potencias en la guerra de la información	85
<i>Covadonga Moreno Vilchez</i> ¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias.....	119
<i>Miguel Ángel Pérez Cabrera</i> El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España.....	135
<i>Rodrigo Liras Molinero</i> Pistolas y proberas. El efecto del gasto militar público en I+D. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020	163

Reseña

Ignacio José García Sánchez

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital 185

Recensión

Javier Fernández Aparicio

La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI..... 191

Reseña

María del Mar Hidalgo García

Observar el arroz crecer: cómo habitar un mundo liderado por China..... 197

Director de la revista del IEEE

José María Pardo de Santayana

Coronel del Ejército de Tierra.

Director interino del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra (R).

Exdirector del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos.

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax).

Embajador de carrera.

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos.

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal.

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares.

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco.

Director y fundador del Euskobarómetro.

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra.

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Exdirector editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos.

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht.

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Miguel Ballenilla y García de Gamarra

Teniente general del Ejército de Tierra.

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Felipe Sabagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Miembro del consejo editorial del diario El Mundo.

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

Exministro de Defensa.

Presidente de la Fundación Transforma España.

Pere Vilanova Trias

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera.

Secretario general del Club de Madrid.

Exministro de Asuntos Exteriores.

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

Director del Máster *online* en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional.

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne.

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law.

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja.

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid.

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Director de la revista del IEEE

José María Pardo de Santayana

Coronel del Ejército de Tierra.

Director interino del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Editor

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del IEEE.

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED. Analista del IEEE.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra. Asesor político del Eurocuerpo.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de navío de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística.

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León.

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP).

Secretaría Técnica del IEEE.

María Dolores García Gómez

Técnico.

Secretaría Técnica del IEEE.

José María Pardo de Santayana

Coronel director interino del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación de la revista del IEEE n.º 23

En este número 23 (primer semestre de 2024) de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* presentamos siete artículos de temática variada y tres reseñas que esperamos sean del agrado e interés de los lectores interesados en temas tanto estratégicos y geopolíticos como de seguridad y defensa. En los tiempos de enorme incertidumbre y creciente tensión internacional que estamos viviendo, donde las decisiones que puedan tomarse pueden conducir a escenarios muy distintos, algunos muy preocupantes, estos trabajos abordan cuestiones de gran actualidad. En dicho sentido Covadonga Moreno Vélchez en su artículo titulado «¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias» reflexiona sobre la posibilidad de que, en el sistema internacional, a Estados Unidos y China se sumen otras superpotencias para mantener un orden global estable y seguro.

Cambiando de enfoque, Pau Muñoz Pairet en «La doctrina de las grandes potencias en la Guerra de la Información» describe como este tipo de guerra, que trasciende el ámbito tradicional del enfrentamiento armado, ha estado presente a lo largo de toda la historia humana, evolucionando con cada avance en las tecnologías de gestión de la información. El artículo se centra en la visión y enfoque doctrinal de las tres grandes potencias actuales: Estados Unidos, China y Rusia.

En «La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?» Mónica Román González describe la difícil relación geopolítica que Australia mantiene con China. Mientras que el país tiene una dependencia económica y comercial respecto del gigante asiático, está, a su vez, cada vez más alineado con Estados Unidos en temas de seguridad. Las crecientes tensiones entre ambas superpotencias suponen un verdadero reto diplomático para el país de los canguros.

Asia Central, rica en recursos naturales y corredor de enlace clave entre Europa y Asia, es una región de especial interés geopolítico tanto para Pekín como como

para Moscú. Rafael Santiago Ortí nos desgana en «La pugna ruso-chino en Asia Central. El caso de Kazajistán» cómo el histórico dominio ruso en Kazajistán está siendo gradualmente desplazado por China y cómo, a pesar de ello, Rusia conserva una influencia significativa en la región y no renuncia a sus intereses en el país.

Miguel Ángel Pérez Cabrera introduce otra dimensión en «El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España». El artículo desvela cómo, en pocos años, el espacio ultraterrestre ha cobrado una relevancia creciente en el ámbito de la defensa, convirtiéndose en un nuevo dominio operativo del que dependen, en gran medida, las operaciones militares y donde en un futuro se podrían llegar a desarrollar operaciones militares de forma independiente.

La discusión relativa a la cantidad de recursos públicos que los gobiernos deben destinar a gasto militar, teniendo en cuenta la relación entre dicho desembolso y el desarrollo de la I+D es abordada con rigor por Rodrigo Liras Molinero en su artículo «Pistolas y probetas: el efecto del gasto militar público en I+D», aportando conclusiones de gran interés.

Por último, Arturo Dueñas Díaz nos introduce en una temática bien distinta pero siempre presente en las guerras, la protección de los bienes culturales. El título del artículo «Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia» habla por sí mismo.

Este número de la revista se completa además con las siguientes recensiones:

- Privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital
- La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI
- Observar el arroz crecer: como habitar un mundo liderado por China

Rafael Santiago Orti

Máster en Economía y Relaciones Internacionales (UAM). Doctorando en Relaciones Internacionales. Docente en la Universidad Nebrija

Correo electrónico: rsantiago@nebrija.es

La pugna de Rusia y China en Asia Central. El caso de Kazajistán

Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan

Resumen

El actual escenario internacional, marcado por el conflicto en Ucrania, ha desencadenado cambios significativos en la esfera geopolítica cercana a Rusia. El histórico dominio ruso en Kazajistán, principal aliado en Asia Central, está siendo gradualmente desplazado por China, que ha progresado en sus acuerdos energéticos y comerciales en la región, relegando a Moscú a un papel secundario. La situación en Ucrania está mermando las capacidades de Rusia como garante de seguridad en la región centroasiática, debilitando aún más su posición. A pesar de esto, Rusia conserva una influencia significativa en la región y no está dispuesta a renunciar a sus intereses en Kazajistán, pieza clave en el tablero centroasiático.

Palabras clave

Dominio, Recursos petrolíferos, Geo-estrategia, BRI, Poder blando.

Abstract

The current international scenario, marked by the conflict in Ukraine, has triggered significant changes in the geopolitical sphere close to Russia. Russia's historical dominance in Kazakhstan, its main ally in Central Asia, is gradually being displaced by China, which has made progress in its energy and trade agreements in the region, relegating Moscow to a secondary role. The situation in Ukraine is eroding Russia's capabilities as a security guarantor in the Central Asian region, further weakening its position. Despite this, Russia retains significant influence in the region and is not willing to give up its interests in Kazakhstan, a key player on the Central Asian chessboard.

Keywords

Dominance, Oil resources, Geo-strategy, BRI, Soft power.

Citar este artículo:

Santiago Orti, R. (2024). La pugna ruso-chino en Asia Central. El caso de Kazajistán. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 23, pp. 11-32.

1. Introducción

La actualidad del eje entre Rusia y China está marcada principalmente por el histórico giro geopolítico de Rusia hacia el este, que ha supuesto un profundo enfrentamiento con el bloque Atlántico, cuyo actual campo de batalla se ubica en la inconclusa guerra de Ucrania. Sin embargo, las expectativas bélicas rusas no se han cumplido y están provocando un fuerte debilitamiento en sus históricas zonas de influencia. Turquía en el Cáucaso Sur y China en Asia Central están copando posiciones privilegiadas que pueden alterar a largo plazo el estatus ruso, así como sus relaciones diplomáticas (Santiago, 2024).

El delicado equilibrio geopolítico representa un desafío significativo para China en la actualidad. La postura radical de su aliado, Rusia, obliga al país asiático a sopesar sus propios movimientos. Por un lado, brindar un respaldo abierto a Vladimir Putin en el escenario internacional podría amenazar sus intereses comerciales en los mercados occidentales. Por el otro, unirse a la condena liderada por los países de la OTAN dejaría a Moscú aislado por completo, lo que supondría la pérdida del único aliado relevante en la lucha geopolítica y estratégica de China contra Estados Unidos.

El ataque ruso a Ucrania representa, en teoría, una postura de rechazo por parte de China, ya que constituye un claro ejemplo de fomento del separatismo, un problema al que se enfrenta la RPC (República Popular China) dentro de sus propias fronteras en regiones como Taiwán, Xinjiang o el Tíbet. Este problema es uno de los tres males identificados en los imperativos de la política china, junto con el extremismo y el terrorismo, y forma parte de las preocupaciones fundamentales del gobierno chino en materia de seguridad y estabilidad interna.

A pesar de las circunstancias adversas, la política de neutralidad de la RPC ha resultado exitosa, logrando no solo mantener un difícil equilibrio, sino también sacar provecho de él. China ha mantenido sus intereses económicos tanto en Europa y Norteamérica como en el ámbito energético con Rusia, al tiempo que ha ocupado el vacío dejado por Moscú en Asia Central sin entrar en conflicto con la Federación de Rusia (Argumosa, 2023).

Este estudio se adentrará en las diversas perspectivas de las relaciones ruso-chinas en la región centroasiática. La evolución de la situación geopolítica actual invita a profundizar en la amplia gama de enfoques, en los cuales, como se verá a continuación, China parece tener las mejores oportunidades para prevalecer.

2. Teorías sobre la relación ruso-china. Cooperación y competencia

Estudiando las diferentes perspectivas para abordar el presente artículo desde el campo de la teoría de las relaciones internacionales, se ha optado por adoptar un enfoque basado en el realismo por dos razones principales. En primer lugar, el precursor del debate sobre las relaciones entre Rusia y China, el australiano Bobo Lo, es un

importante exponente del neorrealismo. En segundo lugar, los líderes de ambos países comparten una visión realista al proyectar sus intereses en el panorama internacional (Ziegler, 2010).

El punto de partida en el estudio de las relaciones ruso-chinas es la obra de Bobo Lo *Axis of Convenience*. Esta obra ha generado múltiples debates reconocidos y aceptados en el ámbito internacional por expertos en las relaciones entre estos dos países, con independencia de su nacionalidad o ideología (Lo, 2008). El análisis se centrará, por motivos evidentes, en el debate sobre la oposición de intereses bilaterales en el ámbito regional, específicamente en el espacio centroasiático, que según Lo, podría dar lugar en el futuro a importantes divergencias. Los posibles intereses incompatibles de ambas potencias en la región, en especial en materia energética y en relaciones económicas con los países del entorno, pueden generar fricciones que representen un obstáculo destacable en la asociación entre Pekín y Moscú.

2.1. Intereses convergentes y cooperación

Las sinergias e intereses compatibles de cooperación entre Rusia y China son uno de los pocos aspectos en los que la mayoría de los expertos están de acuerdo, ya que no se han modificado a lo largo del tiempo debido a razones geopolíticas evidentes. Estos puntos pueden concretarse en dos esferas: una interior, que busca el desarrollo económico y la estabilidad política, y otra exterior, que pretende aislar la región de la influencia de las potencias occidentales (Stronski y Ng, 2018).

El control de la región sin injerencias externas es un objetivo evidente para Rusia y China, ya que esto implica la ausencia de enemigos en el tablero, lo que reduce ostensiblemente el grado de complejidad y tensión al limitarse a dos los socios que pueden negociar y cooperar sin presiones externas. La estabilidad de la región, un objetivo compartido por ambos países, requiere de cooperación y acuerdos en materia de seguridad y militar, debido a la proximidad geográfica a puntos conflictivos, como el extremismo talibán en Afganistán. Tanto Rusia (en las conflictivas regiones de Chechenia y Daguestán en el Cáucaso) como China (en la región uigur de Xinjiang) temen que las acciones en su área de influencia puedan penetrar en sus fronteras y desestabilizar la integridad nacional. Sin embargo, ambos países discrepan en la forma de abordar estos procedimientos.

Rusia ha optado históricamente por esfuerzos militares a través del establecimiento de bases y operaciones antiterroristas en el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, mientras que China ha preferido enfoques más blandos basados en el comercio e inversiones. El último concentra sus esfuerzos en estabilizar Asia Central mediante el poder económico (Stronski y Ng, 2018). Es decir, busca la influencia a través de medidas no coercitivas, descartando el uso de herramientas militares.

La presencia de la RPC como un potencial garante de seguridad complementa a Rusia, pues China prioriza proteger sus inversiones y fronteras (Pardo, 2023).

2.2. *Intereses divergentes y competición*

La entrada de China en la región, motivada por la presencia de numerosos yacimientos significativos y su cercanía geográfica, marcó el fin de la hegemonía energética rusa y desencadenó una competencia por su control que continúa hasta el día de hoy. Además, el ambicioso proyecto de la Iniciativa de la Ruta y la Franja (concepto también denominado BRI, *Belt and Road Initiative*), impulsado por el presidente chino Xi Jinping, que busca conectar China con los mercados europeos a través de Asia Central, ha consolidado su posición como el principal socio económico y comercial, así como el mayor inversor en la región. En otras palabras, China se ha posicionado como el actor dominante en el ámbito económico y energético de Asia Central.

Zhao Mingwen y otros expertos chinos reconocen que la construcción del gasoducto que conectó la región centroasiática con China quebrantó el histórico monopolio ruso en la región, lo que desencadenó disputas energéticas, como se detallará más adelante. El subsiguiente desarrollo y expansión de la red de oleoductos de los productores de Asia Central con destino a China ha sido inevitable, en contra de los intereses rusos. En este sentido, Shun Wang predice competencias energéticas entre China y Rusia en Kazajistán (Wang, 2023). Por último, es relevante señalar que las élites económicas de los países centroasiáticos, que tradicionalmente han estado vinculadas a Rusia y en las que Moscú ejerce un considerable poder blando a través del idioma y los medios de comunicación entre otras herramientas, están cada vez más atraídas por la seguridad que les ofrece el socio chino, en detrimento de una Rusia vulnerable debido al conflicto ucraniano.

Resulta significativo, como afirman Stronski y Ng (2018), que sea China y no un país occidental el que haya roto la situación monopolística energética de Rusia en Asia Central, así como que sea una iniciativa china, la que conecte este territorio con los mercados extranjeros.

2.2.1. *Línea occidental*

Los principales expertos de nacionalidad europea y norteamericana coinciden en señalar una importante asimetría en las relaciones chino-rusas en Asia Central, donde China emerge como el actor predominante. Esta evaluación se fundamenta en el contraste de tendencias y en el dominio chino sobre los aspectos más atractivos de la región, como el control de los recursos energéticos y las relaciones económico-comerciales.

Pekín ha estado aumentando gradualmente su presencia en la región, mientras que Rusia observa cómo su esfera de influencia ha ido disminuyendo hasta alcanzar un punto crítico. La guerra en Ucrania, como ya se ha mencionado, ha debilitado la posición de Rusia como garante de seguridad en la zona, uno de

los últimos bastiones que le quedaban tras un pasado de hegemonía indiscutible (Santiago, 2024).

Según Pardo (2023), Pekín y Moscú han establecido una división de tareas en la región que facilita la cooperación entre ambas partes. China se enfoca en asuntos económicos e inversiones, mientras que Rusia se encarga de garantizar la seguridad regional. Aunque el autor descarta un conflicto estratégico, pronostica una rivalidad emergente debido al desigual peso de las dos partes, una situación que ha ido aumentando desde el conflicto en Ucrania.

En esta línea se expresa el investigador M. Hess (2023), quien considera que en 2022 comenzó el fin de la hegemonía rusa en Asia Central, circunstancia que se ha visto reforzada por la guerra de Ucrania. El autor, además, prevé turbulencias en el patio trasero ruso.

Por último, aparece un determinado grupo de estudiosos que no temen por la salud de las relaciones entre Pekín y Moscú por el mayor peso chino. De entre estos autores destacan principalmente las teorías de Kaczmarek (2019), que, aun reconociendo que existen temas delicados, no suponen un peligro para la salud de la relación. Otro ejemplo son los expertos Pantucci y Arduino (2023), quienes argumentan que Rusia ya no se preocupa por el avance de China en la región, pues ya ha asumido que su rol secundario en la región es una realidad.

2.2.2. Línea china

Los principales expertos consultados en general siguen la corriente dominante del análisis, caracterizada por un discurso que destaca más los aspectos cooperativos con Rusia que los desacuerdos, utilizando enfoques fundamentados en la prudencia. Esto no implica que no reconozcan y acepten discrepancias en ciertos temas, en especial en el ámbito energético, que son la causa de las tensiones en la asociación estratégica en Asia Central, pero consideran que la solidez de la relación es superior a estos obstáculos.

El principal punto de desacuerdo surge con la entrada de China en la región como socio energético, lo que permite diversificar las fuentes de energía. Este hecho rompe con las prácticas monopolísticas que hasta entonces había disfrutado Rusia, remontándose a los tiempos soviéticos. Las necesidades energéticas de China representan un cliente alternativo para las repúblicas centroasiáticas, lo que obliga a Rusia a renegociar con los países productores. El autor austriaco Thomas S. Eder recoge este primer episodio de competición por el control de los recursos analizando la literatura china al respecto, donde destacan dos autores. Según Zhao Huasheng, «la presencia china en el sector energético de Asia Central es un desafío para Rusia [...] China y Rusia son socios y competidores energéticos en Asia Central» (Eder 2013: 116-117). El experto reconoce el perjuicio para los intereses rusos debido a la entrada de China, aunque opina que el temor de Rusia es infundado: «China, a diferencia de Occidente, respeta la esfera de influencia rusa, sin buscar ningún privilegio ni mucho menos una hegemonía

regional [...] sino una situación pacífica, estable, un vecindario seguro e importaciones energéticas vitales» (Eder, 2013: 118-119).

Este punto de vista apenas ha experimentado cambios con el transcurso de los años y los conflictos recientes. Como ya se ha mencionado, China necesita a su socio ruso para evitar quedar aislada en el escenario mundial, por lo que no puede darse el lujo de cometer errores o realizar declaraciones desafortunadas que puedan afectar negativamente a su vecino o a la asociación estratégica que mantiene con él. Por lo tanto, la vulnerabilidad actual de Rusia ha llevado a una mayor prudencia y cautela por parte de China. Como resultado, se han observado declaraciones moderadas por parte de expertos como Huasheng (2023), quien considera que un conflicto entre Rusia y China en una nueva versión del *gran juego* (Fuente, 2024) en Asia Central es una invención occidental, ya que las relaciones entre ambos países se basan en la coexistencia mutua y pacífica. A pesar de los años transcurridos, el autor no ha alterado su discurso, señalando a Occidente como el principal elemento discordante.

En la misma línea se expresa el exdiplomático chino Zhao Mingwen, cuya postura se mantiene confiada en la solidez de las relaciones entre China y Rusia, sin experimentar cambios significativos a lo largo del tiempo. Según Mingwen, «La tendencia positiva de profundización de la cooperación en todos los ámbitos de las relaciones chino-rusas se considera imposible de descarrilar» (Eder, 2013: 119). Además, para el autor, Pekín y Moscú no tienen límites y ambos países se respaldarían mutuamente ante conflictos originados por potencias externas (Hille y Lewis, 2022), lo que refuerza la idea de una sintonía entre las dos potencias revisionistas.

2.2.3. Línea rusa

La opinión de los expertos rusos en Asia Central, en muchos casos, reconoce la superioridad china de forma indirecta y busca enfoques cooperativos entre las distintas organizaciones lideradas por China y Rusia cuando no sea posible hacerlo de forma independiente. Cuando la presencia china impida el desarrollo de estas organizaciones en solitario, deberán cooperar con los proyectos chinos. De esta forma, se observa que vinculan el futuro económico de la región a las decisiones que se tomen en el BRI y en la Unión Económica Euroasiática (UEEA), aunque también reconocen la importancia de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Otra variable en la que coinciden estos analistas es en la necesidad de una unión mutua frente a un rival común: el imperialismo norteamericano. Como es previsible, estos autores destacan las sinergias que se generan cuando Rusia y China trabajan juntos en un fin común, que no es otro que la estabilidad de las jóvenes repúblicas centroasiáticas, resaltando la valiosa y necesaria presencia rusa como garante de paz en la región.

Por otro lado, es importante señalar que el volumen de literatura rusa en el ámbito de las relaciones ruso-chinas en Asia Central se ha reducido considerablemente tras el inicio del conflicto Moscú-Kiev, que ocupa ahora mismo la primera línea de las

publicaciones de autores rusos. Uno de los ejemplos de cómo el vector informativo se ha desplazado hacia el oeste se encuentra en la visión de Lukin, quien ha realizado un extenso análisis sobre cómo afecta el conflicto ucraniano en el eje Moscú-Pekín. El experto ruso ha recalcado la fortaleza del binomio, omitiendo una comparativa del peso de una y otra, destacando el acercamiento de Moscú a Pekín como un «hermano en armas» en su enfrentamiento ante Occidente (Šrāders y Terry, 2022).

3. El caso de Kazajistán

Los regímenes autoritarios de Asia Central se caracterizan por una fuerte concentración del poder resultado, entre otras razones, del prematuro nacimiento de dichas repúblicas y la necesidad de un elemento cohesionador.

Las características geográficas de Kazajistán han ejercido una potente influencia en la configuración del poder. La extensa estepa que abarca una parte significativa del país, combinada con zonas desérticas y cadenas montañosas que sirven como frontera natural con China y Kirguistán, ha obstaculizado el sedentarismo de las poblaciones nómadas que residen en la región. La estructura social kazaja se destaca por la presencia de clanes, cuya rivalidad tiene un impacto determinante en la política interna del país.

Kazajistán ha seguido una política exterior de diplomacia multisectorial desde su independencia tras la disolución de la Unión Soviética. Aunque esta estrategia de diversificación fue vital en los primeros años posteriores a su independencia, ha evolucionado a medida que el país alcanzaba la estabilidad necesaria para proteger su autonomía y negociar relaciones con las grandes potencias vecinas (Vanderhill *et al.*, 2020). Dada su ubicación geográfica entre Rusia y China, Kazajistán ha debido desplegar importantes esfuerzos diplomáticos para mantener su independencia.

Tradicionalmente, el país centroasiático ha mantenido buenas relaciones con Rusia, aunque esta dinámica ha experimentado cambios significativos en tiempos recientes. Al mismo tiempo, Kazajistán ha defendido su soberanía y ha buscado mantener una política exterior independiente. Sin embargo, el ascenso gradual de China como actor clave en la región ha generado sinergias notables, aprovechando las oportunidades económicas que el gigante asiático ofrece.

La estabilidad de Kazajistán ha sido un imán para la inversión extranjera a lo largo de la historia, especialmente debido a sus considerables reservas energéticas, que lo han posicionado como uno de los actores económicos más relevantes en la zona. Esta estrategia de multilateralismo le ha permitido conciliar las influencias de Rusia y China con las inversiones provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea, logrando un delicado equilibrio esencial para su supervivencia. Además, Kazajistán ha sido respetado y considerado por otros países de Asia Central como una potencia regional independiente y no subordinada a intereses extranjeros.

En términos de su estructura política, Kazajistán se caracteriza por un fuerte neopatrimonialismo que influye en la toma de decisiones (Ballesteros, 2022). Además,

es un claro ejemplo de un Estado rentista, donde la economía ha sido subordinada a intereses políticos. Los considerables ingresos provenientes de la exportación de hidrocarburos, gas natural y uranio han contribuido a mantener y perpetuar la cleptocracia y el nepotismo, con la familia Nazarbáyev y un grupo de oligarcas cercanos al régimen en el centro del poder.

Aunque inicialmente el presidente Nursultán Nazarbáyev pudo haber mostrado cierta disposición hacia la apertura democrática, con el tiempo el régimen se ha vuelto cada vez más autoritario. Cambios legislativos significativos han ampliado el poder del presidente y obstaculizado la participación de partidos de oposición, que han sido deslegitimados y perseguidos.

En consecuencia, el sistema electoral se ha visto condicionado, limitando la presencia de partidos políticos independientes y favoreciendo a aquellos afiliados al presidente. Los ingresos derivados de la exportación de hidrocarburos han sido fundamentales para sostener la economía del país y enriquecer a las élites gobernantes, mientras que la población ha experimentado una disminución gradual de sus libertades individuales, así como un deterioro en las condiciones laborales y de vida.

3.1. Contexto actual

La situación política actual en Kazajistán se ve marcada por la incertidumbre inherente a un cambio presidencial, sobre todo cuando el antecesor ha ejercido un prolongado mandato. Este fue el caso del presidente Nazarbáyev, quien dirigió el país desde la época soviética hasta 2019, convirtiéndose en uno de los líderes más longevos de Asia Central. Tras unas elecciones con escasos elementos de transparencia, el ganador de los comicios fue Kasmin-Yomart Tokayev. Aunque se preveía una continuidad en su mandato, la irrupción de varios eventos inesperados ha provocado cambios significativos en el gobierno del país, con repercusiones en su política exterior.

El evento más destacado, con consecuencias decisivas, fue la multitudinaria protesta a principios de 2022 de una parte importante de la población en Zhanaozen, en contra del aumento del precio del gas licuado de petróleo (GLP), utilizado como carburante en Asia Central. Esta protesta, que se extendió rápido por todo el país, evidenció problemas sociales más profundos. Desde la precaria situación económica que afecta a gran parte del país, con niveles de ingresos apenas superiores al umbral de subsistencia, hasta políticas represivas, como la falta de libertades y la corrupción, así como problemas energéticos, como la interrupción del suministro eléctrico en las regiones más orientales (Gil, 2023).

Ante su primer desafío significativo como presidente, Tokayev no vaciló en buscar apoyo externo de Rusia a través de la OTSC, argumentando que las protestas eran resultado de una influencia extranjera y acusando a los manifestantes de terrorismo, evocando así las revoluciones de colores prooccidentales. La represión de las manifestaciones resultó en la pérdida de cientos de vidas y en purgas significativas en el

gobierno, que afectaron a importantes figuras vinculadas con Nazarbáyev, incluyendo al propio expresidente, quien fue destituido del Consejo de Seguridad de Kazajistán.

Numerosos expertos señalan que Tokayev manejó estas protestas hábilmente, culpando a su predecesor por el malestar social y revocando los cargos vitalicios que este mantenía. De esta manera, ha justificado un profundo cambio en el liderazgo político, todo ello en un contexto marcado por el respaldo y la intervención de Rusia, dejando a Nazarbáyev sin margen de maniobra (Stronski, 2023).

Por el contrario, otros autores aceptan un cambio significativo en la élite política, pero dudan de esta inmediatez. Afirman que esta transformación va a ser gradual, pues entre otras razones, las viejas élites oligarcas todavía conservan determinados segmentos de poder, aunque estos presentan evidencias de desgaste (Kudaibergenova y Laruelle, 2022).

El cambio de paradigma en la política kazaja, donde Tokayev ha emergido como una figura central, ha marcado una nueva era en la nación. No solo se evidencia en el cambio de nombre de la capital a Nursultán, sino que también ha llevado consigo una transformación en la percepción internacional del país, que ahora se ve sacudido por las protestas y corre el riesgo de perder inversiones y acuerdos comerciales extranjeros.

Este cambio trascendental en la política kazaja plantea numerosas incógnitas. La purga y renovación en las instituciones que alguna vez estuvieron leales a su predecesor, Nazarbáyev, y que ahora están bajo el control de Tokayev, amenazan a los oligarcas que se beneficiaron de la protección del antiguo presidente. Esta oligarquía corrupta, que incluye a las hijas y yernos del expresidente, se encuentra ahora en el punto de mira. La pregunta fundamental es si estos cambios serán estructurales, implicando medidas menos restrictivas y una mayor apertura democrática que beneficie a la sociedad, o si se limitarán a un cambio superficial de élites, con una lealtad renovada hacia Tokayev.

3.2. Rusia, el poder blando

3.2.1. Moscú, de histórico aliado a la incertidumbre

Desde la perspectiva rusa, influenciada por la visión particular de Putin y el desarrollo de las teorías de Dugin¹, se enfatiza el papel del pasado compartido y la actual subordinación de Kazajistán a Moscú. Existen discrepancias entre Rusia y Kazajistán en cuanto al concepto de identidad euroasiática que se atribuye al último². Las teorías rusas, alineadas con los intereses del país, argumentan que el surgimiento

¹ Aleksandr Dugin (1962), es un filósofo y analista político y de temas estratégicos ruso.

² Se recomiendan la lectura de las obras de Aleksandr Dugin, *Rusia El Misterio De Eurasia*, así como *Putin vs Putin* para entender la política rusa actual sobre Eurasia y el rol de Rusia en ella.

del Estado kazajo se debe a la república socialista homónima en la era soviética, de la que se derivan los Estados de Asia Central, siendo la Federación de Rusia su sucesora natural. Por otro lado, la perspectiva kazaja sitúa sus raíces en el kanato turco previo a la URSS, distanciándose así de las narrativas rusas y reconociendo la diversidad étnica y el desarrollo de su civilización dentro de Eurasia. Además, se señala que, aunque durante el periodo soviético hubo interacciones unilaterales, la historia anterior y posterior a este período ha mantenido caminos separados. Kazajistán defiende la noción de una historia independiente tanto dentro como fuera de sus fronteras (Vanderhill *et al.*, 2020).

La evolución posterior de estos acontecimientos ha resultado desfavorable para los intereses de Moscú. Kazajistán, su principal aliado y la puerta de entrada al patio centroasiático, es, además, el país con la mayor población rusa (dadas las características demográficas de la región, el factor geográfico en los países centroasiáticos es crucial) y la única república centroasiática que forma parte de todas las instituciones rusas relevantes en el ámbito internacional. Los sólidos lazos culturales, geográficos y los objetivos tanto económicos como energéticos representan los principales intereses rusos en el país. Las relaciones previamente caracterizadas por el entendimiento entre Putin y Nazarbáyev ahora se han enfriado con la llegada de Tokayev.

Múltiples analistas sugieren que esto puede deberse a la cercanía entre Putin y las élites del expresidente, mientras que otros señalan que el recién llegado ha interpretado la invasión de Ucrania como un indicio de ansias imperialistas que podrían afectar a más países de la esfera soviética, una circunstancia que será analizada más adelante. A pesar del inmediato respaldo ruso durante las protestas en Zhanaozen, la mayoría de los analistas anticipaban un continuismo claro en la política exterior de Kazajistán, donde Moscú desempeña un papel destacado. Sin embargo, Tokayev sorprendió a todos en junio del mismo año al afirmar, durante una visita a San Petersburgo, que al igual que no reconoce a las regiones separatistas prorrusas de Abjasia y Osetia del Sur, mantendría la misma posición en caso de que Lugansk y Donetsk (provincias prorrusas en el extremo este de Ucrania en disputa) obtuvieran un estatus similar.

Estas declaraciones contundentes no han sido incidentes aislados. Poco después, Tokayev implementó una política de puertas abiertas para permitir la entrada al país de todos los rusos que habían sido convocados para servir en la guerra en Ucrania. Además de estas críticas abiertas a la guerra iniciada por Rusia, los últimos acontecimientos en esta serie de desencuentros con Moscú incluyen la nueva abstención en las demandas internacionales de retirada de las tropas rusas de Ucrania durante la votación de la ONU a principios de 2023. A finales del mismo año, Tokayev utilizó el idioma kazajo en lugar del ruso (siendo este último idioma cooficial en Kazajistán) durante una visita oficial de Putin al país.

La respuesta de Rusia no se hizo esperar. Kazajistán, que depende de las infraestructuras rusas para exportar sus recursos energéticos a Europa, ha experimentado cortes en sus suministros en territorio ruso. En respuesta, el gobierno de Tokayev ha intensificado sus contactos con Occidente y China para contrarrestar el bloqueo ruso. Como resultado, ha habido un aumento en el volumen del canal Transcaspiano, utilizando

a Azerbaiyán como una ruta para conectar con el BTC (Bakú-Tiflis-Ceyhan) y llegar a los mercados europeos. Además, China está aumentando su cuota como principal cliente del petróleo kazajo, lo que representa una victoria para Kazajistán en el juego de presiones ejercido por Rusia (Hess, 2023).

En lo que respecta a la cooperación dentro de la UEEA, la ocupación de Crimea por parte de Rusia generó un nuevo desacuerdo. Moscú intentó presionar sin éxito al resto de los miembros para que respaldaran las medidas rusas en el contexto de la anexión. En cuanto a la asociación liderada por Rusia en materia de seguridad común, la OTSC, Kazajistán ha vuelto a mostrar una actitud desafiante al llevar a cabo maniobras militares con la OTAN y rechazar la adquisición de armamento ruso (Vanderhill *et al.*, 2020).

El papel de Kazajistán es crucial en el panorama de las políticas diseñadas desde el Kremlin, donde se requerirá buscar enfoques más sutiles y menos coercitivos para atraer a su vecino sureño y recuperar la influencia perdida. La crisis en las relaciones no solo representa un desafío significativo para la Federación de Rusia debido a la pérdida de un aliado vital, cada vez más cercano a China, sino también porque Kazajistán es la principal puerta de entrada al resto de las repúblicas centroasiáticas.

3.2.2. *Las minorías rusas y la invasión a Ucrania*

La alta presencia de población rusa en Kazajistán se remonta a razones históricas y geográficas. Por un lado, durante la época soviética, se implementaron políticas de repoblación (en muchos casos, forzadas) hacia regiones geográficamente desfavorecidas, como Siberia o Kazajistán. La proximidad con el país vecino también incentivó la emigración, lo que convirtió a Kazajistán en el país con la mayor cantidad de ciudadanos rusos en toda la región centroasiática. En muchos casos, la población rusa llegó a superar en número a la población kazaja, concentrándose sobre todo en el norte del país.

Los discursos nacionalistas en los primeros años de independencia buscaban establecer un sentimiento identitario común para cohesionar un Estado creado de manera artificial, lo que podría haber provocado tensiones étnicas entre kazajos y rusos. Sin embargo, la habilidad de Nazarbáyev logró una conciliación que no fue fácil en sus políticas sociales, logrando un equilibrio étnico pacífico. Se promovió que los kazajos ocuparan puestos de responsabilidad en el sector público (que desde la época soviética habían sido ocupados mayoritariamente por eslavos), al tiempo que se defendió el principio de no discriminación y se prohibió la incitación a la discordia interétnica (Bohr *et al.*, 2019).

El ambiente distendido logrado por el presidente, que mitigó los riesgos de secesión en el norte del país y promovió una convivencia pacífica entre dos grupos étnicos diferenciados, se vio alterado en 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia. Las similitudes en las relaciones con Rusia entre Ucrania y Kazajistán han encendido las

alarmas en Astaná, situación que se ha intensificado tras la invasión rusa a principios de 2022. Esto ha generado un temor común entre las diferentes etnias. Por un lado, los kazajos temen que los rusificados actúen como infiltrados, similar a lo ocurrido en las poblaciones prorrusas del este de Ucrania. Por otro lado, los rusos kazajos temen ser objeto de persecución social en respuesta a las acciones de Moscú en Ucrania (Bohr *et al.*, 2019).

Profundizando en esta línea de pensamiento aparecen razonamientos que justifican el miedo kazajo en defensa y protección de la soberanía estatal para evitar convertirse en un Estado cliente de cualquiera de las grandes potencias, pero en especial de Rusia, dado su papel histórico como potencia colonial en la región (Vanderhill *et al.*, 2020). El mejor ejemplo en este contexto del conflicto ucraniano como escenario de la vulneración nacional a favor de otra potencia regional es el que ha protagonizado la Bielorrusia de Lukashenko, que se ha convertido en un instrumento más de Rusia en la guerra de Ucrania. Kazajistán no quiere convertirse en otro caso bielorruso.

A pesar de la notable presencia de una población rusófila en el norte de Kazajistán, lo que podría plantear preocupaciones similares a las de las provincias del este de Ucrania, es poco probable que surja un conflicto similar a corto plazo. A diferencia del conflicto en Ucrania, el Kremlin no ha respaldado ninguna aspiración secesionista de los rusos kazajos en el norte del país. Además, la fragilidad de la Federación Rusa como resultado del prolongado conflicto con Kiev descartaría la idea de abrir nuevos frentes. Por lo tanto, los movimientos de Tokayev parecen responder más a un deseo de eliminar cualquier vestigio de las políticas de su predecesor.

3.2.3. *El poder blando*

Un nutrido grupo de expertos sostiene hoy en día que la amenaza rusa en Kazajistán no proviene principalmente de las minorías rusas, sino de la influencia del poder blando ruso. El poder blando, un concepto desarrollado en la actualidad por varios autores basándose en la obra de Nye, implica una intromisión sutil, a menudo difícil de identificar, de elementos por parte de un agente extranjero que inciden y modifican las políticas de un país en su beneficio. Esta infiltración, como argumenta Nye (2005), «predispone a aceptar su liderazgo, ya que comparten su visión y valores, y por lo tanto son más propensos a respaldar políticas que apoyen estos supuestos». La aplicación de este tipo de herramientas está siendo exitosa en la actualidad, ya que no requiere el uso de la violencia y a menudo transcurre en la sociedad de manera inadvertida. China es un ejemplo destacado del uso de estas prácticas en materia económica e inversiones para ejercer control en su área de influencia.

Expertos en temas militares respaldan la idea de que Rusia tiene la capacidad de derrocar regímenes adversos a Moscú y reemplazarlos por otros más afines a sus intereses. El Kremlin ejerce este poder blando gracias a su influencia cultural e ideológica, utilizando cinco instrumentos para alterar y condicionar las directrices políticas de

Kazajistán a su favor. Estos instrumentos incluyen enfoques cooperativos, diplomacia pública, el idioma ruso, la educación y los medios de comunicación (Hudson, 2022).

Los enfoques cooperativos se benefician de una serie de características comunes, como los valores o la cultura, que son resultado de la rusificación del país durante la era soviética y que aún están presentes en la sociedad kazaja actual, la más influenciada por la cultura rusa de todas las exrepúblicas centroasiáticas. La diplomacia kazaja, como se mencionó, se basa en una estrategia de diversificación que le permite establecer múltiples vínculos, pero requiere de importantes esfuerzos para lograr un equilibrio que no genere tensiones. Rusia ha sido tradicionalmente el principal eje o una de las principales variables sobre las que se desarrolla la política exterior de Kazajistán.

En cuanto al idioma ruso, ha sido un activo importante en el pasado, pero hoy en día se encuentra en declive. Este descenso se explica por el crecimiento demográfico de los kazajos, influenciado por un significativo éxodo de población kazaja de origen ruso desde la guerra de Ucrania. Esto se refleja en los resultados estadísticos, especialmente en el ámbito educativo, donde se ha observado una reducción en el número de escuelas que enseñan en ruso en Kazajistán, disminuyendo del 32 % en 2008 al 17 % en 2020. Además, se ha registrado una caída en el porcentaje de alumnos que estudian en ruso por completo, pasando del 36 % al 12 % en el mismo periodo (Hudson, 2022).

En cuanto a la educación universitaria, a pesar de la disminución del ruso en las escuelas, la situación es diferente. Rusia sigue siendo el destino preferido de los estudiantes kazajos que estudian en el extranjero, y el número de alumnos que optan por estudiar en Rusia ha aumentado desde 2005 (Hudson, 2022). Los motivos detrás de esta tendencia son fácilmente comprensibles, incluyendo factores geográficos, lingüísticos y económicos.

Por último, el papel de los medios de comunicación, una de las principales formas de poder blando en la era de la globalización de las comunicaciones, facilitada por el uso de internet como la red de redes. Además, la presencia de canales de televisión rusos y cadenas de radio en Kazajistán es generalizada.

Ahora bien, ¿cómo se manifiestan las consecuencias de este poder blando? Según el autor, el poder blando que promueve una imagen positiva de Rusia dentro de Kazajistán se proyecta en el ámbito internacional, contribuyendo a la consecución de objetivos rusos tanto económicos como políticos y de seguridad. Un claro ejemplo es la cooperación internacional entre ambos países, evidenciada en la participación de Kazajistán en todos los organismos gestionados por Rusia a nivel internacional. Este vínculo fuerte justifica y normaliza la intervención de tropas rusas en apoyo al presidente durante las protestas de enero, como resultado del poder blando. Sin este poder blando, las críticas provenientes de kazajos nacionalistas o prooccidentales sobre la entrada de las fuerzas de la OTSC habrían sido más notorias. Sin embargo, Tokayev está utilizando diversos medios para reducir esta influencia rusa en casi todos los ámbitos del poder blando.

Las principales respuestas se han dado en el ámbito cultural, con múltiples eventos resaltando la historia propia del país, desligándose del vínculo con Rusia. Otras

manifestaciones significativas y menos sutiles incluyen el cambio al alfabeto latino, programado con anterioridad a la actual crisis, y la limitación de la propaganda rusa a través de los medios de comunicación kazajos, ya que las críticas abiertas a los países occidentales generaban situaciones incómodas para los socios dentro de la característica política multivectorial de Kazajistán. Por último, para reducir la importancia de la lengua rusa, se introdujo el estudio de un tercer idioma, el inglés, como escaparate internacional (Bohr *et al.*, 2019). El último incidente mencionado fue el episodio idiomático en una de las últimas reuniones entre los líderes de ambos países, lo que sugiere que la situación está más cerca de una continuidad en las tensiones y la rivalidad que de un apaciguamiento. Por estos motivos, se justifica que Kazajistán sea el mejor escenario para ejemplificar el poder blando ruso.

3.3. China, el socio emergente

3.3.1. Los intereses chinos en Kazajistán

Kazajistán desempeña un papel crucial en los proyectos chinos. Su ubicación geográfica privilegiada, compartiendo frontera con China y sirviendo como la principal vía hacia los mercados europeos, se combina con sus vastos recursos naturales. Como señala Pieper (2021), «Kazajistán no necesitó presionar para que se utilizara ninguna ruta específica. De hecho, la geografía y la logística juegan a su favor debido a la ubicación central del país en el corazón de Eurasia».

Según las autoridades kazajas, en 2021, las exportaciones de Kazajistán a China alcanzaron un récord histórico de 147 millones t de petróleo y 44 000 millones m³ de gas. El petróleo crudo y sus derivados ocuparon el primer lugar en términos de valor, alcanzando los 4100 millones de dólares, seguido del gas natural, con un valor de 1200 millones de dólares. En este contexto, el CNPC (Corporación Nacional de Petróleo China) se destaca como uno de los principales inversores extranjeros (Nurdavletova *et al.*, 2023).

Kazajistán juega un papel destacado en el ámbito energético con China, siendo uno de sus principales socios debido a su abundancia de recursos naturales. La tendencia geopolítica actual está fortaleciendo los lazos entre ambos países, a expensas de Rusia. Kazajistán ha emergido como un participante habitual en foros y reuniones multilaterales, así como en negociaciones bilaterales en el ámbito energético, lo que algunos autores han denominado como «diplomacia energética» (Nurdavletova *et al.*, 2023). Las relaciones energéticas entre China y Kazajistán se remontan a finales de la década de los noventa, con la firma de los primeros acuerdos en esta materia.

Sin embargo, es a partir de 2013, con la presentación de la BRI, cuando la presencia de China en Kazajistán experimenta un aumento significativo y definitivo. Este avance se materializa a través de una amplia y generosa red de inversiones en el ámbito económico y comercial, siendo la cooperación energética uno de los pilares

fundamentales del proyecto, según el profesor Shun Wang (2023). La cooperación entre ambos países se ha fortalecido desde el inicio del nuevo milenio, y ha alcanzado un nivel decisivo con el monumental proyecto que representa la Iniciativa de la BRI, el cual involucra a empresas estatales chinas, como la ya citada CNPC.

En la tabla I, se presentan estadísticas oficiales actualizadas del Gobierno kazajo, revelando que el motor económico del país son las cuantiosas exportaciones de recursos naturales, principalmente petróleo y sus derivados, los cuales representan más de la mitad del valor monetario total, ascendiendo al 53,8 %, muy por delante de otras materias primas como elementos químicos radioactivos (4,4 %) y cobre refinado (4,1 %).

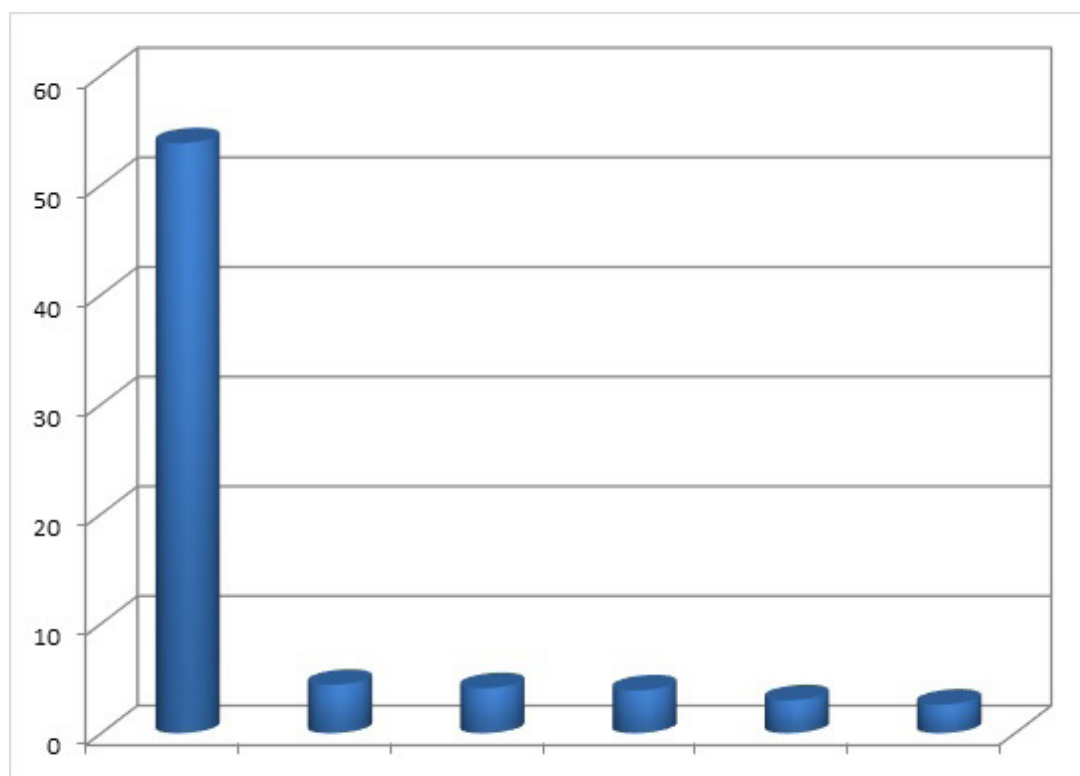


Tabla I. Exportaciones de Kazajistán en 2023 por productos (en porcentaje). Fuente: Elaboración propia. A partir de datos obtenidos a través de la Oficina Nacional de Estadísticas de Kazajistán. Disponible en: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

En la tabla II, se muestra la balanza comercial segmentada geográficamente. El total de las exportaciones en 2023 alcanzó los 78 674,5 millones de dólares estadounidenses (USD). En cuanto a la clasificación por socios comerciales, se observa en las importaciones kazajas (tabla II) que China (18,7 %) se encuentra superada por Italia (18,9 %). Le siguen Rusia (12,4 %) y Países Bajos (5,2 %). Por otro lado, en cuanto a las exportaciones (tabla III), como era de esperar, China es el principal destino de los recursos kazajos, representando un 27,4 % del total de las exportaciones, seguido de cerca por Rusia (26,5 %), cuya tendencia con el conflicto en Ucrania de fondo es difícil de prever.

No resulta sorprendente que Kazajistán sea el país centroasiático que recibe la mayor atención e inversión por parte de China. Además de los intereses energéticos mencionados anteriormente, también existen importantes objetivos chinos en Kazajistán en materia económico-comercial y de seguridad.

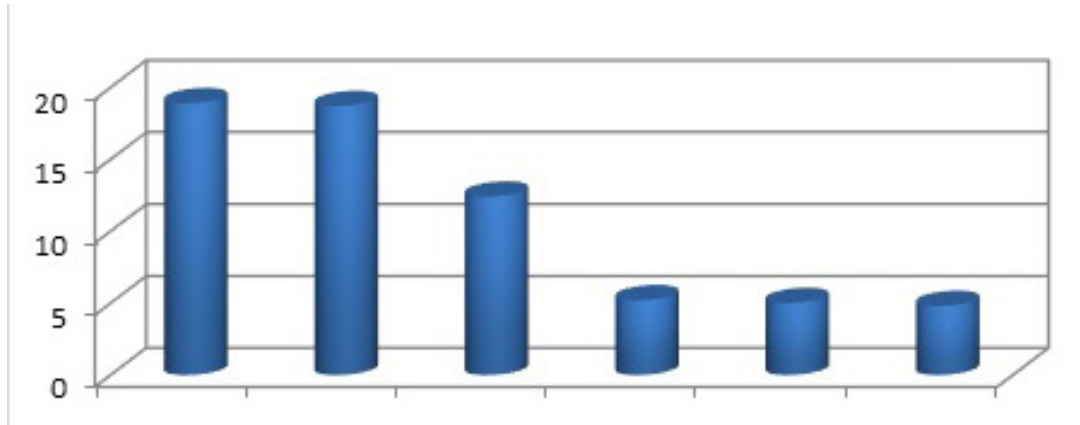


Tabla II. Importaciones de Kazajistán en 2023 por países (en porcentaje). Fuente: Elaboración propia. A partir de datos obtenidos a través de la Oficina Nacional de Estadísticas de Kazajistán. Disponible en: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

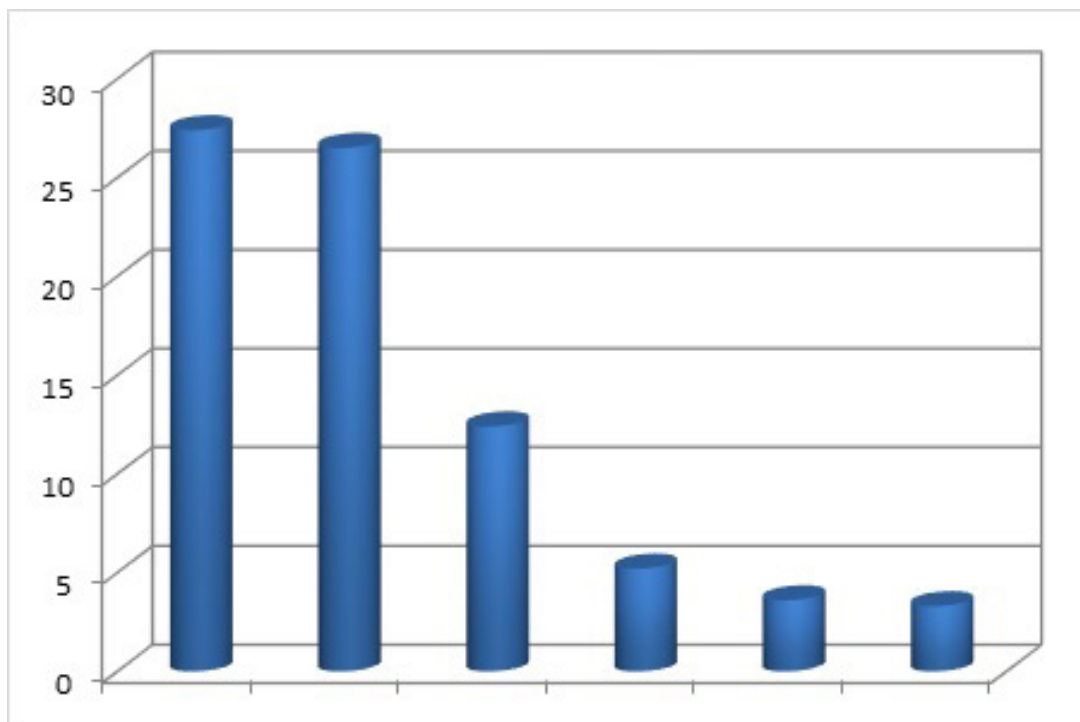


Tabla III. Exportaciones de Kazajistán en 2023 por países (en porcentaje). Fuente: Elaboración propia. A partir de datos obtenidos a través del Oficina Nacional de Estadísticas de Kazajistán. Disponible en: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

Estos intereses están estrechamente vinculados al éxito de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que ha implicado considerables inversiones en beneficio del país centroasiático para crear y modernizar infraestructuras inexistentes o antiguas, heredadas de la era soviética.

Recientemente, la alianza entre ambos Estados ha evolucionado hacia una alianza estratégica integral, lo que supone una mayor consolidación en las relaciones. Sin embargo, dentro del propio país, existen voces disconformes, quizá influenciadas por una latente sinofobia, que estiman un descenso en las inversiones chinas y minimizan el papel de Pekín en la economía kazaja. Este sentimiento de rechazo se debe sobre todo a dos motivos: la creciente presencia china en la economía del país y los problemas étnicos en la frontera derivados de la persecución de la minoría uigur.

4. Conclusiones

En el contexto actual, el trazado prospectivo de la política exterior de Kazajistán en los próximos años se torna complejo. La estrategia multivectorial, cimiento del éxito diplomático kazajo, continuará siendo un pilar fundamental, delineado por las relaciones con sus vecinos chinos y rusos. Los desafíos enfrentados con cada uno y las decisiones y acciones adoptadas inciden de manera decisiva en la dirección de este vector, no solo en Kazajistán sino en toda la esfera centroasiática.

El enfriamiento de las relaciones entre Tokayev y Putin introduce una incertidumbre sin precedentes en las relaciones bilaterales, situación que China está aprovechando. Kazajistán observa, con justificado recelo, los movimientos de Rusia en Ucrania, buscando cierto distanciamiento para salvaguardar su autonomía y evitar ser subyugado como lo está experimentando Bielorrusia bajo el régimen de Lukashenko. No obstante, esta postura se enfrenta a obstáculos, ya que Rusia cuenta con recursos significativos para influir en su vecino. La injerencia rusa en la vida política kazaja a través de los medios electrónicos genera inestabilidad y favorece sus intereses. El desenlace de la guerra en Ucrania condicionará el alcance del poder blando ruso en el país y, por ende, en la región centroasiática.

China se posiciona como el socio prioritario de Kazajistán, con el que comparte una alianza estratégica de alcance multilateral. Esta cooperación va más allá de acuerdos energéticos, representando un factor crucial en el delicado equilibrio de poder en la región, especialmente ante las tensiones recientes entre Kazajistán y Rusia. Las relaciones entre ambos países dependerán en gran medida del éxito o fracaso de los proyectos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta a su paso por Kazajistán. Sin embargo, los incidentes que afectan a la minoría kazaja en territorio chino están generando un sentimiento de rechazo, exacerbando lo que la población kazaja denomina como una invasión amarilla. Revertir esta mentalidad requiere un cambio de tendencia en las políticas internas en la región de Xinjiang, así como inversiones que beneficien tanto a los intereses chinos como a los ciudadanos kazajos.

En resumen, existen evidencias razonables de tensiones y disputas competitivas entre Rusia y China en Asia Central, en especial en lo referente al control de los recursos energéticos, donde Kazajistán desempeña un papel primordial como principal productor. Aunque es probable que Moscú y Pekín no evidenciarán públicamente sus diferencias, las disputas podrían intensificarse en escenarios futuros si se producen

cambios significativos en el orden mundial. Sin embargo, tales supuestos son poco probables a corto y medio plazo.

Bibliografía

- Agency for Strategic Planning and Reforms of the Republic of Kazakhstan Bureau of National Statistics. (2024). *Foreign trade turnover of the Republic of Kazakhstan (January-December 2023)* [en línea]. [Consulta: 2 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>
- Alonso Marcos, A. (2019). ¿Hacia dónde se dirigirá ahora Kazajistán? [en línea]. *Esgloba.l* [Consulta: 2 de febrero de 2024].
- Arduino, A. y Pantucci, R. (2023). The Stans Can't Play Both Sides Anymore [en línea]. *Foreign Policy* [Consulta: 2 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/05/31/central-asia-russia-china-kazakhstan-kyrgyzstan-sco-play-both-sides/>.
- Argumosa Pila, J. (2023). El impacto de la guerra en Ucrania en la geopolítica mundial [en línea]. *European Institute of International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://docplayer.es/236711626-Global-policy-perspective-report.html>
- Ballesteros Peiró, A. (2022). Estructuras socioeconómicas de las repúblicas centroasiáticas. Kazajistán, entre la continuidad y el cambio. *Cuadernos de estrategia*. 216, pp. 153-180. ISSN 1697-6924.
- Bohr, A. et al. (2019). *Kazakhstan: Tested by Transition* [en línea]. Royal Institute of International Affairs. [Consulta: 2 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://chathamhouse.org/2019/11/kazakhstan-tested-transition-0/9-recommendations>
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia* [en línea]. Oxford, Oxford University Press. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199929825.001.0001
- De Pedro Domínguez, N. (2010). El ascenso de China en Asia Central: ¿un nuevo hegemón regional en gestación? [en línea]. *UNISCI Discussion Papers*. N.º 24, pp. 9-22.
- . (2022). Sujetos y objetos del nuevo Gran Juego: la política exterior de Kazajistán y los Estados centroasiáticos. *Cuadernos de estrategia*. 216, pp. 109-128. ISSN 1697-6924.
- Duguin, A. (2017). *Putin vs Putin*. Hipérbola Janús. 355 p. ISBN 978-15-453-1623-8.

- Eder, T. S. (2013). *China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*. Springer Science & Business Media. 235 p. ISBN 978-36-580-3271-5
- Gil Laso, A. (2023). Kazajistán: una revolución sin colores (reedición) [en línea]. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 29, pp. 737-760. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/en/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2023/DIEEEE011_2023_ALFGIL_Kazajistan.html
- Hess, M. (2020). Russia and Central Asia: Putin's Most Stable Region? [en línea]. *Foreign Policy Research Institute*. 64, n.º 3, pp. 421-433. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1016/j.orbis.2020.05.005
- Huasheng, Z. (2023). Central Asia in Change amid the New Great Game [en línea]. *Russia in Global Affairs*. 21, n.º 4, pp. 138-148. [Consulta: 2 de febrero de 2024]. DOI: 10.31278/1810-6374-2023-21-4-138-148
- Hudson, V. (2022). The impact of Russian soft power in Kazakhstan: creating an enabling environment for cooperation between Nur-Sultan and Moscow [en línea]. *Journal of Political Power*. 15, n.º 3, pp. 469-494. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1080/2158379X.2022.2127280
- Kaczmarek, M. (2016). The Asymmetric Partnership? Russia's Turn to China [en línea]. *International Politics*. 53, n.º 3, pp. 415-434. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1057/ip.2016.7
- . (2019). Convergence or Divergence? Visions of World Order and the Russian-Chinese Relationship [en línea]. *European Politics and Society*. 20, n.º 2, pp. 207-224. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://eprints.gla.ac.uk/173045/7/173045.pdf>
- Kazantsev, A., Medvedeva, S. y Safranchuk, I. (2021). Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia [en línea]. *Journal of Eurasian Studies*. 12, n.º 1, pp. 57-71. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1177/1879366521998242
- Kudaibergenova, D. T. y Laruelle, M. (2022). Making sense of the January 2022 protests in Kazakhstan: failing legitimacy, culture of protests, and elite readjustments [en línea]. *Post-Soviet Affairs*. 38, n.º 6, pp. 441-459. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1080/1060586X.2022.2077060
- Laruelle, M. (2018). Kazakhstan's Dilemma on Eurasian and Central Asian Integrations [en línea]. En: Burghart, D. y Sabonis-Helf, T. *Central Asia in the Era of Sovereignty. The Return of Tamerlane?* Lexington Books, pp. 395-414. [Consulta: 3 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/343895694_Kazakhstan's_Dilemma_on_Eurasian_and_Central_Asian_Integrations
- Lo, B. (2008). *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Brookings Institution Press. 265 p. ISBN 978-08-157-3319-5.

- Malashenko, A. (2013). *The Fight for Influence: Russia in Central Asia* [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 3 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2013/12/the-fight-for-influence-russia-in-central-asia?lang=en>
- Masood, S., Khan, A. B. y Hamid, M. (2022). A Review of China-Kazakhstan Economic Relationship during the 21st Century [en línea]. *Journal of Social Sciences Review*. 2, n.º 4, pp. 68-77. [Consulta: 2024]. DOI: 10.54183/jssr.v2i4.56
- Nurdavletova, S. M., Yesdauletova, A. M. y Yesdauletov, A. O. (2023). *Kazakh-Chinese Cooperation in Energy Sphere* [en línea]. Research Association for Interdisciplinary Interdisciplinary Studies. [Consulta: 2024]. DOI: 10.5281/zenodo.8310139
- Nye, J. S. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs Books. 208 p. ISBN 978-15-864-8306-7.
- Pardo Delgado, J. M. (2023). Dinámica geopolítica en Asia Central. Cooperación y competencia entre China y Rusia [en línea]. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2023/DIEEEOI3_2023_JOSPAR_Asia.html
- Pieper, M. (2021). The Linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian Economic Union between Russia's Defensive Regionalism and China's New Silk Roads [en línea]. *International Politics*. 58, n.º 3, pp. 462-482. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1057/s41311-020-00244-6
- Roberts, S. R. (2020). *The War on the Uyghurs: China's Campaign Against Xinjiang's Muslims*. Manchester, Manchester University Press. 308 p. ISBN 978-15-261-4768-4.
- Santiago Orti, R. (2024). Las consecuencias geopolíticas del fin armenio de Nagorno Karabaj [en línea]. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2024/01/DIEEEO04_2024_RAFSAN_Nagorno.html
- Šrāders, S. y Terry, G. S. (eds.). (2022). *A Restless Embrace of the Past?: The Conference on Russia Papers* [en línea]. Tartu, Estonia, University of Tartu Press. [Consulta: 1 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/53132>
- Stronski, P. (2023). Lessons Learned From the Kazakhstan Crisis [en línea]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://carnegiemoscow.org/commentary/86450>
- Stronski, P. y Ng, N. (2024). *Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic* [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2024].

- Tanchum, M. (2015). Kazakhstan's western rebalancing: the changing strategic contours of Eurasian connectivity [en línea]. *Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları*. 10, n.º 20, pp. 1-17. [Consulta: 2024].
- Tipaldou, S. (2018). La turbulenta relación entre élites y oposición en Asia Central: El caso de Kazajstán. En: Serra, F. e Izquierdo, F. (eds.). *Poder y regímenes en Asia Central*. Barcelona, Bellaterra, pp. 261-299.
- Vanderhill, R., Joireman, S. F. y Tulepbayeva, R. (2020). Between the bear and the dragon: multivectorism in Kazakhstan as a model strategy for secondary powers [en línea]. *International Affairs*. 96, n.º 4, pp. 975-993. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1093/ia/iiaa061
- Wang, S. (2023). Prospect on the Energy Cooperation between China and Kazakhstan from the Perspective of One Belt, One Road Initiative [en línea]. *Academic Journal of Business & Management*. 5, n.º 3. [Consulta: 2024]. DOI: 10.25236/AJBM.2023.050318

Artículo recibido: 31 de enero de 2024.

Artículo aceptado: 14 de mayo de 2024.

Arturo Dueñas Díaz

Internacionalista y traductor por la Universidad Pontificia de Comillas.

Licenciado en el máster de Estudios Interdisciplinarios Europeos por el Colegio de Europa

Correo electrónico: arturodue97@gmail.com

Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia

Athena versus Mars: the protection of ukrainian cultural heritage in the war against Russia

Resumen

La guerra de Ucrania ha despertado viejos miedos en Europa. Esta guerra tiene su origen en cuestiones étnico-culturales que se remontan siglos atrás. Para comprender el origen del conflicto entre rusos es necesario retrotraernos hasta los días del imperio ruso, que se refleja en aspectos como la lengua y la religión. En un conflicto de estas características, los bienes culturales se convierten en víctimas por potenciales de manipulación a la manipulación, expolio, daño y destrucción. Desde el inicio de la guerra, cientos de bienes culturales en Ucrania han registrado daños o han sido destruidos a pesar de la normativa internacional que protege el patrimonio en caso de conflicto armado, gran parte de la cual ha sido ratificada tanto por Kiev como por Moscú. El presente trabajo comenzará analizando la identidad nacional ucraniana frente a la rusa desde sus orígenes hasta la actualidad, continuará examinando

los mecanismos de protección de los bienes culturales aplicables, así como los daños sufridos hasta el día de hoy por el patrimonio ucraniano y tratará de determinar si tales actos son contrarios a la legalidad internacional y cómo pueden juzgarse.

Palabras clave

Ucrania, Patrimonio cultural, Destrucción, Conflicto armado, UNESCO.

Abstract

The Ukrainian war has awakened old fears in Europe. This war has its origins in ethno-cultural issues that go back centuries. To understand the origin of the conflict between Russians and Ukrainians, it is necessary to go back to the Russian empire, which is reflected today in aspects such as language and religion. In such a conflict, cultural property becomes a potential victim by being subject to manipulation, plunder, damage and destruction. Since the beginning of the war, hundreds of cultural properties in Ukraine have been damaged or destroyed despite international regulations protecting heritage in the event of armed conflict, much of which has been ratified by both Kiev and Moscow. This paper will begin by analysing Ukrainian versus Russian national identity from its origins to the present day, continue by examining the mechanisms of protection of cultural property applicable to this case, as well as the damage suffered to this day by Ukrainian heritage, and try to determine whether such acts are contrary to international law and how they can be judged.

Keywords

Ukraine, Cultural heritage, Destruction, Armed conflict, UNESCO.

Citar este artículo:

Dueñas Díaz, A. (2024). Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 23, pp. 33-58.

I. Introducción

El 24 de febrero de 2022, el ejército ruso cruzó la frontera y marchó sobre Ucrania. Desde el inicio de la invasión rusa, el gobierno ucraniano ha trabajado mano a mano junto a la UNESCO y otras organizaciones culturales para proteger los bienes culturales del país fijando el emblema prescrito por la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, rodeando monumentos históricos con sacos de arena y tratando de evacuar bienes culturales de los museos.

Es interesante analizar la protección del patrimonio cultural de la guerra de Ucrania por varias razones. En primer lugar, los bienes culturales son también víctimas del conflicto al poder ser robados, dañados o destruidos. Además, en muchas ocasiones se compromete su protección al supeditarla a las necesidades militares de los contendientes. En segundo lugar, el conflicto ruso-ucraniano tiene unas motivaciones culturales muy fuertes, lo que coloca aún más a los bienes culturales en el punto de mira al ser su destrucción un medio efectivo para minar la moral y humillar al adversario.

El presente trabajo pretenderá contestar a las siguientes preguntas de investigación: ¿qué bienes culturales son los más amenazados en la guerra?, ¿ha cometido Rusia crímenes de guerra por sus actos contra los bienes culturales en Ucrania?, y si la respuesta es afirmativa, ¿cómo pueden juzgarse? Naturalmente, la respuesta a estas cuestiones se detallará en las conclusiones. Con esta intención, se divide el trabajo en tres partes distintas. La primera parte consistirá en un análisis de lo que cabe entender por patrimonio y de la batería de normas internacionales cuyo objetivo es la defensa de los bienes culturales. La segunda parte analizará la conciencia nacional ucraniana con respecto a la rusa desde sus orígenes hasta la actualidad. Explorar la identidad y los intereses de ambas partes desvelará los ideales y objetivos de los actores, y permitirá demostrar que la identidad es un elemento que está presente en la construcción de la política exterior de los Estados, así como la eficacia y la importancia que puede tener su estudio en las relaciones internacionales. La tercera parte proporcionará al lector un panorama de la situación actual del patrimonio cultural en Ucrania ahora que el país está sumido en la guerra. Por último, la cuarta parte se ocupará de analizar cómo llevar ante la justicia los crímenes cometidos contra el patrimonio en este conflicto.

I.1. ¿Qué cabe entender por patrimonio cultural?

Influenciada por los estragos sufridos por el patrimonio histórico y cultural durante la II Guerra Mundial, la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado adoptada en La Haya en 1954 delineó por primera vez en su artículo 1 lo que cabía entender por bien cultural: «los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos», ya sean monumentos, obras de arte, manuscritos, etc. y «los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar(los) o exponer(los)» como los museos, bibliotecas, archivos o

incluso los refugios destinados a su protección. Aquellos lugares que concentren un número considerable de bienes culturales de las dos clases anteriores gozarán de la consideración de centros monumentales (Convención para la Protección de los Bienes Culturales, 1954)^{10,31},”issued”:{“date-parts”:[["1954",5,14]]},”schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} .

En línea con lo anterior, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en el marco de la Conferencia General de la UNESCO en su 17.^a reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, en su artículo 1 define el patrimonio cultural como:

«Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; y los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico» (Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 1972).

Esta última definición es clave, no solo por su precisión y claridad, sino por poner de relieve el valor universal del patrimonio. Esta idea de la diversidad cultural como un activo de incalculable valor para toda la humanidad es retomada por la UNESCO en una de sus declaraciones de 15 de noviembre 1972, en cuyo artículo 7 reconoce «el derecho de todos los países y pueblos a conservar su cultura como elemento del patrimonio común de la Humanidad» (*Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales*, 1972).

En efecto, cabe entender por patrimonio una herencia que un grupo humano recibe de generaciones anteriores, que puede transmitir a las futuras y que los miembros del grupo cargan de significado para expresar su identidad y memoria colectiva. Es debido a este potencial del patrimonio como base desde la que proyectarse hacia el futuro que, tras la descolonización, los países del tercer mundo impulsaron el reconocimiento en el ámbito de las Naciones Unidas de los llamados derechos de tercera generación o derechos humanos de solidaridad, entre los cuales resulta de especial interés el derecho de los pueblos a sus riquezas y recursos naturales. Este último cristalizaría en los artículos del 13 al 15 de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos* de 1976, referentes al derecho a preservar su propia cultura y conservar su patrimonio (Urueña Álvarez, 2004).

Dado su papel de puente entre el pasado y el presente, la destrucción deliberada de bienes culturales ha sido con frecuencia usada como arma de guerra a lo largo de la

historia hasta la actualidad, tal y como reconoce la Política sobre Patrimonio Cultural de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional: «Los ataques deliberados contra el patrimonio cultural constituyen una práctica de hace siglos que sigue siendo una característica de los conflictos modernos» (Policy on Cultural Heritage, 2021). En efecto, la destrucción de bienes patrimoniales responde a estrategias para eliminar los referentes culturales e ideológicos del adversario, minar su moral y debilitar las justificaciones históricas de sus reivindicaciones. La pérdida patrimonial supone un golpe muy duro para la identidad de un pueblo, que ve borrada de un plumazo una parte importante de su pasado. Al no contar con testimonios de su tradición que le permitan proyectarse en el presente y el futuro, una cultura queda expuesta a la manipulación de su historia, a su limpieza cultural y a irse diluyendo en favor de otra cultura impuesta o asimilada. Desde el punto de vista de la seguridad, las crisis de identidad también favorecen la inestabilidad y la conflictividad al aumentar la probabilidad de que se produzcan violentas pugnas dentro de las sociedades por forjar una nueva identidad y de que surjan sentimientos de resentimiento entre diversos grupos humanos (Cortés Jiménez, 2019).

1.2. Mecanismos de protección del patrimonio cultural en conflictos armados

Una vez definido el objeto de estudio se puede pasar a examinar la batería de fundamentos jurídicos que velan por su protección. En primer lugar, el patrimonio cultural está amparado por los propios derechos humanos, en concreto por el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que asegura el derecho de toda persona a «tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten» (*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948), idea que también recoge el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, del cual tanto Rusia como Ucrania forman parte (Drazewska y Hausler, s. f.).

En el ámbito del *ius in bello*, el IV Convenio de Ginebra de 1949 considera como infracciones graves en su artículo 147 la «destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario» (Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949). Además, su Protocolo I adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977, el cual es vinculante para Rusia y Ucrania, estipula en su artículo 53 que «los monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos» no deben ser atacados, ni ser objeto de represalias, ni usados en apoyo del esfuerzo militar (Protocolo I adicional, 1977).

La Convención de La Haya de 1954 mencionada con anterioridad es un documento clave al tratarse del primer tratado de ámbito universal consagrado exclusivamente a la protección del patrimonio cultural (Urueña Álvarez, 2004). Esta Convención, que fue

auspiciada por la UNESCO y de la que tanto Rusia como Ucrania forman parte, exige en su artículo 4 a los Estados parte que respeten los bienes culturales situados en el territorio de otros Estados, se abstengan de cualquier acto de robo, pillaje, apropiación indebida o vandalismo contra bienes culturales y eviten tomar medidas de represalia contra ellos. De igual forma, los Estados parte de la Convención deberán tanto evitar «exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado» (Convención para la Protección de los Bienes Culturales, 1954), y aprovecharse de la protección de la que gozan los bienes usándola en apoyo del esfuerzo militar.

La Convención de 1954 ofrece a los bienes culturales dos tipos de protección: una general, en virtud del artículo 6, para todo aquello que pueda considerarse un bien cultural con arreglo al artículo 1, por lo que es tarea del Estado parte determinar qué bienes tienen la importancia suficiente como para gozar del paraguas de la Convención; y una protección especial, para aquellos bienes culturales de una gran importancia que no se empleen con fines militares, que estén alejados de objetivos militares importantes y que estén inscritos en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, además de a sus refugios, y a los transportes que sean utilizados para trasladar bienes culturales (artículo 8). Con objeto de señalar los bienes a proteger, la Convención establece un emblema de uso obligatorio en caso de los bienes culturales sujetos a protección especial, y potestativo para aquellos con protección general (Balcells Magrans, 2022). Posteriormente, en vista de los brutales actos cometidos durante la guerra de Kosovo, se hizo patente la necesidad de adoptar un nuevo tratado que recogiera el desarrollo del derecho humanitario desde 1954 y profundizara en la protección del patrimonio (de Rueda Roigé, 1998). Así, en la Conferencia Diplomática celebrada en La Haya en 1999 se firmó el Segundo Protocolo, cuyo capítulo III estableció una nueva categoría de protección reforzada para aquellos bienes culturales de especial importancia para la humanidad que gocen de medidas de protección nacionales apropiadas y que no sean utilizados con fines militares (Segundo Protocolo, 1999).

1.2.1. Las necesidades militares

A pesar de la prohibición general de atacar a los bienes culturales, la legislación internacional también contempla ciertas excepciones bajo las cuales es legal. Así, la Convención de 1954 introduce por primera vez la idea de necesidades militares, que priman sobre la protección de los bienes culturales (de Rueda Roigé, 1998). Respecto a los bienes culturales que gocen de una protección general, el artículo 4.2 de la Convención establece que perderán su protección si una necesidad militar impide su cumplimiento. Las condiciones para suspender la inmunidad de los bienes culturales con protección especial son más estrictas y según el artículo 11 solo podrá hacerse de manera temporal siempre y cuando el adversario ataque un bien cultural o use el bien o sus proximidades inmediatas con fines militares y se deberá tratar de requerir previamente al adversario, siempre que sea posible, para que cese en dicha violación en un tiempo razonable. La decisión de suspender la inmunidad solo podrá ser adoptada como mínimo por un jefe de división y se deberá comunicar a la parte adversaria, si las

circunstancias lo permiten, con antelación suficiente y por escrito al comisario general de Bienes Culturales explicando las razones para adoptar tal medida (Convención para la protección de los bienes culturales, 1954). Huelga decir que, en virtud del principio de proporcionalidad, el hecho de contar con la dispensa de la necesidad militar no justifica un ataque desproporcionado (Drazewska y Hausler, s. f.).

El Segundo Protocolo, de conformidad con el artículo 4 de la Convención de 1954, en su artículo 6 profundiza aún más en el concepto de necesidad militar al aceptarlo en caso de que el bien cultural en cuestión haya sido transformado en un objetivo militar por su función, o si la captura, neutralización o destrucción del bien cultural proporcionara una ventaja militar imposible de conseguir por otro medio. Por lo tanto, no cabría escudarse en la necesidad militar si el ataque no implica dicha ventaja militar o si el daño causado al bien cultural es excesivo en relación con la ventaja militar prevista, tal y como prescribe el artículo 7 del mismo Protocolo (Segundo Protocolo, 1999), o si tiene otros fines como el de sembrar el terror en la población, lo que está prohibido por el artículo 51 (2) del Protocolo I adicional de 1977 (Protocolo I adicional, 1977).

1.2.2. Saqueo de bienes culturales

Por último, la Convención de 1954 presentaba ciertas lagunas, como la restitución de bienes culturales tras el conflicto y el modo de actuación frente a situaciones ilícitas ocasionadas a raíz de una eventual falta de vigilancia y conservación como el tráfico ilícito de bienes, el expolio arqueológico o la restauración o modificación de bienes culturales con intención ideológica. Estas lagunas se han ido subsanando mediante protocolos y convenciones posteriores como el Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptado al mismo tiempo que la Convención homónima de 1954 (Miranda Gonçalves, 2020). Este Protocolo, el cual ha sido firmado y ratificado tanto por Rusia como por Ucrania, obliga en su capítulo I a sus Estados parte a impedir la exportación de bienes culturales situados en un territorio ocupado durante el conflicto armado, a embargar aquellos que hayan sido importados a su territorio, así como a devolverlos y a indemnizar una vez hayan terminado las hostilidades a las autoridades competentes del territorio del Estado de donde fueron exportados (Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, 1954).

En el mismo sentido, en 1970 se aprobó en el marco de la UNESCO la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales que tanto Rusia como Ucrania ratificaron en 1988 (Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, 1970). El Segundo Protocolo de 1999 también aborda esta cuestión en su artículo 9, al prohibir en territorio ocupado la exportación de bienes culturales por parte de la potencia ocupante, así como las excavaciones arqueológicas y restauraciones, salvo cuando sean imprescindibles para la salvaguardia de los bienes.

Asimismo, de hacerse deberán contar con la cooperación de las autoridades nacionales competentes del territorio ocupado, siempre y cuando las circunstancias lo permitan (Segundo Protocolo, 1999).

2. El caso de Ucrania

Las causas del presente conflicto son muchas y de naturaleza muy variada: geopolíticas, estratégicas, económicas y, por supuesto, culturales e identitarias. De acuerdo con el politólogo estadounidense Alexander Wendt, la identidad y los intereses son los principales factores que guían las acciones de los Estados y que identidad e intereses están, no tanto determinados por las fuerzas materiales, sino por las ideas. Como consecuencia de interactuar con otros actores, de su conciencia de sí mismo frente al otro, de sus características propias y de la historia, los actores internacionales construyen imágenes de sí mismos con el objetivo de diferenciarse de otros actores. Estas imágenes constituyen lo que se conoce como identidad y condicionan cómo es su relación con los otros Estados con los que interactúa, además de los intereses que se ocultan detrás de dicha relación (Wendt, 1994).

Tres días antes de la invasión, el 21 de febrero de 2022, Vladimir Putin emitió un discurso para justificar la intervención rusa en el país vecino. Entre las razones esgrimidas se encontraba la expansión de la OTAN hasta la misma puerta de Rusia, pero especialmente la legitimidad de la identidad ucraniana y su derecho a constituirse como Estado (Putin, 2022).

No es la primera vez que Putin hace declaraciones similares. Por ejemplo, en 2008, en una visita a EE. UU. le dijo al presidente norteamericano George W. Bush que «Ucrania no es un país» y en su discurso a la Duma en 2014 tras la anexión de Crimea afirmó que rusos y ucranianos eran «un solo pueblo» (Behrends, 2014). Tales declaraciones reflejan la creencia de Putin en la unidad de los pueblos descendientes del Rus de Kiev con base en su identidad eslava y cristiana ortodoxa (Dlugy, 2022). No obstante, convenientemente omite la influencia de otras culturas que han contribuido a hacer de Ucrania, Bielorrusia y Rusia naciones distintas.

La élite rusa compartiría la idea de la existencia de un gran pueblo ruso dividido entre tres que se corresponderían con una Gran Rusia, una Rusia Menor (Ucrania) y una Rusia Blanca (Bielorrusia). Dicha idea data de la época en la que el Gran Principado de Moscú trajo bajo su control a los distintos grupos eslavos orientales y ha sido promovida a través del sistema educativo imperial ruso del siglo XIX hasta llegar a la actualidad (Mankoff, 2022).

Según este planteamiento, las identidades nacionales ucraniana y bielorrusa serían un producto de manipulación desde el exterior, y por ende artificiales. En el caso de Ucrania, si bien sus habitantes ya eran cultural y lingüísticamente diferentes a los rusos desde hacía siglos, el nacionalismo ucraniano no emergió hasta el siglo XIX tras la partición de Ucrania entre Rusia y Austria, que pasó a controlar las regiones

ucranianas de Galicia, Bucovina y Transcarpacia. San Petersburgo trató de reprimir el sentimiento nacionalista ucraniano prohibiendo la publicación de obras y la enseñanza en lengua ucraniana al juzgarla como un dialecto menor y una artificiosa creación de Austria-Hungría para debilitar la gran identidad rusa (Behrends, 2014). No cabe duda, de que el eco de estas ideas resuena en las acusaciones de Putin a la OTAN y a la UE de manipular la identidad nacional ucraniana como parte de su rivalidad geoestratégica con el Kremlin.

Ucrania trató de alcanzar la independencia tras el colapso de los imperios rusos y austrohúngaro en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial y durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la Organización de Nacionalistas Ucranianos dirigidos por Stepán Bandera intentó crear un Estado ucraniano independiente con la colaboración de la Alemania nazi. Con todo, Stalin llevó a cabo una intensa campaña de rusificación en Ucrania que sería continuada por sus sucesores hasta la *glasnost* de Gorbachov, cuando los movimientos nacionalistas que abogaban por la independencia con respecto a la URSS recuperaron su importancia. Yeltsin apoyó la independencia ucraniana creyendo que no sería permanente y que una Ucrania independiente permanecería siempre vinculada a Rusia (Behrends, 2014).

Por el contrario, desde su independencia, Ucrania ha dado pasos hacia la consolidación de su identidad nacional, incluso en las regiones mayoritariamente rusófonas del este y sur del país. Son de destacar los esfuerzos hechos a este respecto durante la presidencia de Petro Poroshenko durante la que, en 2019, se aprobó una ley que convertía al ucraniano en la lengua oficial del Estado y aumentaba su uso en los medios de comunicación y la administración. Como resultado de este proceso de construcción nacional, en la actualidad, dos tercios de los ciudadanos ucranianos consideran el ucraniano como su lengua materna y gran parte del área oriental del país es bilingüe en ucraniano y ruso (Behrends, 2014).

La desconexión cultural de Ucrania con respecto a Rusia se ha reflejado incluso en el terreno religioso. Hasta 2014, la más numerosa de todas las Iglesias ortodoxas ucranianas era la Iglesia ortodoxa ucraniana del Patriarcado de Moscú (IOU-PM) (Behrends, 2014), que había sido creada durante los últimos días de la URSS como una Iglesia autónoma dependiente del Patriarcado de Moscú. Casi de manera simultánea, se crearon la Iglesia ortodoxa autocéfala ucraniana (IOAU) en 1989 y la Iglesia ortodoxa ucraniana del Patriarcado de Kiev (IOU-PK), en 1992 como independientes de la de Moscú poco tiempo después de la declaración de independencia de Ucrania. No obstante, tanto la IOAU como la IOU-PK carecían de reconocimiento en la jerarquía eclesiástica ortodoxa y era tildadas de cismáticas.

Tal situación cambió el 15 de diciembre de 2018 con el Concilio de Unificación celebrado en la Catedral de Santa Sofía de Kiev, en el que se unificaron la IOAU, la IOU-PK y algunas parroquias de la IOU-PM en la nueva Iglesia ortodoxa de Ucrania (IOU) a la que además le fue concedida la autocefalia y el reconocimiento por parte del Patriarcado Ecuménico de Constantinopla, para disgusto del Patriarcado de Moscú (Orzechowski y Wejman, 2021). Esta separación entre las Iglesias ortodoxas ucranianas y rusa añade una dimensión de guerra religiosa a un conflicto ya complejo

de por sí. Desde su creación, la IOU ha dado pasos para acercarse a las Iglesias católicas occidentales, alejándose de las tradiciones de la Iglesia ortodoxa rusa. El 24 de diciembre de 2022, los primados de la IOU y de la Iglesia griega católica de Ucrania firmaron un acuerdo para armonizar sus calendarios litúrgicos y las fechas de sus festividades religiosas que se tradujo en que, por ejemplo, a partir de entonces la Navidad se celebraría en el país eslavo el 25 de diciembre y no el 7 de enero como marca la tradición ortodoxa.

En la coyuntura actual, incluso la IOU-PM se ha distanciado de Rusia pese a la sintonía de su primado con el actual patriarca de Moscú. En mayo de 2022, la IOU-PM lanzó un comunicado en el que rechazaba la invasión rusa y modificaba sus estatutos subrayando su autonomía con respecto a la Iglesia ortodoxa rusa, aunque no perdía la oportunidad de culpar a la IOU y su ideología de la invasión (Bianchi y Botti, 2023). Según fuentes, la IOU sería hoy la iglesia con más feligreses de Ucrania con un 54 % de la población ucraniana que es miembro. Por el contrario, si bien la IOU-PM siempre había sido la Iglesia mayoritaria entre la población ucraniana, en la actualidad tan solo un 4 % de los ucranianos se identificarían con esta denominación religiosa (Лев, 2022). Es probable que esta precipitada caída en el número de feligreses se deba a las acusaciones a dicha Iglesia de ser un foco de influencia rusa, cuando no de colaborar con el invasor.

El relativo éxito de la política ‘ucranizadora’ de Kiev ha hecho sonar las alarmas en Moscú y la invasión desencadenada en febrero del año pasado puede interpretarse como un último y desesperado intento por hacer volver a Ucrania al redil ruso. No obstante, parece que esta guerra ha logrado el efecto contrario al haber unido más a los ciudadanos ucranianos y haber reforzado la separación entre las identidades rusa y ucraniana.

3. Daños sufridos por el patrimonio en la guerra de Ucrania

El elemento étnico y cultural es clave en esta guerra en la que se enfrentan dos grupos que se perciben como dos culturas y grupos étnicos distintos. Dada la estrecha relación entre patrimonio cultural e identidad, los bienes culturales corren el riesgo de ser utilizados de manera propagandística para fortalecer las posiciones de los grupos y de convertirse en objetivos militares para negar la identidad cultural del otro.

No es la primera vez que el patrimonio cultural ucraniano se ve amenazado por la guerra. Ya durante la ocupación del país por las tropas alemanas durante la Segunda Guerra Mundial, Ucrania sufrió graves pérdidas culturales a causa del saqueo y la destrucción (Pasikowska-Schnass, 2022). En la actual guerra si algo se saca en claro de las fotografías y los vídeos disponibles es que no hay zonas neutrales y que ni los lugares civiles como hogares, hospitales, centrales nucleares, escuelas, lugares de culto, museos y yacimientos arqueológicos están libres de convertirse en objetivos militares y ser pasto de la artillería (Bazhenova, 2022). Desde el inicio de la guerra, la gran mayoría del territorio ucraniano ha sido bombardeado con misiles balísticos y de

crucero con el objetivo de amedrentar y desmoralizar a la población. Se calcula que tan solo en febrero de 2022, el ejército ruso lanzó más de 1100 misiles, alrededor de cincuenta por día (Koval y Gaidai, 2022). Tales actuaciones no deberían sorprender, puesto que Rusia ya ha hecho gala en Siria de su poca consideración por las normas internacionales al dirigir algunos de sus ataques contra hospitales e importantes lugares patrimoniales (Daniels, 2022).

En la actualidad, Ucrania cuenta con ocho lugares declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO: la residencia de los metropolitanos de Bucovina y Dalmacia en Chernivtsí, los *tserkvas* de madera de la región de los Cárpatos, el arco Geodésico de Struve, los hayedos chagarios de los Cárpatos, la ciudad antigua del Quersoneso táurico y sus *chôra* en la Crimea ocupada, la catedral de Santa Sofía, el conjunto de edificios monásticos y la Laura de Kievo-Petchersk en Kiev, el conjunto del centro histórico en Leópolis, y el centro histórico de Odesa. Los tres últimos han sido añadidos por la UNESCO a su Lista del Patrimonio Mundial en Peligro dado el serio riesgo que corren de sufrir daños a causa de la guerra. La inclusión de los bienes ucranianos en la lista se enmarca tanto en los esfuerzos por impedir que sean atacados por Rusia como por alertar a la comunidad internacional y recabar su apoyo urgente para su conservación. La inscripción en la lista permite a Ucrania beneficiarse de recursos del Fondo del Patrimonio Mundial y colaborar con el Comité del Patrimonio Mundial en la adopción de medidas correctivas que garanticen la conservación de los bienes (Centro del Patrimonio Mundial, 2008: 17). Entre las medidas de las que Ucrania se ha beneficiado desde el inicio de la invasión cabe destacar un plan de emergencia de 30 millones de dólares, de los que una parte está destinada a equipos de protección para monumentos, y el apoyo a las labores de conservación y digitalización de patrimonio artístico y documental (UNESCO, 2023).

Ucrania, además, cuenta con diecisiete lugares que son candidatos a llegar a ser Patrimonio de la Humanidad en su Lista Tentativa (UNESCO, s. f.), de entre los cuales el complejo Derzhprom localizado en la Plaza de la Libertad de Járkov, el sitio arqueológico de las Tumbas de Piedra y el centro histórico de Chernígov han resultado afectados por los intensos enfrentamientos (Pasikowska-Schnass, 2022). Como parte de los esfuerzos de la UNESCO por conservar el patrimonio ucraniano, la UNESCO trabaja mano a mano con las autoridades ucranianas e ICOMOS en elaborar un plan de rehabilitación del centro histórico de Chernígov (UNESCO, 2024).

Según datos de la UNESCO, desde el inicio de la guerra el 24 de febrero hasta el 18 de octubre del presente año, se han dañado o destruido un total de 295 lugares culturales (según el Ministerio de Cultura ucraniano esta cifra ascendería a 533), de entre los cuales 124 serían religiosos, 110 edificios históricos, 28 museos, 19 monumentos, 13 bibliotecas y 1 archivo. La abrumadora mayoría de los bienes culturales dañados se encuentran en zonas sometidas a intensos combates como Donetsk, Járkov y Lugansk, y en Kiev (UNESCO y Larcán, 2023).

La región con más lugares culturales dañados o destruidos es Donetsk cuyo número asciende a 85, según datos de la UNESCO, en especial la ciudad de Mariúpol. La que en otros tiempos fuera una colonia griega a orillas del mar de Azov hoy se encuentra

bajo el control de la República Popular de Donetsk (Kishkovsky y Seymour, 2022). Se calcula que alrededor 20 000 de sus habitantes han perecido en la ofensiva rusa (Koval y Gaidai, 2022) y que el 90 % de sus edificios históricos han sido destruidos (Verheyen y Chialastri, 2022). El 16 de marzo de 2022, tuvo lugar en esa ciudad uno de los episodios más dramáticos de la guerra después de que aeronaves rusas lanzaran dos bombas de 500 kg sobre el Teatro Regional Académico de Arte Dramático de Donetsk a pesar de estar señalizado en ruso con la palabra niños escrita en grande en el suelo. En este caso los rusos no lo destruyeron porque fuera un edificio cultural, sino, lo que es peor, porque sabían que ahí se refugiaban alrededor de un millar de mujeres y niños, de los que perecieron alrededor de seiscientos (Baitsym, 2022).

Járkov, con 55 lugares, es la segunda región ucraniana con más patrimonio cultural dañado o destruido. Solo en febrero de 2022, los ataques rusos destruyeron el 80 % de Iziun y 1937 edificios, incluidos 1671 edificios residenciales, en la ciudad de Járkov (Koval y Gaidai, 2022), la segunda mayor ciudad de Ucrania que además pertenece a la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO. Algunos de los edificios de interés patrimonial del centro de la ciudad son los que más daños han sufrido, como la ópera; el complejo Derzhprom de la plaza de la Libertad, que se encuentra en la Lista Tentativa de Ucrania para ser Patrimonio de la Humanidad en un futuro; y el Edificio Slovo, importante en la conciencia nacional ucraniana por haber sido construido en los años veinte del siglo pasado para albergar a los escritores ucranianos más destacados, de entre los cuales un buen número de ellos serían fusilados por órdenes de la URSS (Kishkovsky y Seymour, 2022). El 9 de marzo, el Museo de Arte de la ciudad también fue bombardeado sufriendo grandes daños. Este museo posee una colección de alrededor de 25 000 obras entre las que cabe destacar obras de artistas flamencos italianos, franceses, indios, chinos y rusos y, aunque si no resultaron destruidas en el ataque, su conservación, en especial la de las pinturas, se ha visto muy comprometida al no poder controlar ya su temperatura y humedad (Baitsym, 2022).

Otras ciudades ucranianas que también han resultado muy dañadas han sido Trostianets, Irpin, Bucha, Borodianka y Hostómel, mientras que otras como Lisichansk, Severodonetsk, Rubizhne y Chernígov han sido prácticamente borradas del mapa (Koval y Gaidai, 2022). Se calcula que en esta última, cuyo centro histórico se encuentra en la Lista Tentativa ucraniana del Patrimonio Mundial de la UNESCO, las fuerzas rusas, solo en febrero de 2022, destruyeron el 70 % de los edificios (Koval y Gaidai, 2022).

Los ataques rusos parecen cebarse sobre aquellos bienes culturales que representen las partes de la historia y la política ucranianas que no sean compatibles con la versión de la historia predominante en Rusia o que apoyen la idea de una nación ucraniana, especialmente monumentos, museos, bibliotecas y archivos. Las fuerzas rusas han atacado monumentos que recordaban a las víctimas que perecieron durante el Holodomor, la gran hambruna acompañada de represión política provocada por el régimen estalinista en Ucrania entre 1932 y 1934 y que es considerada por más de treinta países como un genocidio contra Ucrania, lo que Rusia niega aún hoy. Hay constancia de que durante la ocupación rusa de Mariúpol en octubre de 2022 las tropas rusas

ordenaron dismantelar un monumento en memoria de las víctimas del Holodomor (Koval y Gaidai, 2022) y de que, en julio de 2023 en el óblast de Sumy, bombardearon un colegio que acoge un centro de investigación del Holodomor (Sapuppo, 2023). De la misma manera, varios monumentos a Tarás Shevchenko, el poeta nacional ucraniano que fue obligado a exiliarse a causa de la represión rusa, también han sido destruidos o dañados. Por el contrario, los monumentos dedicados a personajes vistos de manera favorable por Rusia, como el *hetman* cosaco Bogdán Jmelnitski que firmó el tratado que incorporó los territorios cosacos al Zarato ruso, no corren peligro (Mick, 2023).

Entre los museos que han sufrido daños cabe destacar el Museo Histórico y Cultural de Ivankiv, al noroeste de Kiev, que fue incendiado en febrero de 2022, tan solo cuatro días después del comienzo de la invasión rusa. Como resultado del incendio se perdieron veinticinco obras de la internacionalmente reconocida artista ucraniana María Prymachenko (Daniels, 2022). Esta artista, cuya obra recibió elogios de figuras de la talla de Pablo Picasso y Marc Chagall, es una figura clave en el arte ucraniano ya que buscó una alternativa al discurso imperante en la URSS, que consideraba el arte ruso como el culmen de la inteligencia creativa mientras desdeñaba el arte ucraniano y lo relegaba a categorías inferiores como ‘folclórico’ y ‘nacional’ (Baitsym, 2022). En el *óblast* de Járkov, el 7 de mayo de 2022 un ataque aéreo ruso destruyó el Museo Nacional Literario y Memorial de Hryhorii Skovoroda, dedicado al filósofo y poeta del siglo XVIII del que toma el nombre, considerado en Ucrania como un símbolo nacional. La mansión en la que vivió y escribió sus obras en el ocaso de su vida también ha sido destruida, aunque afortunadamente su contenido había sido puesto a salvo antes (Kishkovsky y Seymour, 2022).

El patrimonio literario ucraniano también se ha visto afectado dado su papel de repositorio de la cultura ucraniana. Se calcula que decenas de bibliotecas de todo el país han quedado destruidas y que más de 150 han sido dañadas de gravedad, como la Biblioteca de Libros Raros de la Universidad Nacional Vasili Karazin de Járkov cuya colección de 60 000 libros y manuscritos históricos fue bombardeada (Sapuppo, 2023). En las áreas bajo ocupación rusa, las autoridades promueven la represión de todo aquello vinculado con la cultura y la historia ucranianas en el ámbito educativo, político y cultural. Así, se confiscan libros de bibliotecas públicas y colegios para ser destruidos y sustituidos por libros sobre lengua, cultura e historia rusa y soviética (Naciones Unidas, 2023). También existe el riesgo de que las fuerzas de ocupación rusas destruyan aquellos archivos y documentos que contradigan su relato histórico, en especial documentos del período soviético (Schäffer y Kirchmair, 2022). También hay constancia de que artistas y escritores han sido detenidos, torturados o incluso asesinados en las regiones de Donetsk y Lugansk a causa de su opinión favorable a Ucrania, como el escritor infantil Volodímir Vakulenko (Shcherba, 2023).

En el caso de los lugares de culto, muchos han sido dañados y destruidos durante esta guerra, lo que refleja la tensión entre las diferentes Iglesias ortodoxas. Por ejemplo, el monasterio ortodoxo de la Santa Dormición en Sviatohirsk Lavra construido en el siglo XVI y situado en el *óblast* de Donetsk. Este monasterio, que es considerado como uno de los tres lugares más sagrados en Ucrania por los cristianos ortodoxos,

se encontraba bajo la jurisdicción de la Iglesia ortodoxa ucraniana del Patriarcado de Moscú. Dada su proximidad al frente, en marzo, la artillería rusa destruyó el *skete* de San Jorge y dañó considerablemente la iglesia de Todos los Santos pertenecientes a este complejo monástico (Kishkovsky y Seymour, 2022). Otros bienes culturales de carácter religioso dañados o destruidos por la guerra son: la Catedral de la Dormición de Járkov, una iglesia ortodoxa construida en el siglo XVIII y XIX, cuyas vidrieras e iconos fueron dañados el 2 de marzo de 2022 después de que las tropas rusas bombardearan la catedral mientras estaba siendo utilizada como refugio por la población civil; el Monasterio de la Trinidad de Chernígov, un conjunto monástico compuesto por edificios de los siglos XI y XVII que ha sufrido graves daños (Hammer, 2022); y la Catedral de la Transfiguración de la ciudad portuaria de Odesa, que es Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y que fue parcialmente destruida por el impacto de un misil ruso el 23 de julio de este mismo año (Sapuppo, 2023). Resulta interesante señalar que todos los lugares religiosos citados se encontraban bajo la adscripción de la IOU-PM. Al destruir estos lugares, Rusia destruye un patrimonio que percibe como parte de su propia cultura rusa ortodoxa. En principio, no tiene demasiado sentido que el Ejército ruso busque destruir bienes culturales que considera propios y que puede reclamar. De hecho, una vez conquistado el territorio y terminado el conflicto, lo previsible sería que dichas iglesias fueran puestas bajo el control directo de la Iglesia ortodoxa rusa (Mick, 2023). No obstante, es importante tener en cuenta el rumbo que va tomando la guerra para Rusia. El Kremlin es consciente de que tomar toda Ucrania y frenar su construcción nacional es ya poco probable, de ahí que su estrategia ahora sea frenar la contraofensiva ucraniana y aguantar con la mayor cantidad posible de terreno conquistado hasta el momento. Para consolidar sus posiciones Rusia emplearía tácticas de bombardeos indiscriminados que no harían distinción con los bienes culturales ni intentarían evitar dañarlos, lo que es contrario a la Convención de la Haya de 1954. De la misma manera, al ser consciente de lo poco probable que es en este momento que estas iglesias acaben en manos de la Iglesia ortodoxa rusa no le plantearía un dilema moral su destrucción e incluso sería un medio de dañar y desmoralizar al enemigo. Aparte de iglesias ortodoxas, Rusia también ha bombardeado otros lugares religiosos, entre los que cabe destacar la mezquita del sultán Solimán el Magnífico y su mujer Roxelana en Mariúpol, que fue bombardeada el 12 de marzo de 2022, cuando era usada como refugio por ochenta personas, de entre las cuales 34 eran niños (Baitsym, 2022).

En muchos casos, las tácticas militares rusas de bombardear zonas no militares desde una larga distancia para expulsar a la población de las ciudades hacen difícil distinguir si un bien cultural es atacado deliberadamente o si por el contrario son daños colaterales de estos ataques (Peter, 2022). De acuerdo con la Convención de 1954, un criterio clave a la hora de determinar si el ataque a un bien cultural puede considerarse un crimen es determinar si el bien en cuestión, su transporte o refugio estaban señalizados con el debido emblema con arreglo a los artículos 16 y 17 de la Convención y si por tanto el acusado de la infracción sabía, o tenía motivos razonables para saber de la protección de la que gozaban (Campfens, Jakubowski, Hausler, y Selter, 2023).

Según un informe de febrero de 2023 de un grupo de Relatores Especiales de la ONU, debido a la magnitud y desproporcionalidad de los ataques sobre áreas muy

pobladas, puede inferirse que gran parte de los bienes culturales que han sido dañados o destruidos y que estaban señalizados sí han sido destruidos de manera deliberada (Naciones Unidas, 2023). Tampoco se usaban con fines militares por lo que no cabe acogerse a la excepción de necesidades militares (Koval y Gaidai, 2022). El hecho de que la lista de bienes culturales ucranianos que resultan dañados o destruidos no cese de crecer, ha llevado incluso al Parlamento ucraniano y al propio Zelensky a solicitar la expulsión de la Federación de Rusia de la UNESCO por el daño causado al patrimonio cultural ucraniano y por ignorar las normas del derecho internacional humanitario (Adams, 2022). Con todo, aún no se puede realizar un balance exhaustivo de todos los daños dada la dificultad para visitar las principales áreas afectadas a consecuencia de la ocupación, los bombardeos, el peligro de minas, y la información fragmentaria y contradictoria que llega desde las zonas sitiadas o bajo ocupación.

El patrimonio cultural ucraniano no está solo expuesto a la destrucción sino también a los saqueos. Desde la anexión rusa de Crimea en 2014, en este territorio se han llevado a cabo excavaciones arqueológicas ilegales en yacimientos griegos, escitas y tártaros cuyos hallazgos han sido transportados de forma ilegal a Rusia o vendidos en el mercado negro (Daniels, 2022). Tal es el caso del yacimiento arqueológico de la antigua colonia griega de Quersoneso, a las afueras de Sebastopol, el cual fue casualmente puesto bajo supervisión directa de Moscú (Isachenkov, 2015). Ya en 2014 la UNESCO manifestó su preocupación por «las informaciones recibidas sobre el traslado a gran escala de valiosos objetos culturales de los museos de Crimea a la capital rusa» (UNESCO, 2014). De la misma manera, el párrafo 278 del Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar 2020 de la Corte Penal Internacional indicó que:

«La Oficina del Fiscal de la CPI encontró una base razonable para creer que, a partir del 26 de febrero de 2014, en el período previo a y/o durante la ocupación del territorio de Crimea, se cometieron los siguientes crímenes: [...] apoderarse de los bienes del enemigo que no sean exigidos imperativamente por las necesidades de la guerra, con respecto a los bienes privados y culturales, de conformidad con el artículo 8.2.b.xiii del Estatuto» (Report on Preliminary Examination Activities 2020, 2020).

La exportación ilegal de artefactos históricos y artísticos a Rusia o a la Crimea ocupada es común en áreas bajo su ocupación. Por ejemplo, hay pruebas claras de que la mayor parte de las colecciones de los museos de Mariúpol, Jersón y Melitópol han sido saqueadas (Shcherba, 2023), incluidas las valiosas colecciones de objetos escitas de oro que albergaban (Koval y Gaidai, 2022). En otros casos, se desconoce la afiliación exacta de los grupos que incautaban obras y si lo hacían para ocultarlas y salvaguardarlas o para destruirlas o robarlas (Kinsella, 2023). Esto ha llevado a que el 18 de marzo de 2022, la UNESCO instara a Rusia a que respetara el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, incluida la Convención de La Haya de 1954; a que ratificara el Segundo Protocolo de la Convención para prevenir y detener cualquier forma de robo, apropiación indebida y vandalismo contra bienes culturales; y a que se abstuviera de embargar bienes culturales muebles en Ucrania (*Second Extraordinary Meeting*, 2022).

3.1. ¿Cómo juzgar los crímenes contra el patrimonio en la guerra de Ucrania?

Los ataques contra el patrimonio pueden llegar a considerarse crímenes de guerra y, por tanto, entrañar responsabilidad internacional. La Convención de 1954 y el Segundo Protocolo de 1999, aparte de establecer un marco de actuación para obligar a los contendientes a respetar el patrimonio cultural, también fijaron sanciones penales para aquellos actos contra el patrimonio. La Convención de 1954 comprometía a sus partes contratantes a adoptar en sus sistemas jurídicos nacionales sanciones penales para castigar a aquellas personas que hubieran violado, u ordenado una violación de dicha Convención (Convención para la protección de los bienes culturales, 1954). El Segundo Protocolo de 1999 en su artículo 15.2 reiteró la obligación de las partes de incorporar a su legislación nacional los delitos contra el patrimonio tipificados en dicho Protocolo para sancionarlas con arreglo a los principios generales del derecho y del derecho internacional. Además, reconocía la responsabilidad penal individual de las personas culpables de crímenes contra los bienes culturales incluso aunque no los hubieran cometido directamente. Sin embargo, este Segundo Protocolo fue más allá de la Convención de 1954 al incluir en su artículo 17 el principio de justicia universal al establecer que las partes deben procesar o extraditar a cualquier presunto infractor del Protocolo que se hallara en su territorio nacional, incluso aunque no se tratara de uno de sus nacionales y la presunta infracción hubiera sido cometida en el territorio de un tercer Estado (Protocolo I adicional, 1977). Este principio de justicia universal abre la puerta a que cualquier país procese o extradite presuntos autores de crímenes graves contra el patrimonio que se encuentren en su territorio al margen de cuál sea su nacionalidad o de dónde se cometió la infracción, lo que puede ser de especial interés para los Estados europeos y otros aliados de Ucrania (Escobar Hernández, 2022).

Si bien Rusia, al contrario que Ucrania, no ha ratificado el Segundo Protocolo, también deben juzgarse sus acciones bajo sus preceptos dado que, gracias a la aceptación generalizada de sus disposiciones, han adquirido un valor consuetudinario dentro del derecho internacional. Esto último es significativo en relación con aspectos como la idea de necesidad militar de su artículo 6, que es aplicable para los actos de ambos bandos en el conflicto y sobre la que no se considera que el Protocolo añada nada nuevo a la Convención de 1954 sino que solo desarrolla su contenido (de Rueda Roigé, 1998).

Ante la comisión de actos contra el patrimonio cultural lógicamente surge la duda de cómo juzgar tales acciones. El Estatuto de Roma de la CPI de 1998 reconoció en sus cláusulas 8.2.b.ix y 8.2.e.iv la competencia de la Corte para juzgar a individuos por sus actos contra edificios «dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares». Según el artículo 8.2.e.iv del Estatuto de Roma, los actos contra bienes culturales también podrán ser considerados crímenes de guerra: «La destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente» (Estatuto de Roma, 1998).

No obstante, Rusia nunca ha ratificado el Estatuto de Roma e incluso retiró su firma del mismo después de que, en 2016, la fiscalía de la CPI en su informe anual calificara la anexión rusa de Crimea de ocupación, por lo que, según los artículos 11, 12 y 24 del propio Estatuto, la CPI carece de jurisdicción sobre los crímenes cometidos en Rusia por ciudadanos rusos (Estatuto de Roma, 1998).

Pese a que Ucrania tampoco es parte del Estatuto de Roma, Kiev aceptó la jurisdicción del tribunal al presentar dos declaraciones de acuerdo con el artículo 12(3) del Estatuto. En la primera de ellas, la competencia de la CPI se limita a los presuntos crímenes cometidos entre el 21 de noviembre de 2013 y el 22 de febrero de 2014, durante las protestas del Euromaidán, mientras que en la segunda se extiende a los actos cometidos en territorio ucraniano desde el 20 de febrero de 2014, tras la ocupación rusa de Crimea, sin límite temporal alguno, por lo que cubre aquellos crímenes cometidos durante la actual guerra.

Gracias a dichas declaraciones, la CPI es competente para procesar a cualquier persona, incluidos ciudadanos rusos, que cometan en suelo ucraniano aquellos crímenes que caigan bajo su jurisdicción, es decir, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. De hecho, en marzo de 2022, un total de 39 países, incluido España, presentaron una solicitud a la Fiscalía de la CPI para que investigara estas cuestiones en Ucrania (Escobar Hernández, 2022).

Investigar los actos cometidos en Ucrania y si son constitutivos de delito no resulta sencillo dadas las circunstancias en las que se tiene que llevar a cabo la misma: un conflicto bélico de alta intensidad, en el que combaten efectivos militares multinacionales y grupos armados no estatales, en el que las áreas donde se estarían cometiendo los presuntos crímenes estarían fuera de la autoridad ucraniana y en el que se han producido masivos desplazamientos de población tanto fuera como dentro del país que dificultan la localización de testigos. A todo lo anterior hay que sumarle la negativa de Moscú a cooperar con la CPI, lo que dificulta la obtención de pruebas, especialmente en los territorios bajo ocupación rusa. Para obtener información relevante para la investigación, la CPI depende de la cooperación de Ucrania, de los Estados parte, de las instituciones europeas y de organizaciones internacionales como la OSCE, UNESCO e ICOM.

Pese al poder simbólico del derecho penal internacional, la CPI carece de atribuciones policiales o ejecutivas, por lo que depende de la cooperación internacional para hacer cumplir sus órdenes de detención de sospechosos y que estos sean transferidos a La Haya para ser juzgados (Sagoo y Dias, 2023). El 17 de marzo de 2023, la Corte emitió dos órdenes de detención contra el presidente ruso Vladimir Putin y la comisionada presidencial para los Derechos del Niño en Rusia María Lvova-Belova por los presuntos crímenes de guerra de deportación y traslado forzoso de menores de Ucrania a Rusia, con arreglo al artículo 8 del Estatuto de Roma (Sagoo y Dias, 2023). Dado que Rusia no es parte del Estatuto de Roma en la actualidad, no tiene ninguna obligación de cooperar con la CPI ni de cumplir con ninguna orden de detención contra sospechosos que se encuentren en territorio ruso y mucho menos si se dirige contra el presidente actual Vladimir Putin. Que la CPI llegue a juzgar a los responsables de los crímenes

cometidos en Ucrania no es fácil puesto que, para ello, esta Corte requiere presencia física de los sospechosos. Dado que por el momento no se puede esperar que Rusia entregue a Putin ni a otros mandatarios rusos para ser juzgados por posibles crímenes de guerra, la única manera mediante la que la CPI podría hacerlo sería si son detenidos en el extranjero y puestos bajo custodia de la Corte (Torrico, 2022).

Resulta paradójico que las actuales sanciones internacionales impuestas contra mandatarios rusos, que incluyen prohibiciones para viajar, podrían incluso complicar más su arresto dado que mientras estas estén en vigor no cabe esperar que aquellos que están sujetos a tales sanciones viajen mucho al extranjero en un futuro inmediato (Marchuk y Wanigasuriya, 2022). Además, aunque los Estados que sí sean parte del Estatuto de Roma estén obligados a cumplir las órdenes de detención de la CPI en caso de encontrarse los acusados en su territorio nacional, algunos Estados parte podrían rechazar su cumplimiento escudándose en la inmunidad *ratione personae* de la que gozan los jefes de Estados, según la costumbre internacional. El propio artículo 98.1 del Estatuto de Roma, establece que para poder juzgar a un nacional de un tercer Estado que no sea parte del Estatuto de Roma, la CPI precisará la cooperación y la renuncia del Estado a la inmunidad de su nacional acusado.

Con respecto a esto último, es de especial relevancia el caso Al Bashir, en el cual, aunque la CPI hubiera emitido una orden de detención contra el antiguo dictador de Sudán Omar Hassan Ahmad Al Bashir cuando aún estaba en el cargo en la que se le acusaba de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, varios países se negaron a ejecutarla basándose en la presunta inmunidad del mandatario africano. Este caso es relevante puesto que, al igual que Rusia, Sudán tampoco había ratificado el Estatuto de Roma en el momento en el que la CPI emitió la orden de detención contra su jefe de Estado.

La jurisprudencia de la CPI en el caso Al Bashir reafirmó la improcedencia de apelar a la inmunidad para evitar el cumplimiento de su orden apoyándose en el derecho internacional consuetudinario y en la remisión del caso al Fiscal de la CPI por el Consejo de Seguridad de la ONU, lo que según el artículo 13.b del Estatuto de Roma permite a la Corte ejercer su competencia. Si bien en el caso que atañe este estudio no cabe esperar la colaboración del Consejo de Seguridad al ser Rusia miembro permanente del mismo, aún cabe apoyarse en la costumbre internacional para tratar el espinoso tema de la inmunidad (Ugarte Boluarte y Diestra Huerta, 2022).

Respecto a la posibilidad de que Estados parte del Estatuto se abstengan de arrestar a jefes de Estados no parte amparándose en su inmunidad, la CPI dictaminó que cuando un Estado parte da cumplimiento a una orden de detención y/o de entrega de la CPI no está ejerciendo su jurisdicción penal nacional, sino que estaría actuando en nombre de la CPI. De este modo, los Estados parte no incumplirían sus obligaciones consuetudinarias con terceros Estados, mientras que si se abstuvieran sí violarían sus obligaciones con respecto a la CPI (Liu, 2023).

La decisión de la CPI fue más lejos al afirmar que, si bien sí reconoce la inmunidad de los jefes de Estado ante sus tribunales nacionales, no contempla su existencia ante la CPI o cualquier otro tribunal internacional. Según la Corte, el 27(2) del Estatuto,

el cual niega que la inmunidad de la que puedan gozar los jefes de Estado les exonere de responsabilidad penal internacional e impida a la CPI ejercer su jurisdicción, refleja una costumbre internacional:

«No existe práctica de los Estados ni *opinio juris* que respalden la existencia de la inmunidad del jefe de Estado según el Derecho Internacional Consuetudinario frente a un tribunal internacional. Al contrario, dicha inmunidad nunca ha sido reconocida en el derecho internacional como un obstáculo a la jurisdicción de un tribunal internacional» (Judgment, 2019).

No obstante, a pesar de que los Estados parte estén obligados a acatar las órdenes de detención de la Corte y de que no se reconozca la inmunidad frente a tribunales internacionales, la CPI seguirá dependiendo de la cooperación de Rusia si desea sentar ante la justicia a Putin y sus colaboradores algún día. De nuevo, el caso Al Bashir es de utilidad y ofrece unas perspectivas no muy alentadoras. Si bien fue derrocado en 2019, la CPI aún no ha sido capaz de detener a Al Bashir y menos aún de juzgarle pese a los cargos contra él debido a que aún hoy la jurisdicción nacional sudanesa reconoce su inmunidad como jefe de Estado (Africanews, 2023).

3.2. ¿Un posible genocidio?

La gravedad de los hechos ha provocado que algunos expertos alerten acerca de la posibilidad de que Rusia esté llevando a cabo un genocidio en tierras ucranianas (Schäffer y Kirchmair, 2022). El artículo 6 del Estatuto de Roma y el artículo 2 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 limitan el genocidio a «actos [...] perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso» (Estatuto de Roma, 1998) como atentar contra la integridad física o mental de los miembros del grupo o someterles a condiciones de existencia que hayan de desembocar en su destrucción física. Aunque atacar bienes culturales no puede equipararse a un genocidio, la Política de Patrimonio Cultural de la propia Corte Penal Internacional en su párrafo 78 reconoce que los actos destinados a dañar o destruir los bienes culturales de un grupo pueden aportar pruebas importantes acerca de que exista intención genocida ya que estos actos acarrear un impacto psicológico sobre el pueblo que lo sufre (Policy on Cultural Heritage, 2021).

En casos como el de Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro y el del juicio de Krstić, la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia han dictaminado respectivamente que, si bien la destrucción de bienes culturales muestra una clara intención por destruir la presencia cultural, religiosa o social de un grupo, suele ir acompañada de la destrucción física y biológica de los miembros del grupo y es contraria a las normas internacionales; por sí sola, la destrucción del patrimonio histórico, artístico y cultural de un grupo no entra en la categoría de genocidio contemplada en el Estatuto de Roma y en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio al no acarrear la imposición de condiciones de vida que entrañen la destrucción física del grupo (Bosnia and

Herzegovina v. Serbia and Montenegro, 2007; Prosecutor v. Radislav Krstic, 2001). En todo caso, aunque no sea suficiente para considerarse un genocidio, la Corte Penal Internacional consideró en el caso Al Mahdi que la destrucción patrimonial supone tal dolor psicológico para el grupo que merece reparaciones individuales y colectivas (Public Reparations Order, 2017).

4. Conclusiones

El actual conflicto entre Rusia y Ucrania es el principal reto para la paz y seguridad en Europa desde el fin de la Guerra Fría. Hechos como la promoción del ucraniano por Kiev o la independencia religiosa del patriarcado de Kiev del de Moscú levantan ampollas en Rusia, que habría desencadenado su invasión el pasado febrero con la intención de devolver a Ucrania al mundo ruso.

No se puede comparar Ucrania con otros países que en el pasado también pertenecieron al imperio ruso o a la Unión Soviético, como Finlandia, puesto que esta, al contrario que Ucrania, no sería parte de la ancestral nación rusa, según Putin y sus colaboradores. La determinación y el esfuerzo militar que ha realizado Moscú por mantener unidas todas las Rusias hacen pensar que, con respecto a Ucrania, para el Kremlin no es suficiente una neutralidad a la finlandesa, que la cuestión va más allá de una lejana e hipotética entrada de Ucrania en la OTAN y que no aceptará nada que no implique la dominación política, económica e identitaria sobre el país vecino. Por consiguiente, la guerra de Ucrania sería un ejemplo paradigmático de triunfo de la teoría constructivista de Wendt, según la que la identidad y la percepción social de la realidad primarían sobre cuestiones materiales a la hora de comprender el comportamiento de los Estados en el sistema internacional.

La destrucción y el daño de bienes culturales del patrimonio ucraniano no es solo un ataque al acervo de la humanidad, sino que persigue debilitar la identidad ucraniana al ser símbolos de su esencia y sus valores sociales y culturales. A la luz de los hechos, se puede concluir que las acciones de Rusia podrían calificarse de crímenes de guerra si se atiende a la definición del artículo 8.2.iv del Estatuto de Roma de 1998. No se han identificado necesidades militares que justificaran el ataque a los bienes culturales mencionados anteriormente, por lo que Moscú habría violado la prohibición de atacar bienes culturales contenida en la Convención del 1954, el artículo 53 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977, e incluso el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, todos ellos firmados y ratificados tanto por Rusia como por Ucrania.

Moscú también habría violado sus compromisos en relación con la prohibición de someter los bienes culturales a robo, pillaje o apropiación indebida que establece el artículo 4 de la Convención de 1954 al trasladar objetos artísticos e históricos a Rusia desde la Ucrania ocupada. De esta manera, si Rusia aún desea honrar sus compromisos

internacionales, más en concreto el capítulo I del Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, debería incautar todos los bienes culturales que se encuentren en su territorio y que procedan de Crimea y Ucrania, devolverlos e indemnizar a las autoridades ucranianas tras el fin de la guerra.

Por desgracia, viendo el cariz que toma la situación y el talante del gobierno de Putin resulta difícil creer que tal cosa vaya a ocurrir. Como también se ha explicado ya, hoy por hoy, juzgar los crímenes de guerra cometidos por los mandatarios rusos no es sencillo pese a que Ucrania se haya sometido a la jurisdicción de la Corte y a que el Fiscal de esta haya dado luz verde a la investigación a causa de la imposibilidad actual de sentar a Putin y sus colaboradores en La Haya. Todo ello no es si no otra evidencia de la debilidad del sistema de justicia penal internacional a la hora de llevar a término cualquier rendición de cuentas. Es preciso por ello y para evitar la impunidad de los más graves crímenes contra el Derecho internacional que los Estados, en especial aquellos que forman parte del Estatuto de Roma, estén a la altura de las circunstancias y colaboren estrechamente en todo lo que la CPI precise.

Bibliografía

- Adams, G. K. (2022). Zelensky calls for expulsion of Russia from Unesco [en línea]. *Museums Association*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.museumsassociation.org/museums-journal/news/2022/06/zelensky-calls-for-expulsion-of-russia-from-unesco/#>
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* [en línea]. (2007). Corte Internacional de Justicia. 26 de febrero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf>
- Baitsym, P. (2022). Art Workers at War: How the Ukrainian Artworld Has Rallied to Protect Cultural Heritage [en línea]. *ArtReview*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://artreview.com/art-workers-at-war-how-the-ukrainian-artworld-has-rallied-to-protect-cultural-heritage/>
- Balcells Magrans, M. (2022). Destrucción intencionada de patrimonio cultural en conflictos armados: el caso de Ucrania [en línea]. *IurisCrimPol*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://blogs.uoc.edu/edcp/destruccion-intencionada-de-patrimonio-cultural-en-conflictos-armados-el-caso-de-ucrania/>
- Bazhenova, H. (2022). Protection of Ukraine's Cultural Heritage during the War [en línea]. *Instytut Europy Środkowej*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ies.lublin.pl/en/comments/protection-of-ukraines-cultural-heritage-during-the-war/>
- Behrends, J. C. (2014). Moscow's War against Ukraine. Comments from a historical perspective. *Cuadernos de Historia Contemporánea*. N.º 36, pp. 325-329.

- Bianchi, C. y Botti, F. (2023). Cultural Heritage and Religious Phenomenon between Urbicide and Cancel Culture: The Other Side of the Russian-Ukrainian Conflict [en línea]. *Religions*. 14(535). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2077-1444/14/4/535>
- Campfens, E. *et al.* (2023). Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond [en línea]. *Policy Department for Structural and Cohesion Policies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733120/IPOL_STU\(2023\)733120_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733120/IPOL_STU(2023)733120_EN.pdf)
- Centro del Patrimonio Mundial. UNESCO. (2008). *Carpeta de información sobre el patrimonio mundial* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000139052_spa-cultural-heritage-eng.pdf
- Corte Penal Internacional. (2020). *Report on Preliminary Examination Activities 2020* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-eng.pdf>
- . (2021). *Policy on Cultural Heritage* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20210614-otp-policy>
- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. (1954). *Final act of the Intergovernmental Conference on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* [en línea]. UNESCO. [Consulta: 2024].
- Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales* [en línea]. (1970). Noviembre 14. UNESCO. [Consulta: 2024].
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. (1949). *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* [en línea]. OHCHR. 12 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>
- Cortés Jiménez, P. (2019). La destrucción del patrimonio cultural en caso de conflicto armado: consecuencias, dilemas, herramientas para combatirla, esperanzas [en línea]. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 31. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEEO31_2019PABCOR-Mali.html
- Daniels, B. I. (2022). How Can We Protect Cultural Heritage in Ukraine? Five Key Steps for the Int'l Community [en línea]. *Just Security*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/81212/how-can-we-protect-cultural-heritage-in-ukraine-five-key-steps-for-the-intl-community/>
- De Rueda, F. J. (1998). La protección internacional del patrimonio cultural en caso de conflicto armado. *LOCVS AMOENVS*. 4, pp. 249-266.

- Devlin, C. (2022). Is Russia intentionally targeting Ukraine's cultural landmarks? [en línea]. *NBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/news/world/russia-intentionally-targeting-ukraines-cultural-landmarks-rcna21604>
- Dlugy, Y. (2022). The War on Ukrainian Culture [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/07/15/briefing/russia-ukraine-war-culture.html>
- Drazewska, B. y Hausler, K. (s. f.). How does international law protect Ukrainian cultural heritage in war? Is it protected differently than other civilian objects? [en línea]. *British Institute of International and Comparative Law*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.biicl.org/documents/11200_how_does_international_law_protect_ukrainian_cultural_heritage_in_war.pdf
- Escobar Hernández, C. (2022). Ucrania y la Corte Penal Internacional: Una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad. *Revista Española de Derecho Internacional*. 74, n.º 2, pp. 57-76.
- Estatuto de Roma. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Hammer, J. (2022). The Race to Save Ukraine's Sacred Art [en línea]. *Smithsonian Magazine*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.smithsonianmag.com/arts-culture/the-race-to-save-ukraines-sacred-art-180980019/>
- International Criminal Court opens new probe into Sudan violence. (2023). [en línea]. *Africanews*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.africanews.com/2023/07/14/international-criminal-court-opens-new-probe-into-sudan-violence/>
- Isachenkov, V. (2015). Putin puts Crimean archaeological site under federal control [en línea]. *Phys.org*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://phys.org/news/2015-08-putin-crimean-archaeological-site-federal.html>
- Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal* [en línea]. (2019). Corte Penal Internacional. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2019_02856.PDF
- Kinsella, E. (2023). Winterizing Monuments, Digitizing Archives: How Ukraine Is Fighting to Preserve Its Cultural Heritage a Year Into the Russian Invasion [en línea]. *Artnet*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://news.artnet.com/art-world/ukraine-war-one-year-cultural-heritage-preservation-2261952>
- Kishkovsky, S. y Seymour, T. (2022). Is Ukraine's cultural heritage under coordinated attack? [en línea]. *The Art Newspaper*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.theartnewspaper.com/2022/06/10/is-ukraines-cultural-heritage-under-coordinated-attack>
- Koval, N. y Gaidai, O. (2022). The Destruction of Ukrainian Cultural Heritage during Russia's Full-Scale Invasion in 2022 [en línea]. *Sciences*

- Po Centre de Recherches Internationales*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/destruction-ukrainian-cultural-heritage-during-russia-s-full-scale-invasion-2022>
- La Haya. (1954). Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado [en línea]. *UNESCO*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/protocol-convention-protection-cultural-property-event-armed-conflict>
- . (1999). Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado [en línea]. *UNESCO*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/segundo-protocolo-convencion-haya-1954-proteccion-bienes-culturales-caso>
- Liu, Y. (2023). Do States Party to the International Criminal Court Statute have the Obligation to Arrest Vladimir Putin? [en línea]. *EJIL: Talk!*. [Consulta: 5 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/do-states-party-to-international-criminal-court-statute-have-the-obligation-to-arrest-vladimir-putin/>
- Mankoff, J. (2022). Russia's War in Ukraine: Identity, History, and Conflict [en línea]. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict>
- Marchuk, I. y Wanigasuriya, A. (2022). The ICC and the Russia-Ukraine War [en línea]. *American Society of International Law*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.asil.org/insights/volume/26/issue/4>
- Mick, C. (2023). The Fight for the Past: Contested Heritage and the Russian Invasion of Ukraine [en línea]. *The Historic Environment: Policy & Practice*. 14(2), pp. 135-153. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1080/17567505.2023.2205703
- Miranda Gonçalves, R. (2020). Conflictos armados y patrimonio cultural material: mecanismos de protección a nivel internacional. *Revista Direito Ambiental E Sociedade*. 10(3), pp. 77-88.
- Naciones Unidas (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea]. 10 de diciembre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- . (2001). International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991 [en línea]. *Naciones Unidas*. N.º IT-98-33-T. 2 de agosto. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.icty.org/x/cases/krstic/tjug/en/krs-tj010802e.pdf>
- . (2023). Ukraine: deliberate destruction of culture must stop, say rights experts [en línea]. *United Nations News*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133762>

- Orzechowski, M. y Wejman, G. (2021). The Importance of the Autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine for the Confessional Policy of the Russian Federation in Central and Eastern Europe. *Studia Oecumenica*. 21, pp. 133-147.
- Pasikowska-Schnass, M. (2022). Russia's war on Ukraine's cultural heritage [en línea]. *European Parliament*. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729377/EPRS_ATA\(2022\)729377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729377/EPRS_ATA(2022)729377_EN.pdf)
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales [en línea]. (1949). *Naciones Unidas*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and>
- Putin, V. (2022). Address by the President of the Russian Federation [en línea]. *President of Russia*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>
- Sagoo, R. y Dias, T. (2023). The ICC response to Russia's war gives hope for justice [en línea]. *Chatham House*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2023/03/icc-response-russias-war-gives-hope-justice#:~:text=Jurisdiction%20and%20enforcement,Statute%20which%20created%20the%20ICC>.
- Sapuppo, M. (2023). Russia is targeting Ukrainian national identity with attacks on heritage sites [en línea]. *Atlantic Council*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-is-targeting-ukrainian-national-identity-with-attacks-on-heritage-sites/>
- Schäffer, C. y Kirchmair, L. (2022). The War of Aggression Against Ukraine, Cultural Property and Genocide: Why it is Imperative to Take a Close Look at Cultural Property [en línea]. *EJIL:Talk!* [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-war-of-aggression-against-ukraine-cultural-property-and-genocide-why-it-is-imperative-to-take-a-close-look-at-cultural-property/>
- Shcherba, D. (2023). The War on Culture: How Russia is Destroying Ukraine's Cultural Heritage [en línea]. *Ukraine World*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://ukraineworld.org/en/articles/analysis/war-culture>
- Situation in the Republic of Mali in the Case of the Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Public Reparations Order [en línea]. (2017). *Corte Penal Internacional*. N.º ICC-01/12-01/15. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_05117.PDF
- Torrico, E. (2022). Los otros tribunales que pueden juzgar a Putin por crímenes de guerra [en línea]. *El Confidencial*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-04-09/tribunales-putin-crimenes-de-guerra-ucrania_3405795/

- Ugarte Boluarte, K. y Diestra Huerta, R. (2022). La inmunidad de jurisdicción penal ante la Corte Penal Internacional: un análisis desde el caso Omar Al Bashir [en línea]. *LEX*. 30. [Consulta: 2024]. Disponible en: file:///C:/Users/artur/Downloads/La_inmunidad_de_jurisdiccion_penal_ante_la_Corte_P.pdf
- Ukraine* [en línea]. (s. f.). UNESCO. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/statesparties/ua>
- UNESCO. (1972). Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfooooo02136_spa
- . (2014). Seguimiento por la UNESCO de la situación en la República Autónoma de Crimea (Ucrania) [en línea]. *UNESDOC*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfooooo227294>
- . (2022). Second Extraordinary Meeting of the Committee for Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict [en línea]. [Consulta: 2024].
- . (2023). Ukraine seeks UNESCO support for post-war cultural renaissance [en línea]. *United Nations News*. [Consulta: 5 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/04/1135402>
- . (2024). Ukraine: UNESCO paves the way for the rehabilitation of Chernihiv's historic centre [en línea]. *UNESCO News*. [Consulta: 5 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/news/2676/>
- UNESCO y Larcán, A. (2023). Damaged cultural sites in Ukraine verified by UNESCO [en línea]. *UNESCO*. [Consulta: 12 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>
- Urueña Álvarez, M. R. (2004). La protección del patrimonio cultural en tiempo de guerra. *Cuadernos de Estudios Empresariales*. 14, pp. 245-260.
- Verheyen, S. y Chialastri, S. (2022). Destruction of cultural heritage is a war crime [en línea]. *EPP Group*. [Consulta: 31 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/destruction-of-cultural-heritage-is-a-war-crime>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*. 88(2), pp. 384-396.
- Лев, Л. (2022). В Украине резко выросло число атеистов [en línea]. *Thinktanks.by*. [Consulta: 31 de octubre de 2023].

Artículo recibido: 21 de enero de 2024.

Artículo aceptado: 10 de mayo de 2024.

Mónica Román González

Graduada en Relaciones Internacionales y máster en Política Internacional: estudios sectoriales y de área. Actualmente doctoranda en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid

Correo electrónico: monroman@ucm.es

La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?

The people's Republic of China and Australia: an end to years of tension?

Resumen

Australia se caracteriza por encontrarse en una situación de gran complejidad en lo que se refiere a términos geopolíticos al estar su actuar internacional encasillado entre dos potencias rivales como la República Popular de China y Estados Unidos. Mientras que el país mantiene una dependencia económica y comercial con Beijing, Canberra está a su vez alineada con Washington en temas de seguridad. Por esta razón, la diplomacia australiana se ha caracterizado hasta ahora por tratar de equilibrar su relación comercial con el gigante asiático junto al fortalecimiento de su alianza en defensa con el país norteamericano.

Pese a ello, en los últimos años las relaciones sino-australianas han ido deteriorándose a un ritmo vertiginoso debido a la sucesión de tensiones entre ambas partes. Esta situación desembocaría en la imposición de restricciones comerciales por parte de China a importantes exportaciones de Australia, así como en un congelamiento diplomático entre los dos países.

No obstante, han sido varios los factores y elementos que han equilibrado la balanza en favor de una estabilización de la situación entre los actores implicados como demuestra el encuentro entre Anthony Albanese y Xi Jinping el pasado seis de noviembre de 2023.

Palabras clave

Australia, China, Asia Pacífico, Relaciones Internacionales.

Abstract

Australia is a country which faces a complex situation from the point of view of world geopolitics, as it maintains an economic and trade dependence on China while is also aligned with the United States on security issues. For this reason, Canberra's strategy has been based on trying to balance its trade relationship with Beijing with the strengthening of its defence alliance with Washington.

Despite this, Sino-Australian relations have deteriorated dramatically with accusations and doubts raised about government policies on both sides in recent years. This resulted in China's imposition of trade restrictions on Australian key exports and in a diplomatic freeze between both countries that has now ended after several years.

However, a wide variety of factors have contributed to the stabilisation of the situation between the actors involved, as demonstrated by the meeting between Anthony Albanese and Xi Jinping on November 6, 2023.

Keywords

Australia, China, Asia Pacific region, International Relations.

Citar este artículo:

Román González, M. (2024). La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones? *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. N.º 23, pp. 59-83.

I. Introducción

A pesar de ser un país tradicionalmente percibido como occidental por sus vínculos históricos y culturales tanto con Reino Unido como con Estados Unidos, Australia decidió a principios del siglo XXI acercarse a nuevos países de su vecindad asiática como es el caso de China. En efecto, durante los primeros años del presente siglo, el país oceánico comenzó a extender los contactos político-diplomáticos con el gigante asiático en aras de sacar el mayor provecho posible al potencial de las relaciones económicas existente entre ambas partes.

De este modo, en las recientes décadas las relaciones entre ambos países han estado ligadas al ámbito económico en detrimento del político. Este último quedaría más descuidado, como demuestran las escasas reuniones de alto nivel de sus líderes políticos a nivel bilateral, más allá de las interacciones existentes a nivel multilateral en organismos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Cumbre de Asia Oriental o el G20.

No obstante, para China lo que convierte a Australia en un objetivo clave es su valor estratégico. Aumentando su influencia sobre el que es uno de los principales aliados de Estados Unidos en la región de Asia-Pacífico, Beijing busca condicionar aquellos esfuerzos de Canberra orientados a limitar sus ambiciones. Con ello, las autoridades chinas pretenden fortalecer su papel y socavar el liderazgo norteamericano en una región cada vez más disputada.

Australia se encuentra así en una situación de gran complejidad en lo que se refiere a términos geopolíticos al estar situada entre dos potencias rivales. Mientras que el país mantiene una dependencia económica y comercial con Beijing, este está a su vez alineado con Washington en temas de seguridad. Pese a ello, han sido numerosas las ocasiones en las que figuras políticas australianas han defendido las capacidades de Australia de tomar sus propias decisiones como Estado soberano sin necesidad de tener que elegir entre dos naciones en lugar de hacerlo sobre la base de intereses y objetivos propios. Esto explica la que hasta ahora ha sido la estrategia de Canberra centrada en equilibrar sus relaciones con ambas potencias. En este sentido, es importante señalar que más allá de la ya señalada importancia del factor económico y comercial, son varios los intereses en juego para Australia respecto a sus relaciones con China. En referencia a ello, pueden mencionarse los vínculos comunitarios generados por la diáspora china residente en el país australiano o la amplia diversidad de opiniones dentro de la población respecto a las relaciones sino-australianas, entre otras cosas.

En los últimos años las relaciones entre ambos países han pasado por su peor momento debido a varias razones. Por parte de Australia, han sido varias las acusaciones hacia China por su posible interferencia en los asuntos nacionales, a los efectos de su influencia en las universidades australianas, a las detenciones arbitrarias de ciudadanos australianos en territorio chino o incluso amenazas a la propia seguridad del país. Por su parte, China ha mostrado reiteradamente su descontento ante tales acusaciones. En su caso, además de las acusaciones relacionadas con la existencia de racismo hacia

ciudadanos chinos en territorio australiano, el gigante asiático ha manifestado su firme oposición a las políticas regionales de Canberra.

Podría decirse que el punto más álgido de este periodo de tensiones llegó en 2020 con la decisión de Australia de iniciar una investigación sobre los orígenes de la COVID-19. Semejante acto fue considerado por China como un ataque injustificable, lo que llevó al país a tomar la decisión de emprender una serie de medidas que afectaron a Canberra, en especial en el ámbito económico, y que a su vez acabaron derivando en un congelamiento de las relaciones entre ambos países.

A pesar de ello, las tensiones comenzaron a rebajarse recientemente tras la victoria del Partido Laborista en Australia y la consiguiente constitución de un nuevo Gobierno liderado por Anthony Albanese desde el 23 de mayo de 2022. Ejemplo de ello es el viaje del nuevo primer ministro a Beijing en noviembre del pasado año en la que sería la primera visita de un mandatario australiano al país asiático desde 2016. Desde entonces, ambos países parecen haber retomado la senda a la estabilidad como demuestra la progresiva retirada de las medidas restrictivas económicas impuestas por China y la suavización de la retórica de Australia.

Pese a la relevancia del asunto, la bibliografía existente sobre la materia en España es bastante escasa pudiendo destacarse dentro de ella publicaciones como, por ejemplo, la de Alejandro Mackinlay (2022). Más allá de aquellas noticias relacionadas con las tensiones sino-australianas que han sido publicadas en el país, en la literatura española la cuestión señalada se enmarca generalmente como parte de aquellos análisis de la disputa por el poder global entre Estados Unidos y China en la región de Asia-Pacífico como puede comprobarse con trabajos como los de Laura Paíno Peña (2018) o Magi Castelltort Claramunt (2023), entre otros. De esta manera, la bibliografía existente es en su mayoría australiana y, en menor medida, china. Dentro de la que es la bibliografía más abundante, destacan artículos de relativa actualidad publicados en el Australian Strategic Policy Institute (ASPI) como los de Bates Gill (2023) o Graeme Dobell (2024). Estos resultan de gran relevancia para introducirse respecto al tema en cuestión al dar constancia de la evolución de los acontecimientos estudiados.

En el caso del presente artículo, el objetivo es analizar las principales causas y efectos del periodo de tensiones políticas entre Australia y China acontecido entre 2017 y 2023. Teniendo en cuenta que el fenómeno a analizar requiere de la integración de los enfoques cuantitativo y cualitativo, el marco metodológico empleado para la realización de este estudio es el método mixto caracterizado por combinar ambos métodos (Bryman, 2008: 603). Por un lado, la recolección de datos cuantitativos ha sido realizada a través de grandes bases de datos de carácter oficial accesibles en Internet. Por su parte, la recolección de datos cualitativos ha tenido lugar a partir de una revisión bibliográfica y documental. Entre los documentos utilizados pueden diferenciarse fuentes primarias, si son documentos originales, o fuentes secundarias, si analizan o hacen referencia a documentos primarios (Lamont, 2021: 97). En el caso de las primeras ha resultado imprescindible realizar una revisión de documentos oficiales como legislación o declaraciones políticas, entre otros. Respecto a las secundarias,

puede destacarse la lectura de monografías, prensa o artículos de revistas académicas y científicas.

Por consiguiente, el artículo está estructurado en tres apartados que irán acompañados de la respectiva conclusión de la investigación. En primer lugar, a modo de introducción, el documento cuenta con un primer apartado en el que se exponen en orden cronológico los episodios más destacados de tensión que han tenido lugar entre ambos países desde 2017 hasta hoy. Posteriormente, teniendo en cuenta la importancia del factor económico y de seguridad en las relaciones sino-australianas, se analiza el papel que juega China en dichos ámbitos en aras de explicar de la manera más completa posible los efectos que estas tensiones han tenido sobre Australia. Por último, en el apartado de las conclusiones se exponen los principales resultados de la investigación para poder concebir los posibles escenarios futuros respecto a la cuestión analizada.

2. Las tensiones sino-australianas desde 2017

El principal desgaste de las relaciones sino-australianas desde que ambos países establecieron relaciones diplomáticas en 1972 se produjo en 2017. Ya a partir de la segunda década del presente siglo, Australia comenzó a adoptar políticas de carácter defensivo hacia China coincidiendo con el auge de esta última como potencia y con los consiguientes cambios en la estructura del poder internacional. El actuar chino derivado de su creciente influencia como actor de relevancia hizo que cambiase la percepción australiana respecto al entorno de seguridad regional y a sus preocupaciones por la injerencia en asuntos internos (Gill, 2023: 250-263). En este sentido, han sido varias las razones que han propiciado semejante deterioro de las relaciones bilaterales de ambos países.

Por un lado, Canberra ha denunciado la intromisión china en los asuntos australianos y en varios sectores de su sociedad, incluidos Gobierno e instituciones, llegando a acusar al país asiático de espionaje casi de manera directa. En 2017, el entonces primer ministro de Australia, Malcolm Turnbull, denunció públicamente el peligro que suponía para el país la intromisión extranjera en los asuntos nacionales estando en riesgo la democracia y los valores que caracterizan al Estado australiano:

«No debemos ser ingenuos al respecto; las potencias extranjeras están haciendo intentos sin precedentes y cada vez más sofisticados de influir en el proceso político tanto aquí como en el extranjero [...] Recientemente hemos visto informes inquietantes sobre la influencia china. Me tomo muy en serio esos informes, al igual que mis colegas. Pero estas reformas no tienen que ver con un solo país. La injerencia extranjera es un problema global» (Turnbull, 2017).

Como consecuencia de ello, un año después el Parlamento australiano impulsó una legislación contra la interferencia extranjera con el objetivo de garantizar la seguridad

nacional fortaleciendo las capacidades del país ante actos cuyo fin fuese el de interferir en los asuntos de Australia y/o apoyar las actividades de inteligencia de un gobierno extranjero (Australian Government, 2018). A pesar de que Canberra trató en un principio de generalizar sobre este problema sin nombrar explícitamente a China en estas leyes, su simple aprobación avivó aún más las tensiones con el gigante asiático.

En el mismo año, las autoridades australianas prohibieron a las compañías tecnológicas chinas Huawei y ZTE realizar en su territorio proyectos destinados a proporcionar tecnología 5G a las redes inalámbricas del país alegando preocupaciones para la seguridad nacional:

«El Gobierno considera que la participación de vendedores que probablemente se vean sujetos a instrucciones extrajudiciales de un gobierno extranjero que entren en conflicto con la ley australiana, pueden correr el riesgo de insuficiencia por parte del operador para proteger adecuadamente una red 5G de un acceso no autorizado o interferencia» (Parliament of Australia, 2018).

A pesar de no hacer referencia explícita a ello, esta decisión del Ejecutivo australiano se dio de manera casi inmediata tras la aprobación de Ley de Inteligencia Nacional de la República Popular China, cuyo artículo 7 establece que: «De conformidad con la ley, cualquier organización y ciudadano apoyará, prestará asistencia y cooperará en el trabajo de inteligencia nacional y protegerá el secreto del trabajo de inteligencia nacional del que tengan conocimiento» (The National People's Congress of the People's Republic of China, 2017; China Law Translate, 2017). Como respuesta a ello, a medida que iban aumentando las tensiones entre ambos países, empezaron a ser constantes en territorio chino las detenciones a ciudadanos australianos hasta el punto en el que el Gobierno de Australia emitió advertencias oficiales a su población en caso de viajar al gigante asiático. Estas, las cuales aún se mantienen vigentes hoy en día, señalan que: «los australianos pueden correr el riesgo de sufrir detenciones arbitrarias o una aplicación estricta de las leyes locales, incluidas las Leyes de Seguridad Nacional, ampliamente definidas» (*Government of Australia*, 2024).

Otra de las medidas tomadas por Beijing fue enviar académicos chinos a Australia con el objetivo de criticar la deriva de las políticas del país y conseguir generar en la población un sentimiento de rechazo ante el devenir de las relaciones sino-australianas, generando asimismo simpatía hacia China en detrimento de Estados Unidos (Hayes y Ping, 2023). A este respecto, otra de las preocupaciones australianas respecto a su vecino asiático es su creciente influencia en sus universidades y sus peligrosos efectos en la libertad académica (Babones, 2019). Esta influencia china es cada vez mayor debido a la creciente dependencia de la educación superior australiana respecto a las inversiones y a la llegada de estudiantes internacionales que, en su mayoría, proceden de China (*Australian Government Department of Education*, 2024).

Dada la deriva de las relaciones sino-australianas ante semejante contexto, a finales de 2018 se celebró en Beijing el V Diálogo Diplomático y Estratégico China-Australia entre los entonces ministros de Relaciones Exteriores de los dos países, Wang Yi y

Marise Payne. Con el objetivo de favorecer la estabilidad de la región de Asia-Pacífico, se trataría de equilibrar las relaciones bilaterales entre dos actores claves a nivel regional a partir de la reconstrucción de la confianza política mutua entre los mismos (*Minister for Foreign Affairs of Australia*, 2018; *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2018). Pero lejos de destensarse, la situación se agravó aún más en 2020, cuando el entonces primer ministro australiano, Scott Morrison, se dirigió a la Asamblea de Naciones Unidas mostrándose favorable a la realización de una investigación sobre los orígenes de la COVID-19 (UN Audiovisual Library, 2020). De esta forma, Australia lideró las demandas globales destinadas a realizar una investigación imparcial de carácter internacional consolidando así una iniciativa que sería respaldada por varios países en la Asamblea Mundial de la Salud (World Health Organization, 2020).

La respuesta china a la iniciativa australiana no se hizo esperar. Las autoridades de Beijing decidieron imponer elevados aranceles e investigaciones comerciales a importantes exportaciones australianas con el objetivo de conseguir que Australia decidiese dar marcha atrás en sus actuaciones. Los principales productos afectados fueron la cebada, la carne de vacuno y el vino, mientras que se impusieron otra serie de restricciones a otra variedad de productos, incluido el carbón. Estos se encuentran entre las veinticinco principales exportaciones de Canberra desde antes de 2020, siendo asimismo China su principal mercado (*Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, 2023). Por esta razón, Australia solicitó la celebración de consultas en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio respecto a las medidas impuestas por el gobierno de Beijing sobre sus productos (Organización Mundial del Comercio, 2020).

También en el mismo año ocurrieron nuevos episodios de tensión a destacar. Por un lado, Australia sufrió un ciberataque a gran escala que se sumó a la larga serie de ataques repartidos en diferentes años. En este caso, si bien las autoridades australianas evitaron responsabilizar a cualquier actor, los entonces primer ministro y ministra de Defensa australianos, Scott Morrison y Linda Reynolds, señalaron que la magnitud de tal ataque apuntaba a su realización con el respaldo de un Estado (*Australian Government Defence*, 2020a). Como puede comprobarse a través de la agencia oficial de noticias del gobierno chino, la Agencia de Noticias Xinhua (2020), el país asiático respondió a las posibles acusaciones llegando a acusar al Australian Strategic Policy Institute de llevar a cabo una campaña de difamación contra Beijing para contentar a Washington. Por otro lado, siguiendo el ejemplo de países como Reino Unido o Canadá, Australia tomó la decisión de suspender unilateralmente sus tratados de extradición y asistencia jurídica mutua con Hong Kong como muestra de rechazo a la controvertida entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional por parte de China (*Parliament of Australia*, 2020).

Por todo ello, a finales de 2020 en un claro intento por presionar al entonces gobierno de Scott Morrison, la Embajada de la República Popular de China en Canberra entregó a medios locales australianos un documento en el que figuraban un total de catorce quejas por parte del país asiático respecto al devenir de las relaciones sino-australianas y de las políticas adoptadas por el entonces primer ministro. Uno

de los medios australianos que recibió semejante documento, *The Sydney Morning Herald*, recoge que las quejas son las siguientes (Kearsley, Bagshaw y Galloway, 2020):

- El rechazo a proyectos de inversión chinos.
- La decisión de excluir a Huawei y ZTE del 5G nacional.
- La legislación contra la interferencia extranjera.
- La politización y obstaculización de la cooperación entre países.
- La investigación sobre los orígenes del COVID-19.
- El posicionamiento australiano respecto a Xinjiang, Hong Kong y Taiwán.
- La declaración australiana sobre el Mar de la China Meridional ante las Naciones Unidas.
- El alineamiento con Estados Unidos y su campaña contra China.
- Los intentos de torpedear la Iniciativa de la Franja y la Ruta.
- La financiación de *think tanks* anti-China.
- Las actuaciones e incautaciones realizadas aleatoriamente contra los periodistas chinos.
- Las acusaciones a Beijing respecto a los ciberataques sufridos.
- Las críticas al Gobierno chino y el supuesto racismo hacia los ciudadanos de su país.
- Las coberturas negativas de China por parte de los medios de comunicación australianos.

Por ello, el mismo medio publicó el ultimátum lanzado por un funcionario chino cuyas declaraciones fueron: «China está enfadada. Si conviertes a China en el enemigo, China será el enemigo» de tal manera que solo si Australia cedía ante tales exigencias podrían estabilizarse de nuevo las relaciones entre las partes (Kearsley, Bagshaw y Galloway, 2020). Lejos de ceder, las autoridades australianas declararon en numerosas ocasiones que no comprometerían la seguridad nacional ni la soberanía de Australia para contentar los intereses de ningún Estado. Además, su posición ante las provocaciones chinas fue a partir de entonces mucho más firme como demuestra su respuesta a la publicación en redes sociales del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, Zhao Lijian. En ella aparecía una fotografía falsa de un soldado australiano sosteniendo un cuchillo ensangrentado en la garganta de un niño en Afganistán. Esto despertó la ira de Canberra hasta tal punto que el entonces primer ministro exigió al gigante asiático unas disculpas, petición que rechazaron (Bagshaw, 2020).

La situación volvería a tornarse compleja en septiembre de 2021 con la firma del acuerdo AUKUS entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos. A partir de esta iniciativa se trataría de profundizar la cooperación en materia de seguridad y

defensa entre los tres países, algo que resultaría clave para el país en un contexto en el que los desafíos de seguridad en la región no han hecho más que aumentar de manera significativa. En concreto el acuerdo se centraría en el reforzamiento de las capacidades cibernéticas, la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas y las capacidades submarinas a través de la transferencia al país de tecnología de propulsión nuclear que permita dotarle de submarinos nucleares de ataque (*Australian Government Defence*, 2021).

Todo cambió con la elección de un nuevo gobierno en Australia en 2022, cuando el Partido Laborista ganó las elecciones convirtiéndose así Anthony Albanese en el actual primer ministro. Desde su llegada al poder, es evidente que el nuevo dirigente ha optado por impulsar una política centrada en normalizar las relaciones con el gigante asiático en aras de aliviar las tensiones sino-australianas tanto en términos económicos como de seguridad. A pesar de que su mandato se inició haciendo frente a un nuevo incidente con el gigante asiático como fue la controvertida interceptación de un avión australiano por parte de un avión chino en la región del mar de la China Meridional (*Australian Government Defence*, 2022a), serían varios los pasos dados hacia la estabilidad diplomática por parte del nuevo Gobierno.

En primer lugar, es destacable el encuentro entre los ministros de Defensa de ambos países. En junio de 2022, durante la celebración del Diálogo de Shangri-La en Singapur, Richard Marles y Wei Fenghe mantuvieron unas conversaciones definidas por ambos países como un paso fundamental para estabilizar las complejas relaciones. A pesar de ello, tras recalcar la voluntad australiana de no renunciar a sus propios intereses y valores, Marles planteó a su homólogo chino aquellas cuestiones que preocupan al país en la que fue la primera reunión ministerial entre las partes implicadas en casi tres años (*Australian Government Defence*, 2022b).

En noviembre de 2022, Anthony Albanese y Xi Jinping se reunieron al margen de la cumbre del G20 en Bali en lo que supuso un acercamiento inicial (Prime Minister of Australia, 2022). Un mes después se anunció la visita de la ministra de Relaciones Exteriores de Australia, Penny Wong, para celebrar el VI Diálogo Estratégico y Exterior entre Australia y China, convirtiéndose así en la primera persona en ocupar dicho ministerio en pisar territorio chino tras casi un lustro. Esta visita, que tuvo lugar con motivo del 50 aniversario de las relaciones diplomáticas entre ambos países, buscaba estabilizar formalmente las relaciones entre los mismos (*Minister for Foreign Affairs*, 2022).

Por otro lado, Albanese visitó China en noviembre de 2023 en lo que constituyó la primera visita de un primer ministro australiano al país asiático desde que lo hiciese Turnbull en 2016. En ella, mientras que Xi Jinping reconoció que con la llegada al poder de Albanese «la relación entre China y Australia se ha embarcado en el camino correcto de mejora y desarrollo» (*Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2023), el actual dirigente australiano declaró que «hoy podemos aprovechar la oportunidad para explorar cómo podemos lograr una mayor cooperación» (*Prime Minister of Australia*, 2023).

Otros logros asimismo destacables en términos diplomáticos son la liberación de la periodista australiana Cheng Lei arrestada en China en 2020, así como el anuncio de Albanese de no cancelar el arrendamiento de la empresa china Landbridge Group del puerto de Darwin (*Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet*, 2023), una ciudad clave en la estrategia de Estados Unidos para contener a la propia China en el Pacífico. Asimismo, su elección parece haber supuesto un paso no solo hacia la estabilidad diplomática con Beijing, sino también económica. A la suavización de la retórica australiana le ha seguido la progresiva retirada por parte de China de las medidas comerciales restrictivas adoptadas en pleno periodo de tensiones, mientras que Australia ha retirado sus quejas ante la Organización Mundial del Comercio suspendiendo así el contencioso (*Minister for Foreign Affairs*, 2023).

Sin embargo, serán varios los obstáculos a superar para mantener esta estabilidad. Ejemplo de ello es la reciente condena al escritor australiano Yang Hengjun, detenido en China en 2019 como consecuencia de las sucesivas detenciones arbitrarias ya mencionadas. Por ello, si bien la ministra de Relaciones Exteriores de Australia anunció la disconformidad de su gobierno con la sentencia, esta rechazó asimismo tomar medidas como la retirada del Embajador chino del país insistiendo en la voluntad de Canberra de continuar colaborando con Beijing (*Minister for Foreign Affairs*, 2024).

3. Las relaciones Australia-China en términos económicos

Al igual que ocurre con varios Estados del sistema internacional desde la emergencia de China en el mismo, Australia es un país cuya economía depende en gran medida del gigante asiático siendo este clave para su propio desarrollo. Como se ha mencionado, la dinámica de comercio de Beijing en el nuevo siglo incentivó a Canberra a aumentar desde entonces sus lazos económicos. Ya bajo el gobierno de John Howard, fiel defensor de centrar las relaciones sino-australianas en la interacción económica al encontrar en esta los verdaderos intereses convergentes entre ambas partes, se introdujo el concepto de asociación económica estratégica con China en los principales documentos estratégicos del país (Uren y Sharpe, 2012: 114-116).

Sería en 2015 cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Australia y China. A través de este se mejoraron las relaciones comerciales, financieras y socioeconómicas entre las partes garantizando medidas de aranceles cero a casi todos los productos australianos hasta 2029. Para Canberra, este acuerdo ha generado beneficios mejorando su posición competitiva en el mercado chino e impulsando su propio crecimiento económico (*Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, 2015).

Analizando los datos más actuales correspondientes al 2022, China es tanto el principal destino de las exportaciones australianas (constituyendo estas un 27,6 % del total anual) como la principal fuente de las importaciones de Canberra (constituyendo estas un 21,5 % del total). Lejos quedan Japón como segundo destino de sus exportaciones y Estados Unidos como segunda procedencia de las importaciones del país, con un

17,9 % y 10,7 % respectivamente (*Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, 2022). Por su parte, en el mismo año el 2,2 % de las exportaciones chinas tuvieron como destino Australia siendo este el decimotercer destino principal del total de las exportaciones del gigante asiático. Paralelamente, el 5,2 % de las importaciones de Beijing procedían de Canberra siendo esta la quinta fuente principal de sus importaciones (*Australian Government*, 2022a).

Estos datos convierten a China en el mayor socio comercial bidireccional de Australia llegando a representar casi un tercio de su comercio. Por esta razón, el país exploró diversas tácticas con el objetivo de amortiguar el impacto que pudiesen provocar las restricciones chinas implantadas en 2020 en pleno auge de las tensiones. Entre ellas son destacables la desviación de productos a través de rutas grises para entrar en el continente asiático o el aumento de las exportaciones de ciertos productos a otros mercados como Arabia Saudí en el caso de la cebada, Japón y Europa en el caso del cobre o Bangladesh y Vietnam en el caso del algodón. Sin embargo, la búsqueda de destinos alternativos para otros productos afectados como el vino o la madera no fueron tan eficaces dada su específica producción para el mercado chino (Wilson, 2021).

Las tensiones sino-australianas hicieron de la diversificación de sus mercados una urgencia para Australia, que hoy se vuelve a ver impulsada por la preocupante situación económica internacional. Por ello, desde entonces han sido varios los acuerdos puestos en marcha para fomentar nuevas relaciones comerciales. A nivel regional pueden citarse el Acuerdo de Asociación Integral Económica entre Indonesia y Australia (IA-CEPA), el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Australia-India (AI-CECA) o la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). A nivel global destacan el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y el Reino Unido (A-UK FTA) o el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y la Unión Europea (A-EUFTA) (Monzalsha *et al.*, 2023: 162-163). A excepción del A-EUFTA, estos acuerdos han sido ya en su mayoría firmados.

Otra de las opciones que tiene Australia a la hora de diversificar su economía es apostar por reforzar su papel en las cadenas de suministro de tierras raras. Además de ser claves para la transición energética, estas últimas resultan necesarias para la producción de componentes esenciales para una amplia variedad de productos que abarca desde los principales dispositivos electrónicos hasta la tecnología de defensa. Dada su importancia, el hecho de que China sea el mayor productor mundial de tierras raras y domine esta cadena de suministros ha impulsado numerosas iniciativas por parte de diferentes actores con el objetivo de internacionalizar esta última. Sin embargo, si bien China lidera con diferencia este ámbito, existen países como Australia con importantes reservas de tierras raras pero poca producción nacional (Chipman Koty, 2022).

Teniendo en cuenta que diversificar esta cadena de suministros se ha convertido en una prioridad para importantes actores del sistema internacional, Canberra está invirtiendo progresivamente en la producción de tierras raras al haber identificado esta como una industria estratégica. Por ejemplo, durante el gobierno de Scott Morrison,

el entonces ministro de Industria, Energía y Reducción de Emisiones, Angus Taylor, anunció grandes inversiones para aprovechar las reservas australianas con el objetivo explícito de abordar el mencionado dominio de China (Minister for Industry, Energy and Emissions Reduction, 2022). De forma paralela, el interés general por reducir la dependencia del control de las cadenas de suministro chinas ha hecho que Australia sea objetivo de diversos países a la hora de establecer alianzas en este ámbito. A este respecto, además de la cooperación existente en el marco del Quad (Curtis, 2023), es destacable la formalización de la Iniciativa de Resiliencia de la Cadena de Suministro (IRCS) entre Australia, India y Japón (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2022). No obstante, atendiendo a la complejidad del ámbito referido, hay que entender que cualquier éxito de estos proyectos solo será posible a largo plazo.

Todo lo señalado antes pone de manifiesto la importancia de Beijing en términos económicos para Canberra. Por un lado, a pesar de que existen otros actores como Estados Unidos que son también importantes en términos comerciales y de inversión, es evidente que las cifras comerciales entre China y Australia están lejos de lo que pueden ofrecerle los demás mercados a este último país. Por ello, cabe asimismo destacar que en el periodo de 2017 a 2022 que se corresponde con las tensiones, las exportaciones de bienes y servicios de Australia hacia China llegaron a crecer un 9,8 %. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios australianas procedentes de China crecieron un 9,6 % en el mismo periodo (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2022).

Así, a pesar de los previsible efectos perjudiciales que las restricciones chinas iban a tener sobre Australia, la economía de Canberra demostró ser resiliente. Como recoge el informe de la Comisión de Productividad del Gobierno australiano publicado el año pasado, si bien las medidas impuestas por Beijing provocaron la disminución de exportaciones de productos como las langostas y el vino, consiguiendo así afectar a empresas australianas dedicadas a su exportación, por lo general las exportaciones del resto de productos sujetos a las restricciones se mostraron en gran medida resistentes (*Australian Government Productivity Commission*, 2023: 38).

Mientras que las mencionadas estrategias de diversificación surtieron efecto, otro de los factores que explica esta situación es la propia importancia de la economía australiana para China. Por ejemplo, la necesidad china de importar ciertos materiales procedentes de Australia explica el aumento de las exportaciones totales de Canberra a Beijing aún después de las medidas implantadas en 2020. Teniendo en cuenta la dependencia de la economía china respecto de la construcción y la exportación manufacturera, materiales como el mineral de hierro o el carbón térmico australiano resultan casi irremplazables para el gigante asiático (Coyne *et al.*, 2021: 15). Esto explica el interés chino por estabilizar las relaciones con Australia aprovechando el cambio de gobierno en este último país.

Independientemente del posible éxito que pueda tener este nuevo reinicio en las relaciones sino-australianas, es evidente que la diversificación de mercados fomentada por Australia en especial desde 2020 debe seguir siendo un objetivo para el país en materia de política exterior. Atendiendo a la actual situación económica a nivel

internacional y a la escasa fiabilidad que garantiza China como socio para el país, la retirada de las restricciones comerciales no debería hacer retroceder a Canberra a la hora de continuar su búsqueda de nuevos mercados en aras de garantizar así su resiliencia económica.

4. China como desafío para la seguridad australiana

Otra de las grandes preocupaciones de Australia respecto a China se da en el ámbito de seguridad y defensa. Si bien Beijing asegura su posicionamiento en favor de las políticas de cooperación e integración regional como principal instrumento para alcanzar una mayor seguridad regional (*The State Council of The People's Republic of China*, 2017), tanto sus movimientos como sus claras pretensiones de dominar el Indo-Pacífico y contrarrestar la influencia estadounidense en la zona indican lo contrario. Mientras el gigante asiático hace principalmente uso del *soft-power*, los intensos esfuerzos por acrecentar su poderío militar indican que el país está preparándose para hacer uso del *hard-power* en caso de ser necesario (Peña, 2018: 711-712).

A pesar de haberse mantenido como uno de los mayores importadores de armas a nivel global en los últimos años según datos del Stockholm International Peace Research Institute (2024), la industria armamentística china responde a las demandas de sus Fuerzas Armadas gracias, entre otras cosas, a las políticas de fusión militar-civil y de autosuficiencia implementadas por el país dado su rápido crecimiento económico. La progresión de la producción nacional del gigante asiático en términos armamentísticos hace que este comience a reemplazar a las importaciones al abarcar, ya no solo los principales tipos de armas, sino también tecnología avanzada como demuestra el hecho de que China sea pionera en la producción de vehículos aéreos no tripulados armados (Béraud-Sudreau, 2022: 12). Este crecimiento militar ha ido de la mano con la extendida narrativa existente entre los principales círculos políticos de Australia respecto a la identificación de Beijing como una potencia revisionista que busca socavar en su favor las estructuras del orden existente. Tales preocupaciones respecto al gigante asiático y a su creciente presencia en el Pacífico han hecho que Australia perciba a China como una amenaza (Varrall, 2021: 107-109).

La creciente intranquilidad australiana respecto a la potencia asiática se ve reflejada en los principales documentos reguladores de la defensa del país. En el *Defence White Paper* 2009, ya se recogían las implicaciones estratégicas del auge de China, en particular a nivel regional (*Australian Government*, 2009: 34). En los documentos de seguridad aprobados en 2013, a pesar de no nombrar explícitamente a China, se hizo mención del riesgo que suponía la existencia de Estados con intenciones hostiles y capacidades de ejercer influencia sobre Canberra a partir de la presión a nivel económico, político o militar (*Australian Government*, 2013a: 25, 2013b: 11). Años más tarde, en el *Defence White Paper* 2016 se reconocía el rápido cambio del entorno de seguridad de Australia debido a la incertidumbre y tensión regional derivadas sobre todo de las disputas territoriales en los mares de China Oriental y Meridional, así como de la evolución de

las relaciones entre Beijing y Washington (Australian Government, 2016: 30). Un año después, el *Defence White Paper* 2017 volvió a recalcar la importancia de las relaciones sinoestadounidenses para la estabilidad de una región cada vez más confrontada. En este sentido, Australia reconoció explícitamente su apoyo a Estados Unidos y su compromiso respecto a los asuntos de la región, mientras alentaba a China a ejercer su poder en la misma de manera pacífica y respetando los intereses del resto de actores involucrados (*Australian Government*, 2017: 38-39).

En 2020, coincidiendo con el momento de mayor tensión de las relaciones sino-australianas, Canberra decidió actualizar su estrategia de defensa impulsando entre otras cosas su presupuesto militar. Con el objetivo de responder a los rápidos cambios en el entorno estratégico, Australia lanzó a la vez la 2020 Strategic Update (*Australian Government Defence*, 2020b) y el 2020 Force Structure Plan (*Australian Government Defence*, 2020c). Analizando los documentos, puede verse que los principales objetivos entonces establecidos fueron dar forma al entorno estratégico de Australia, disuadir las acciones contra los intereses australianos y otorgar al país una capacidad de respuesta militar en caso de ser necesario. Para alcanzar tales metas, el país impulsó el desarrollo de una estrategia contundente para la defensa junto a un aumento del gasto en defensa para poder contar con una capacidad real de implementarla.

Es asimismo destacable que, a la hora de contextualizar respecto al entorno al que se enfrentaba Australia, en la 2020 Strategic Update (*Australian Government Defence*, 2020b) se menciona de manera explícita la confrontación entre China y Estados Unidos como conductor de las dinámicas de la región de Asia-Pacífico. Además de señalar el caso concreto de la búsqueda activa de Beijing de una mayor influencia en la zona, es también reseñable el reconocimiento como amenaza del comportamiento coercitivo de algunos países en lo que parece una recopilación de los episodios de tensión con el gigante asiático:

«Algunos países continuarán persiguiendo sus intereses estratégicos a través de una combinación de actividades coercitivas, incluido el espionaje, la interferencia y los instrumentos económicos. Las tensiones sobre las reivindicaciones territoriales y el establecimiento de nuevas instalaciones militares están aumentando y están implicando el uso de fuerzas militares o paramilitares con más frecuencia que en el pasado, incluidas las actividades paramilitares coercitivas en el Mar Meridional de China» (*Australian Government Defence*, 2020b: 12).

Al mismo tiempo, Canberra reiteró que su alianza con Estados Unidos iba a continuar a pesar de buscar una mayor autosuficiencia en términos militares (*Australian Government Defence*, 2020b: 4). Así, en la 2020 Strategic Update y en el 2020 Force Structure Plan no solo se recogen las principales medidas del país a la hora de reforzar su capacidad militar, sino que también se menciona la importancia de fortalecer sus vínculos en materia de seguridad con vecinos como Japón, India e Indonesia a la hora de preservar la estabilidad en su entorno geográfico. Como consecuencia de ello, Australia y Japón anunciaron meses después grandes avances en

las negociaciones respecto al Acuerdo de Acceso Recíproco Australia-Japón, el cual fue firmado a principios de 2022 (*Australian Government*, 2022b).

De la misma manera, la progresiva expansión de los intereses chinos en la región y el paralelo aumento de las capacidades militares del gigante asiático han despertado los temores de Australia respecto a la creación de un nuevo *collar de perlas*, es decir, la instalación china de infraestructuras portuarias alrededor de territorio australiano que pudiesen ser utilizadas para realizar operaciones contra este último. Esto explica el interés australiano respecto a la firma del tratado AUKUS por el cual Canberra no solo reforzaría su alianza con la principal potencia marítima mundial, Estados Unidos, sino que también ampliaría exponencialmente sus capacidades navales (Mackinlay, 2022: 15-16).

Son también motivo de preocupación para Canberra las actividades del gigante asiático en la región de las islas del Pacífico. En primer lugar, es posible que el aumento de influencia china sobre estas islas haga que los futuros comportamientos y posiciones de sus gobiernos se vean condicionados por las directrices de Beijing como compensación por los préstamos otorgados a los mismos (Varrall, 2021: 119-139). No obstante, es importante señalar que la diplomacia trampa de la deuda de China constituye un tema controversial y de evidencia limitada que ha sido refutado por algunos estudios como por ejemplo el de los investigadores Lee Jones y Shahar Hameiri (2020). Por otro lado, si bien a lo largo de la historia ha sido objetivo de Australia mantener la seguridad y la estabilidad en la que es una de sus zonas más cercanas (Hegarty, 2015: 8), en la actualidad uno de los principales temores del país reside en la ambición china de establecer bases militares en la región como parte de una estrategia de proyección de fuerza (Varrall, 2021: 117).

Todo ello puede comprobarse en el primer documento oficial relacionado con la seguridad publicado por Canberra tras el inicio de la reciente estabilización de las relaciones sino-australianas: la Defence Strategic Review 2023. Este tipo de documento ha sido únicamente publicado en tres ocasiones en la historia del país, siendo así sus predecesores el Defence Capabilities Review de 1986 y el Defense Force Posture Review de 2012. En efecto, según se recoge en el mismo, su publicación responde a la necesidad del país de adaptarse a una nueva realidad estratégica marcada por la desestabilización de la seguridad regional derivada de la asertividad china:

«Los países de la región continúan modernizando sus fuerzas militares. La acumulación militar de China es ahora la más grande y ambiciosa de cualquier país desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto ha ocurrido junto con un importante desarrollo económico, que ha beneficiado a muchos países del Indo-Pacífico, incluida Australia. Esta acumulación se está produciendo sin transparencia ni garantías para la región del Indo-Pacífico sobre las intenciones estratégicas de China. La afirmación de la soberanía de China sobre el Mar de China Meridional amenaza el orden global basado en reglas en el Indo-Pacífico de una manera que afecta negativamente los intereses nacionales de Australia.

China también participa en una competencia estratégica en la vecindad cercana de Australia» (*Australian Government Defence*, 2023: 23-24).

De esta forma, las acciones inmediatas a adoptar por el país de acuerdo con las recomendaciones del documento abarcan desde el desarrollo de las capacidades de las Fuerzas Armadas australianas hasta la profundización de las asociaciones del país con sus socios clave en el Indo-Pacífico, o bien en términos diplomáticos, o bien en términos de defensa, en especial a través del formato AUKUS (*Australian Government Defence*, 2023: 7).

En este sentido, es destacable que en todos los documentos mencionados hay dos elementos muy repetidos. Mientras que por un lado se reconoce a Estados Unidos como principal aliado de Australia en términos de seguridad, por otro se insiste en la firme posición del país en favor de que la seguridad tanto global como regional se mantenga en manos de Washington y no de ninguna potencia emergente como es el caso de la propia China. Esto se debe a que Canberra considera a la potencia norteamericana como socio indispensable y prioritario desde 1952, año en el que se firmó el Tratado ANZUS entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos con el objetivo de fomentar la cooperación en materia de defensa entre las partes.

En lo que a ello respecta, a pesar de ser una iniciativa de carácter diplomático, es también destacable la participación australiana en el ya mencionado Cuadrilateral Security Dialogue (Quad). Factores como la asertividad china bajo el liderazgo de Xi Jinping, las implicaciones de la Iniciativa de la Franja y la Ruta o las tensiones en los mares de China Oriental y Meridional harían que se reactivase esta iniciativa planteada en un inicio en 2007 (*Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, 2024). Diez años después, Australia, India, Japón y Estados Unidos retomaron el proyecto con base en el interés común de contrarrestar el actuar chino en la región para dotar a esta última de un equilibrio de poder estable (Lee, 2020: 2-4).

5. Conclusiones

A pesar de haber sido un tema con escasa repercusión en los medios, las constantes tensiones entre Australia y China acontecidas en los últimos años constituyen un buen ejemplo de la situación de lucha de poder existente en una región sobre la que se desplaza progresivamente el centro del poder global como es Asia-Pacífico. Más allá de haber puesto de manifiesto las ya conocidas pretensiones chinas sobre aquellos enclaves estratégicos existentes en la región, los tensos episodios que las relaciones sino-australianas han experimentado en los últimos años han demostrado los instrumentos y las capacidades que Beijing tiene a su disposición a la hora de ejercer influencia sobre cualquier actor involucrado en la misma.

Hasta ahora, Australia se ha enfrentado al desafío que supone tratar de mantener un equilibrio entre su dependencia económica de China con sus propios valores e intereses debido al creciente autoritarismo en el gigante asiático y sus constantes pretensiones

regionales. No obstante, no hay que olvidar que dentro del propio país australiano existen diferencias de opinión respecto al rumbo que debería tomar el país en sus relaciones con China ya que la importancia de Beijing en términos económicos hace que muchos vean en la cooperación con el gigante asiático una necesidad.

Para Australia ha resultado cada vez más complicado mantener su tradicional dualidad entre intereses económicos representados por China y los intereses estratégicos, representados en este caso por Estados Unidos. Esto explica el ejercicio de coerción económica de Beijing sobre Canberra a medida que las actuaciones de esta última no eran de su agrado. De esta manera, académicos como Clive Hamilton (2018) consideran que, más que como una guerra comercial en sí, este caso puede definirse como una guerra psicológica ejercida por China sobre Australia.

A pesar de que las restricciones comerciales chinas quedaron lejos de alcanzar el impacto deseado por las autoridades chinas sobre la economía australiana, los constantes episodios de tensiones producidos en los últimos años han empujado a Canberra a impulsar una necesaria diversificación de su economía. Sin embargo, en términos generales resulta de gran dificultad para el país oceánico encontrar alguna alternativa que compense sus cifras comerciales con China a pesar de tener sobre la mesa opciones como fortalecer relaciones con países como la India a nivel regional o con otros actores como la Unión Europea a nivel global. En este sentido, el hecho de que la voluntad política de ambas partes por estabilizar las relaciones bilaterales y la consiguiente retirada de medidas económicas restrictivas se hayan iniciado en 2022 coincidiendo con la desalentadora situación internacional, especialmente en términos económicos, resulta un tanto revelador.

En lo que respecta al ámbito de seguridad, la creciente hostilidad entre ambos países hizo que en Australia aumentase el sentimiento de vulnerabilidad. A pesar de que lo establecido en los principales documentos de seguridad del país aprobados en el último siglo revelan la evolución de la identificación del gigante asiático como amenaza, este periodo de tensiones ha obligado definitivamente a Canberra a intensificar el fortalecimiento de sus vínculos con aliados regionales y a aumentar el gasto nacional en defensa. Esto explica los mencionados intentos australianos por reforzar sus instrumentos oficiales de seguridad y defensa, así como la firma del acuerdo AUKUS.

Por todo ello, a pesar de que el nuevo gobierno australiano parece haber tomado la decisión de implantar políticas de acercamiento a China dejando de lado tensiones pasadas, es evidente que Australia debe tener aún en cuenta la importancia que supone para el país reducir su dependencia económica del gigante asiático a pesar de ser esta una medida de gran complejidad atendiendo a las dimensiones del mercado chino para su economía nacional. Teniendo en cuenta que China puede utilizar la coerción económica para atacar a los sectores más vulnerables de la economía australiana y castigar al país en caso de no actuar acorde a sus intereses, Australia debe entender que para mantener su soberanía e independencia debe diversificar su economía a pesar de que, hoy en día, Beijing siga siendo un socio comercial imprescindible.

En términos de seguridad, Australia está obligada a seguir ampliando sus alianzas y a seguir reforzando sus capacidades propias de defensa. La cada vez más activa posición de Beijing en sus pretensiones de liderazgo en la región y el propio historial de tensiones entre ambos países no solo hacen de China un socio poco fiable, sino también una amenaza permanente para la seguridad australiana. Más allá de que esta nueva tendencia de mejora de relaciones entre ambos países se mantenga o no a medio y largo plazo, es evidente que la base principal de este periodo de estabilidad será el ámbito económico dada la complementariedad existente entre las partes. Por su parte, el ámbito de seguridad será aún susceptible a nuevas preocupaciones.

A pesar de las amplias divergencias existentes entre las partes involucradas, todos estos factores hacen evidente que ambos países parecen ahora optar por dar un nuevo rumbo a sus relaciones orientando estas a una dirección común de prosperidad. Sin embargo, debe entenderse que esta estabilización responde al interés de las dos partes por mantener sus intereses convergentes y no tanto por fomentar una confianza real bidireccional. Por ello, esta reconciliación sino-australiana debe aún tratarse con cautela. Está por ver si esta tendencia se mantendrá en el tiempo teniendo en cuenta la situación de ambos países en una región cuyo valor geoestratégico ha hecho que sea clave en la disputa por el poder global.

Bibliografía

- Albanese, A. (2022). Opening Remarks - Bilateral Meeting - Bali, Indonesia. Bali, Indonesia [en línea]. Prime Minister of Australia. Australian Government. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/opening-remarks-bilateral-meeting-bali-indonesia>
- . (2023). Meeting with President Xi Jinping. Beijing [en línea]. Prime Minister of Australia. Australian Government. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.pm.gov.au/media/meeting-president-xi-jinping>
- Australian Government. (2018a). Foreign Influence Transparency Scheme Legislation Amendment Act 2018 [en línea]. Australian Federal Register of Legislation. N.º 152. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.legislation.gov.au/C2018A00152/latest/text>
- . (2018b). Foreign Influence Transparency Scheme Legislation Amendment Act 2018 [en línea]. Australian Federal Register of Legislation. N.º 67. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.legislation.gov.au/C2018A00067/latest/versions>
- . (2022). Agreement between Australia and Japan concerning the Facilitation of Reciprocal Access and Cooperation between the Australian Defence Force and the Self-Defense Forces of Japan [en línea]. Canberra y Tokyo. [Consulta: 10 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://info.dfat.gov.au/Info/Treaties/treaties.nsf/AllDocIDs/4DCFF5DADB32AC1FCA2587CE001DA93B>

- Australian Government Defence. (2009). Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030 [en línea]. Canberra, Australian Government. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/defence_white_paper_2009.pdf
- . (2013). Defence White Paper 2013 [en línea]. Canberra, Australian Government. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: www.defence.gov.au/whitepaper/2013/
- . (2016). 2016 Defence White Paper [en línea]. Canberra, Australian Government. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/2016-Defence-White-Paper.pdf>
- . (2020a). 2020 Strategic Update [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-defence-strategic-update>
- . (2020b). 2020 Force Structure Plan [en línea]. Commonwealth of Australia 2020. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-force-structure-plan>
- . (2022). Chinese interception of P-8A Poseidon on 26 May 2022 [en línea]. Australian Government Defence. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/news-events/releases/2022-06-05/chinese-interception-p-8a-poseidon-26-may-2022>
- . (2023). National Defence: Defence Strategic Review [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>
- Australian Government Department of Education. (2024). International student numbers by country, by state and territory [en línea]. International Education Data and Research. [Consulta: 6 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.education.gov.au/international-education-data-and-research/international-student-numbers-country-state-and-territory>
- Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. (2015). China-Australia Free Trade Agreement [en línea]. Trade and Investment. [Consulta: 18 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/Pages/australia-china-fta>
- . (2017). 2017 Foreign Policy White Paper [en línea]. Canberra, Australian Government. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- . (2022a). Fact sheets for countries, economies and regions: China [en línea]. Australian Government. [Consulta: 19 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/chin-cef.pdf>

- . (2022b). Trade time series data [en línea]. Trade Statistics. [Consulta: 10 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/trade/trade-and-investment-data-information-and-publications/trade-statistics/trade-time-series-data>
 - . (2022c). Joint Statement on the Supply Chain Resilience Initiative by Australian, Indian and Japanese Trade Ministers [en línea]. Media Release. [Consulta 7 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/joint-statement-supply-chain-resilience-initiative-australian-indian-and-japanese-trade-ministers-o#:~:text=The%20Ministers%20affirmed%20their%20desire,enhanced%20utilization%20of%20digital%20technology>
 - . (2023). AUSTRALIA'S TOP 25 EXPORTS, GOODS & SERVICES (a) (A\$ million) [en línea]. [Consulta 6 de abril de 2024].
 - . (2024a). The Quad. Regional architecture [en línea]. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad>
 - . (2024b). Smartraveller. [Consulta: 10 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.smartraveller.gov.au/destinations/asia/china#:~:text=Latest%20update&text=Australians%20may%20be%20at%20risk,levels%20apply%20in%20some%20areas>
- Australian Government Productivity Commission. (2023). Trade and assistance review 2021-2022. Annual report series [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 6 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.pc.gov.au/ongoing/trade-assistance/2021-22/tar-2021-22.pdf>
- Babones, S. (2019). The China Student Boom And The Risks It Poses To Australian Universities [en línea]. Sydney, Centre for Independent Studies. [Consulta: 6 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.cis.org.au/app/uploads/2019/08/ap5.pdf>
- Bagshaw, E. (2020). China should be 'totally ashamed': Scott Morrison demands China take down post [en línea]. The Sydney Morning Herald. 30 de noviembre. [Consulta: 7 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.google.com/amp/s/amp.smh.com.au/world/asia/china-should-be-totally-ashamed-pm-demands-china-take-down-post-20201130-p56j4p.html>
- Béraud-Sudreau, L. et al. (2022). Arms-production capabilities in the Indo-Pacific region [en línea]. Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute. [Consulta: 17 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/1022_indopacific_arms_production.pdf
- Bryman, A. (2008). Social Research Methods. Oxford, Oxford University Press.
- Castelltort Claramunt, M. (2023). Neoguerra Fría en Asia-Pacífico y su incidencia en la península coreana [en línea]. Revista Del Instituto Español De Estudios

Estratégicos. 19, pp. 255-284 / 573. [Consulta: 17 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/4433>

China Law Translate. (2018). PRC National Intelligence Law (as amended in 2018). Adopted at the 28th session of the Standing Committee of the 12th National People's Congress on June 27, 2017; amended in accordance with the «Decision on Amending the P.R.C. Frontier Health and Quarantine Law and Five Other Laws» by the 2nd session of the Standing Committee of the 13th National People's Congress on April 27, 2018. [Consulta: 11 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.chinalawtranslate.com/en/national-intelligence-law-of-the-p-r-c-2017/>

Chipman Koty, A. (2022). The Rare Earths Supply Chain: Why Australia is Getting Serious About Investments [en línea]. China Briefing. [Consulta: 7 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/the-rare-earths-supply-chain-why-australia-is-getting-serious-about-investments/>

Coyne, J., Savage, G. y Shoebridge, M. (2021). New beginnings Rethinking business and trade in an era of strategic clarity and rolling disruption. The Australian Strategic Policy Institute.

Curtis, L. (2023). The Quad's role in shifting to resilient technology supply chains and energy security [en línea]. Australian National University, National Security College. [Consulta: 7 de abril de 2024]. Disponible en: <https://nsc.crawford.anu.edu.au/publication/21646/quads-role-shifting-resilient-technology-supply-chains-and-energy-security>

Department of Prime Minister and Cabinet. (2013). Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security [en línea]. Canberra, Australian Government. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2013-01/apo-nid33996.pdf>

—. (2023). Review-Port of Darwin lease [en línea]. Australian Government. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.pmc.gov.au/news/review-port-darwin-lease#:~:text=Australians%20can%20have%20confidence%20that,Darwin%20following%20the%202022%20election.>

Dobell, G. (2024). Stabilisation of relationship with China see-saws after five-year icy age [en línea]. The Strategist - Australian Strategic Policy Institute (ASPI). [Consulta: 6 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/stabilisation-of-relationship-with-china-see-saws-after-five-year-icy-age/>

Farrel, D. y Watt, M. (2023). Resolution of barley dispute with China [en línea]. Australian Government Minister for Foreign Affairs. [Consulta: 9 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/resolution-barley-dispute-china>

Gill, B. (2023). Explaining the troubled Australia China relationship: A perspective from Australia [en línea]. China Review. 23, n.º 1, pp. 243-275. [Consulta: 6 de abril de 2024].

- Hamilton, C. (2018). *Silent invasion: China's influence in Australia*. Victoria, Hardie Grant Publishing.
- Hayes, A. y Ping, J. (2023). *Australia's opportunity to help China be mindful of the society of states* [en línea]. *The Strategist - Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/australias-opportunity-to-help-china-be-mindful-of-the-society-of-states/>
- Hegarty, M. (2015). *China's Growing Influence in the South-West Pacific: Australian Policies that Could Respond to China's Intentions and Objectives* [en línea]. Canberra, Australian Defence College, Centre for Defence and Strategic Studies. *Indo-Pacific Strategic Papers*. [Consulta: 16 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.defence.gov.au/sites/default/files/research-publication/2015/Hegarty_mar15.pdf
- Huaxia (ed.). (2020). *Spokesperson calls for denouncing ASPI's anti-China propaganda* [en línea]. *Xinhuanet*. [Consulta: 6 de febrero de 2024]. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/17/c_139598365.htm
- Jones, L. y Hameiri, S. (2020). *Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy' How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative* [en línea]. Chatham House Research Paper. [Consulta: 6 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy>
- Kearsley, J., Bagshaw, E. y Galloway, A. (2020). *'If you make China the enemy, China will be the enemy': Beijing's fresh threat to Australia* [en línea]. *The Sydney Morning Herald*. 18 de noviembre. [Consulta: 7 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.smh.com.au/world/asia/if-you-make-china-the-enemy-china-will-be-the-enemy-beijing-s-fresh-threat-to-australia-20201118-p56fqs.html>
- Lamont, C. (2021). *Research Methods in International Relations*. Reino Unido, SAGE Publications.
- Lee, L. (2020). *Assessing The Quad: Prospects and limitations of Quadrilateral Cooperation for Advancing Australia's interests* [en línea]. Sydney, Lowy Institute. [Consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.loyyinstitute.org/sites/default/files/Lee%2C%20Assessing%20the%20Quad.pdf>
- Mackinlay, A. (2022). *AUKUS: la perspectiva de Australia*. Documento de Opinión de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 10 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO13_2022_ALEMAC_Australia.pdf
- Marles, R. (2022). *Press conference, IISS Asia Security Summit, Singapore* [en línea]. Australian Government Defence. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.minister.defence.gov.au/transcripts/2022-06-12/press-conference-iiss-asia-security-summit-singapore>

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2018). Wang Yi y Ministra de Relaciones Exteriores de Australia, Marise Payne, Sostienen Diálogo Diplomático y Estratégico China-Australia [en línea]. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/esp/gjhdq/xybf/3377/3379/201811/t20181109_966476.html
- . (2023). Xi Jinping Meets with Australian Prime Minister Anthony Albanese [en línea]. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. [Consulta: 11 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202311/t20231110_11178223.html
- Monzalsha, V. V., Hanggariksa, M. D. y Paksi, A. K. (2023). Australia-China Trade Tensions During the Covid-19 Pandemic: Australia's Reaction to China Trade Sanctions [en línea]. International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding. 10, n.º 2, pp. 154-169. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://ijmmu.com/index.php/ijmmu/article/view/4293/3790>
- Morrison, S. y Dutton, P. (2020). Statement on malicious cyber activity against Australian networks [en línea]. Australian Government Defence. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2020-06-19/statement-malicious-cyber-activity-against-australian-networks>
- . (2021). Joint media statement: Australia to pursue nuclear-powered submarines through new trilateral enhanced security partnership [en línea]. Australian Government Defence. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2021-09-16/joint-media-statement-australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security-partnership>
- Morrison, S. y Fifield, M. (2018). Government Provides 5G Security Guidance to Australian Carriers [en línea]. Parliament of Australia. [Consulta: 15 de enero de 2024]. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/6164495/upload_binary/6164495.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/6164495%22
- Organización Mundial del Comercio. (2020). Australia presenta una reclamación en la OMC contra los derechos impuestos por China a la cebada [en línea]. OMC. 21 de diciembre. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ds598rfc_21dec20_s.htm
- Parliament of Australia. (2020). Suspension of Hong Kong treaties [en línea]. Commonwealth of Australia. [Consulta: 11 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/Suspension_of_HK_treaties/Report/section?id=committees%2freportjnt%2fo24562%2f73861
- Peña, L. P. (2018). Geopolítica en el Indo-Pacífico: el factor militar en la nueva China [en línea]. Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 10, pp. 707-

720. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/boletin-ieee-revistas-10-pdf.html>
- República Popular de China. (2017). Ley de Inteligencia Nacional de la República Popular China. 28.^a reunión del Comité Permanente de la 12.^a Asamblea Popular Nacional. 27 de junio. [Consulta: 11 de enero de 2024]. Disponible en: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/27/content_2024529.htm
- SIPRI Arms Transfers Database [en línea]. (2024). Stockholm International Peace Research Institute. [Consulta: 5 de abril de 2024]. Disponible en: <https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/>
- Taylor, A. y Morrison, S. (2022). Supercharging critical minerals manufacturing [en línea]. Australian Government Minister for Industry, Energy and Emissions Reduction. [Consulta: 7 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.minister.industry.gov.au/ministers/taylor/media-releases/supercharging-critical-minerals-manufacturing>
- The State Council of The People's Republic of China. (2017). China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation. Beijing, The State Council Information Office of the People's Republic of China. [Consulta: 8 de febrero de 2024]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm
- Turnbull, M. (2017). Press Conference with Senator the Hon. George Brandis QC, Attorney-General and Senator the Hon. Mathias Cormann, Minister for Finance Parliament House, Canberra. Parliament of Australia. [Consulta: 10 de enero de 2024]. Disponible en: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/5676717/upload_binary/5676717.pdf
- UN Audiovisual Library. (2020). Scott Morrison, Prime Minister of the Commonwealth of Australia, addresses the general debate of the 75th Session of the General Assembly of the UN. UN Audiovisual Library. [Consulta: 8 de febrero de 2024].
- Uren, D. y Sharpe, J. (2012). The kingdom and the quarry: China, Australia, fear and greed. Queensland Narrating Service.
- Varrall, M. (2021). Australia's Response to China in the Pacific: From Alert to Alarmed [en línea]. En: G. Smith y T. Wesley-Smith (eds.). *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*. Acton, ANU Press, pp. 107-142. [Consulta: 19 de enero de 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1h45mkn.7>
- Wilson, J. (2021). Australia Shows the World What Decoupling From China Looks Like [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 18 de enero de 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/11/09/australia-china-decoupling-trade-sanctions-coronavirus-geopolitics/#cookie_message_anchor

Wong, P. (2024). Press conference, Canberra: Sentencing of Dr Yang Jun [en línea]. Australian Government Minister for Foreign Affairs. [Consulta: 16 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/transcript/press-conference-canberra-3>

Wong, P. y Albanese, A. (2022). Anniversary of diplomatic relations between Australia and the People's Republic of China [en línea]. Australian Government Minister for Foreign Affairs. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/anniversary-diplomatic-relations-between-australia-and-peoples-republic-china>

World Health Organization. (2020). COVID-19 response [en línea]. Seventy-Third World Health Assembly. Agenda item 3, A73/CONF./1 Rev.1. [Consulta: 7 de febrero de 2024]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf

Artículo recibido: 18 de febrero de 2024.

Artículo aceptado: 23 de mayo de 2024.

Pau Muñoz Pairet

Ingeniero informático y politólogo. Doctorado en estudios estratégicos por la Universidad de Salamanca. Analista de inteligencia

Correo electrónico: munyoz.15@gmail.com

La doctrina de las grandes potencias en la guerra de la información

The doctrine of the great powers in information warfare

Resumen

La guerra de la información es un tipo de conflicto que trasciende el ámbito tradicional del enfrentamiento armado. La lucha por el control y a través de la información ha estado presente a lo largo de toda la historia humana, evolucionando con cada avance en las tecnologías de gestión de la información, del pergamino a internet. A través de un análisis comparativo, el presente artículo se centra en la visión y enfoque doctrinal de las tres grandes potencias actuales: Estados Unidos, China y Rusia. Dadas sus avanzadas capacidades mediáticas y tecnológicas, estas potencias se erigen como protagonistas dominantes en este escenario de confrontación informativa. Del mismo modo, su estatus en el sistema internacional, del que se deriva una gran amalgama de intereses contrapuestos, las sitúa en un escenario de conflicto latente permanente. Por ello, ofrecen la mayor base de ejemplos y recursos para el estudio de dicho fenómeno. Al examinar su historia reciente, así como sus documentos doctrinales y principales aportes académicos, se alcanza a entender no solo sus estrategias y tácticas, sino también las

dinámicas de competencia y la evolución de la guerra de la información en el contexto contemporáneo.

Palabras clave

Guerra cognitiva, Ciberguerra, Propaganda, Realismo, Política exterior.

Abstract

Information warfare is a type of conflict that transcends the traditional realm of armed confrontation. The struggle within the information domain has persisted throughout human history, evolving with every advancement in information management technologies, from parchment to the internet. Through a comparative analysis, this paper focuses on the doctrinal vision and approach of the three current major powers: the United States, China, and Russia. Given their advanced media and technological capabilities, these powers emerge as dominant protagonists in this informational confrontation arena. Similarly, their status in the international system, from which a vast array of opposing interests arises, places them in a perpetually latent conflict scenario. Hence, they provide the most substantial base of examples and resources for the study of this phenomenon. By examining their recent history, as well as their doctrinal documents and primary academic contributions, we come to understand not only their strategies and tactics but also the dynamics of competition and the evolution of information warfare in the contemporary context.

Keywords

Cognitive warfare, Cyberwarfare, Propaganda, Realism, Foreign policy.

Citar este artículo:

Muñoz Pairet, P. (2024). La doctrina de las grandes potencias en la Guerra de la Información. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 23, pp. 85-118.

I. Introducción

La premisa «La información es poder» ha resonado de manera constante en la historia de la humanidad. A lo largo de los distintos periodos de la historia humana, el manejo de la información ha dominado la dinámica política en numerosos escenarios: influenciando tácticas, operaciones y estrategias en todo el mundo. Su influencia histórica ha sido y es transversal, se ha manifestado tanto en tiempos de conflicto como en tiempos de paz. Durante periodos de guerra, la información se ha constituido doblemente como arma y campo de batalla, siendo empleada para el engaño, la implementación de camuflajes o señuelos, la difusión de rumores y la interceptación de comunicaciones enemigas. En tiempos de paz, ha representado la piedra angular del espionaje, herramienta clave para la manipulación política en sus diversas formas. En este aspecto, el control de la información ha sido empleado tanto de manera defensiva como ofensiva.

La competencia por controlar el dominio de la información no es un fenómeno reciente. De hecho, ha sido objeto de análisis y documentación en múltiples culturas a lo largo de la historia; desde las enseñanzas de Sun Tzu en China y Kautiliya en la India, hasta las reflexiones de Jenofonte y Tucídides en la Grecia clásica. La misma importancia se observa en Roma, en el *Stratagemata* de Frontino y, siglos más tarde, en *El Príncipe* de Maquiavelo. Estas obras, entre muchas otras, subrayaron el valor intrínseco de la información y cómo su dominio y manejo han influenciado la cultura estratégica de las distintas naciones a lo largo del tiempo (Gilpin, 1984).

A medida que la tecnología avanzaba, su impacto en la gestión de la información se hacía evidente. Desde la invención de la imprenta, pasando por la llegada de la radio y más recientemente, la proliferación de internet, cada innovación técnica fue adoptada y adaptada rápido para servir en la guerra de la información. No solo las innovaciones tecnológicas, sino también los avances sociales, en particular la Revolución Industrial, han jugado un papel fundamental en la estructuración y desarrollo de las estrategias y tácticas de este tipo de conflicto. Estos avances motivaron a Ejércitos y servicios de inteligencia de diversas naciones a desarrollar y fortalecer sus capacidades en la guerra de la información. Como resultado, estos métodos y técnicas no solo se emplean en conflictos armados, sino que también son fundamentales en acciones encubiertas y en la diseminación de propaganda estatal.

La guerra de la información contemporánea, se encuentra en una fase de consolidación. Desde la Segunda Guerra Mundial (IIGM) ha experimentado un fuerte desarrollo, incrementado en las últimas décadas, hasta ser reconocida en la actualidad como una forma autónoma de conflicto, merecedora de estudio y análisis en sí misma. Su relevancia es tal que, en muchas ocasiones, se convierte en el núcleo de las operaciones militares y es esencial en las modernas estrategias de proyección de poder político.

Si bien la guerra de la información es un fenómeno global en el que intervienen múltiples actores estatales y no estatales, son las grandes potencias las que, en la

actualidad, dominan con mayor intensidad este escenario. Naturalmente, la guerra de la información es un fenómeno complejo, el cual requiere tanto de sistemas de inteligencia sólidos, una particular capacidad de influencia global y un sector tecnológico muy desarrollado. Así, el dominio de las grandes potencias sobre este modo de guerra se debe en gran parte a sus avanzados sectores mediáticos y tecnológicos. Estas potencias no solo tienen las capacidades, sino también intereses enfrentados que les impulsan a competir en este ámbito, con el objetivo primordial de ampliar su influencia a nivel mundial.

Este artículo se centra en el estudio de la guerra de la información desde la perspectiva de las tres grandes potencias del sistema internacional: Estados Unidos, China y Rusia. A través de un análisis comparativo, se examinan sus enfoques doctrinales. Más allá de entender sus capacidades y potencialidades en el ámbito de la guerra de la información, esta investigación permite estudiar sus dinámicas de competencia, así como la evolución de este modo de guerra a lo largo de la historia reciente.

Para llevar a cabo el análisis, se han tomado en consideración los principales documentos doctrinales disponibles en publicaciones oficiales. Del mismo modo, se han tenido en cuenta las contribuciones y análisis de destacados intelectuales y centros de pensamiento militar de cada una de estas naciones.

2. La guerra en el dominio de la información

La guerra de la información se define como un modo de guerra que implica la manipulación, distribución y, en ocasiones, negación de información. Su propósito principal es lograr una ventaja competitiva sobre el adversario, protegiendo simultáneamente los propios sistemas de información (Libicki, 1995). La finalidad es influir en las decisiones, comportamientos, percepciones y capacidades del adversario. Para lograrlo, se emplea un amplio espectro de herramientas y tácticas, que abarcan desde las tradicionales, como la propaganda y la desinformación, hasta las más contemporáneas, como las operaciones cibernéticas y la guerra electrónica (Libicki, 2017).

La definición comprende tanto los métodos tradicionales de la guerra de la información, fundamentalmente basados en el aspecto cognitivo, como la propaganda, como los más recientes, tales como las operaciones técnicas en el ciberespacio. Este modo de guerra puede manifestarse en diversos contextos, ya sea en tiempos de paz o durante un conflicto armado, y puede ser ejecutada por actores estatales y no estatales.

El conflicto en el espacio de la información es transversal a todo lo referente al manejo de la información. No solo se centra en los canales de comunicación, sino también en quienes emiten y reciben la información, así como en el contenido del mensaje en sí. Dentro de este enfoque, se reconoce al ser humano como un actor vital, desempeñando de forma simultánea los roles de emisor y receptor dentro del vasto ecosistema de la información. Por ende, cuando se habla de la guerra de la información, se hace referencia tanto a operaciones que atacan o defienden el aspecto cognitivo de la

información —por ejemplo, la desinformación y la propaganda— como a aquellas que se centran en su dimensión tecnológica, como la guerra electrónica, el ciberespionaje y la ciberguerra (Aro, 2016; Robinson, 2015; Sampanis, 2024).

Más allá del empleo de innovaciones tecnológicas, este modo de combatir se caracteriza por su versatilidad y adaptabilidad. Así, puede manifestarse sutilmente en tiempos de paz entre naciones, evidenciándose a través de actividades como el espionaje o la influencia política. En un contexto de guerra abierta, tiene la capacidad de intensificarse y adaptarse rápido a contextos más beligerantes. En este tipo de escenarios de conflicto abierto, puede escalar hacia tácticas más agresivas, como la guerra electrónica, la diseminación masiva de desinformación o incluso ciberataques con objetivos de puro sabotaje. Todas son operaciones que se intensifican a partir de una base preexistente construida antes de la guerra convencional, sobre tácticas ya establecidas.

Una vez que el conflicto ha cesado, las operaciones en el ámbito de la guerra de la información pueden disminuir en intensidad, adaptándose al nuevo escenario de posguerra. Sin embargo, estas operaciones nunca desaparecen por completo; sino que se transforman y se adaptan según las circunstancias.

Así, este enfoque adaptable de la guerra de la información la convierte en una de las principales herramientas al servicio de las operaciones de guerra híbrida, modo de guerra que combina tácticas convencionales y no convencionales en un mismo escenario militar (Hoffman, 2007). En este contexto, la guerra de la información se alinea perfectamente con el concepto de acciones en zona gris, operaciones que se sitúan entre la paz y el conflicto declarado y que buscan explotar las ambigüedades y vacíos en las reglas y normas internacionales (Votel, 2016; Liu, 2024).

3. Las grandes potencias en la guerra de la información

Para comprender de manera cabal las dinámicas en el sistema internacional, caracterizado por su habitual naturaleza anárquica, se recurre a las principales teorías que han intentado explicar este tipo de relaciones. Entre las múltiples corrientes existentes, la perspectiva realista emerge como la predominante en el estudio contemporáneo de las Relaciones Internacionales (RR. II). El realismo no es monolítico y presenta subcorrientes significativas, entre las que se puede identificar el realismo neoclásico, el realismo estructuralista —conocido también como defensivo, representado por teóricos como Waltz— y el realismo ofensivo, cuya principal figura es Mearsheimer (Waltz, 2018; Mearsheimer, 2001).

La óptica del realismo ofensivo destaca por ofrecer una herramienta conceptual y muy enriquecedora en cuanto al abordaje de la guerra de la información entre las grandes potencias. Bajo este prisma, tal guerra no es una anomalía, sino un componente inevitable y persistente del juego de poder internacional.

Dentro de este marco teórico y respaldado por el consenso en el campo de las RR. II, Mearsheimer conceptualiza a las grandes potencias como aquellos Estados dotados de fuerzas militares lo suficientemente robustas como para no solo defender su territorio sino también proyectar poder más allá de sus fronteras (Mearsheimer, 2001). Estos cuentan con capacidades nucleares y un avanzado entorno tecnológico. Además, sus recursos y fortaleza económica les otorgan una notable autosuficiencia. Asimismo, estas potencias se caracterizan por mantener un alto grado de autonomía política y poseen sistemas políticos y culturales distintivos que tienen la potencia de ser promovidos o defendidos internacionalmente como herramientas de influencia. Naturalmente, esta conjunción de factores alimenta su ambición geopolítica.

En esta misma línea, es preciso subrayar que, si alguna de estas grandes potencias logra consolidar una hegemonía a nivel regional, puede ser categorizada como una superpotencia o potencia hegemónica. Esta designación tiene implicaciones profundas en el equilibrio del sistema internacional y en cómo estas entidades interactúan con sus contrapartes.

Actualmente, Rusia, China y Estados Unidos dominan el escenario global en calidad de grandes potencias. El país americano, a su vez, ostenta un papel de liderazgo en el sistema, establecida como la única superpotencia en el sistema internacional. A pesar de la actual hegemonía regional estadounidense, no se puede obviar la ascendente presencia de China en el sistema y su manifiesta intención de alcanzar una posición semejante en los próximos años.

Así pues, el enfoque del realismo ofensivo, como esboza Mearsheimer, postula que, en un sistema internacional anárquico, estas grandes potencias, en su afán por garantizar su propia seguridad, se inclinan a maximizar su poder (Mearsheimer, 2001). Esta expansión de poder, si las condiciones son propicias, puede materializarse mediante la intervención militar directa. La lógica subyacente sugiere que, en el largo plazo, el conflicto entre estas potencias se vuelve más probable, en especial cuando halla en un contexto de multipolaridad desequilibrada¹. El reciente crecimiento de China señala que el sistema internacional está en transición hacia este tipo de configuración (Mearsheimer, 2021). En este sentido Estados Unidos, acorde a los postulados de este enfoque en RR. II, se encuentra en proceso de adaptación de su política exterior, para hacer frente a la competición de poder en el Indo-Pacífico (Perez, 2023).

En la pugna por la hegemonía global, el enfrentamiento entre las grandes potencias es un hecho prácticamente asegurado. El establecimiento y consolidación de la hegemonía no solo implica un predominio militar o económico, sino también una influencia política y cultural decisiva en el resto del sistema. Por ello, es común que estas potencias entren en colisión al intentar ejercer su influencia en regiones similares o al intentar socavar el dominio regional de sus rivales. La guerra de la información emerge, en este contexto, como una herramienta estratégica esencial. Su ventaja radica

¹ La multipolaridad desequilibrada hace referencia a una situación caracterizada por la presencia de varias grandes potencias, pero sin un líder claro o indiscutible.

en que suele acarrear costos políticos mínimos, pero con la capacidad de escalar hacia operaciones más agresivas y extensas en caso de desembocar en un enfrentamiento militar tradicional (Harknett, 1996). Dadas estas dinámicas, la guerra de la información no solo es probable, sino inevitable en la arena global. La relevancia de examinar este fenómeno desde la perspectiva de las grandes potencias es indiscutible. Estas naciones, dada su vasta reserva de recursos, intereses estratégicos y capacidad de autosuficiencia, están en una posición inigualable para formular y dictar doctrinas específicas. Además, poseen la capacidad y los medios para desarrollar técnicas y estrategias nítidas en el ámbito de la guerra de la información, reflejando así un estilo distintivo y característico.

Para poder investigar este fenómeno, resulta esencial abordarlo mediante el análisis doctrinal de estas potencias preponderantes. Una metodología efectiva para este estudio implica el examen detenido de documentos oficiales emitidos por dichas potencias.

Para estudiar de manera práctica la doctrina de un país alrededor de la guerra de la información se partir del análisis de los principales documentos oficiales en una estrategia multinivel combinando el análisis del contexto histórico, con el legal y el relativo a la doctrina militar.

Antes de iniciar el análisis doctrinal, es importante tener presente el contexto histórico del país, tanto en lo relativo a su política interna como en cuanto a su interacción con el resto de las potencias, pues sus hechos históricos, leyendas y mitos podrán ser con frecuencia instrumentalizados en la guerra de la información, su tendencia histórica naturalmente dará una idea general sobre su modo de actuar. A la hora de analizar la doctrina de un país, se debe prestar atención, en primer lugar, en los documentos doctrinales oficiales al respecto, emitidos por el respectivo Ministerio de Defensa, Consejo de Seguridad Nacional u organización de alto nivel equivalente. Dichos documentos no serán sino la conjugación del contexto histórico del país, su idiosincrasia política, su interés nacional y sus capacidades. En el caso de disponer de documentos doctrinales oficiales para el periodo de estudio en particular, el análisis podrá emanar en gran medida de estos. A la hora de estudiar la doctrina estadounidense se analizarán los documentos *Joint Doctrine Publications* y las distintas iteraciones de la *National Security Strategy*, documento que, o bien cubren la visión estadounidense oficial en materias específicas de este fenómeno como la guerra psicológica o la ciberguerra, o cubren la estrategia general del país en el que se incluyen dichos aspectos. En cuanto al estudio de China se pondrá el foco en los distintos libros blancos, en su discusión sobre la Defensa Nacional, los documentos de la Política de Defensa, así como los distintos manuales militares específicos relativos a dichas materias. Por último, en el caso ruso, se estudiará la Doctrina Militar de la Federación Rusa las distintas iteraciones del Concepto de Seguridad Nacional, complementándolas con las Estrategias de Seguridad Nacional y Política Exterior lanzadas de forma periódica por la oficina del presidente.

En el segundo nivel de análisis se encuentra el conjunto de instrumentos legales y resoluciones ejecutivas relativas a los distintos subdominios de la guerra de la información. Si bien dichos documentos no establecen una doctrina tras su publicación, ya que las resoluciones afectan a desarrollos parciales y las leyes pueden

ser interpretadas o aplicadas de distintos modos, sí permiten establecer las capacidades y posibilidades del país a la hora de confrontar en dicho dominio.

El tercer nivel del análisis estará compuesto por el compendio de publicaciones emitidas en los principales centros de pensamiento del país en materia militar, de seguridad o estudios estratégicos en general. Si bien los documentos publicados en dichos foros pavimentan el terreno para el establecimiento de doctrinas formales, su naturaleza académica y prospectiva hace que el trabajo en su seno suela estar notablemente más avanzado a la realidad práctica del país. Resulta pues, muy habitual ver como trabajos de análisis y reflexión sobre materias relativas a la guerra de la información publicados en las principales revistas y foros estratégicos terminen dando pie al establecimiento o simple formalización de las propias doctrinas nacionales. En Estados Unidos se pone el foco, en gran medida, en el trabajo publicado en instituciones como la Rand Corporation o el *Military Review*. En Rusia se analiza el contenido de publicaciones como *Военное Обозрение* (Revisión Militar) y *Военно-промышленный курьер* (Correo militar-industrial). En China se explora el *解放军报* (*Diario del EPL*), así como el *中国国防报* (*Periódico de Defensa Nacional*).

Por último, se puede complementar el análisis con el estudio de las operaciones de información conocidas, la estructura de las fuerzas armadas y las principales corrientes ideológicas en política internacional en los respectivos países, así como se debe tener en cuenta la propia posición del país en el sistema internacional y su estado en cuanto al desarrollo de sus sistemas mediático y científico-técnico, pues a través de dichos sistemas podrá construir sus capacidades.

A la hora de llevar a cabo este análisis, se ha tenido como base el estudio de dichos documentos, a través de la metodología presentada.

3.1. La doctrina estadounidense

La guerra de la información, tal como se conoce actualmente, se originó como un término empleado en los círculos militares de los Estados Unidos durante los años 80. No obstante, su esencia y aplicación práctica se remontan todavía más atrás en el tiempo. Fue tras guerra del Golfo, cuando este término adquirió la importancia esencial que hoy en día mantiene, destacando la relevancia de la información y la desinformación en el teatro de operaciones.

Si se rastrean los orígenes de la implementación organizada de tácticas de guerra de la información por parte de los Estados Unidos, se encuentra con que estas se remontan a las primeras décadas del siglo pasado. Fue durante dicho periodo cuando teóricos como Lasswell y Lippman comenzaron a desarrollar conceptos y estrategias alrededor del poder de la información (Laswell, 1948; Lippman, 1946). Su trabajo construyó las bases para establecer un marco teórico y práctico en el cual los Estados Unidos podrían comenzar a operar. El propio Lippman tuvo un rol central al participar en la fundación y dirección del comité de opinión pública, articulando gran parte de la propaganda de

guerra estadounidense en la IIGM, alrededor de conceptos innovadores, desde la radio hasta el empleo de viñetas humorísticas (Ruiz, 2018).

A nivel militar, se pueden trasladar los esfuerzos iniciales en la guerra de la información estadounidense a la Segunda Guerra Mundial. Tanto en este conflicto como en la Guerra Fría, Estados Unidos intensificó sus tácticas en la guerra de la información. Durante estos tiempos, incorporó tácticas y estrategias específicas para dominar el ámbito informativo. Hollywood produjo películas que favorecían los valores estadounidenses y combatían la propaganda adversaria, mientras que el gobierno estadounidense impulsó esfuerzos propagandísticos a través de agencias como el Comité de Opinión Pública y la creación de agentes propagandísticos como los Four minute men².

Más allá de la mera propaganda interna, las tácticas militares de la época incorporaron elementos de engaño y camuflaje, alcanzando nuevas cotas de complejidad. Ejemplos notables incluyen el uso de tanques hinchables, hogueras o altavoces, así como otras simulaciones para engañar al enemigo sobre la ubicación y la magnitud de las fuerzas aliadas. La conocida operación Mincemeat a su vez, constituye otro ejemplo clásico de engaño estratégico donde el cuerpo de un hombre muerto fue empleado para transmitir información falsa a los nazis.

El ámbito de la guerra electrónica experimentó una gran revolución durante dicho período. Las unidades de Beach Jumpers fueron establecidas por la marina de Estados Unidos para llevar a cabo operaciones de engaño, basadas sobre todo en el *jamming* y el despliegue de señuelos electrónicos. Del mismo modo, la interceptación y protección de la información también se convirtieron en áreas clave, tal como se apreció en la colaboración entre los aliados para descifrar códigos nazis y en el uso del Navajo en las comunicaciones, un idioma indígena utilizado como un código casi indescifrable en la época.

Durante el avance de la Guerra Fría en los años sesenta y setenta, la guerra de la Información fue central entre EE. UU. y la URSS enfocándose en espionaje e ideología. EE. UU. y sus aliados debatían ideológicamente contra la URSS y el comunismo, buscando promover valores democráticos y capitalistas. Para ello, EE. UU. usó medios de comunicación, programas educativos y apoyo a organizaciones prodemocracia, actuando de forma abierta y encubierta. Iniciativas como La Voz de América y Radio Free Europe/Radio Liberty difundieron noticias en zonas con censura, mientras que documentos como el informe Church revelaron tácticas encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la guerra de la información. En el ámbito educativo, programas como Fullbright, centrado en intercambios educativos y culturales, buscaban proyectar valores y prácticas democráticas en el extranjero garantizando la influencia estadounidense a través del poder blando (Nye, 1990).

2 Los Four minute men eran los encargados de lanzar discursos por la radio, buscando maximizar el apoyo de la población a la participación en el conflicto.

Sin embargo, no todo estaba dirigido hacia el exterior; la operación CHAOS, bajo el mandato del presidente Johnson, nació en el contexto de la guerra en Vietnam con el objetivo monitorear a grupos domésticos antiguerra, reflejando la creciente preocupación por los efectos de la guerra de la información dentro de las propias fronteras del país. Esta preocupación también fue palpable durante la propia guerra contra el Viet Cong³, donde operaciones psicológicas, como la *Wandering Soul*, se basaban en un profundo entendimiento de la cultura vietnamita y existía un intento constante por manejar y controlar la narrativa presentada por la prensa.

En la década de los 80, con Ronald Reagan como presidente, EE. UU. intensificó su postura ideológica. En 1982, la administración Reagan buscó fortalecer la infraestructura de la democracia, invirtiendo más en medios y organizaciones prodemocráticos. En 1983, se fundó la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED) con 31.3 millones de dólares de presupuesto inicial, destinada a apoyar la democracia, la libertad de prensa y derechos humanos en áreas influenciadas por el comunismo.

A su vez, durante este período, la guerra de la información tomó un carácter más estratégico. La Iniciativa de Defensa Estratégica⁴ desmoralizó a la URSS, etiquetada como el imperio del mal por Reagan, en su competencia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En América Latina, se crearon Radio y Televisión Martí en 1985 y 1990 para influir en Cuba y EE. UU. apoyó a los Contras en Nicaragua, reafirmando su postura anticomunista, mostrando que, en la guerra de la información, las batallas ideológicas influían en la historia tanto como el poder militar.

Las décadas de 1990 y 2000 trajeron consigo nuevos desafíos derivados de la sofisticación técnica y profesional que permitió la puesta en marcha de canales de noticias en veinticuatro horas y la posterior emergencia de la comunicación en internet. Durante los años noventa, el efecto *CNN* y la guerra televisada demostraron el poder de los medios a la hora de influir en una opinión pública esencial para justificar la política exterior estadounidense (Robinson, 1999). Esto quedaría especialmente patente durante la guerra del golfo y las sucesivas guerras balcánicas, donde la propia opinión pública del país tuvo un papel clave a la hora de facilitar la intervención militar. Así pues, en respuesta a la creciente importancia de la percepción pública en el contexto internacional, las sucesivas administraciones estadounidenses empezaron a moverse de la acción psicológica a la comunicación estratégica. Se observó un enfoque en la manipulación directa o la influencia de la opinión pública para obtener apoyo a acciones militares y políticas en el extranjero. Este enfoque integró los medios de comunicación como herramientas esenciales en la guerra de la información, utilizando coberturas en tiempo real y reportajes intensivos para fomentar narrativas que alinearan a la opinión pública con los objetivos de política exterior del gobierno (Robinson, 1999).

3 Viet Cong: contracción de *Việt Nam Cộng-sản* (comunista vietnamita).

4 La Iniciativa de Defensa Estratégica era popularmente conocida como iniciativa «star wars».

A su vez, la transición tecnológica, representada por la expansión del internet y la digitalización, demandó un replanteamiento de la seguridad de la información. Las administraciones de Bush y Clinton iniciaron esfuerzos tanto defensivos como ofensivos en el ciberespacio. Con resoluciones, como la Directiva de Seguridad Nacional 42 y la formación de grupos de trabajo, Estados Unidos buscó fortalecer su infraestructura de información. En medio de estos avances técnicos, hubo un reconocimiento de la necesidad de un marco teórico más coherente. Libicki (1995) y Johnson (2004), entre otros, trabajaron en la desambiguación y estructuración del concepto de guerra de la información, generando un marco de comprensión integral, no solo desde un ángulo técnico, sino también cognitivo y psicológico.

Así pues, el cambio de milenio vio una rápida formalización de estas ideas. Documentos como *Joint Vision 2010* y la Doctrina Conjunta para Operaciones de Información surgieron como puntos de referencia en la guerra de la información. Además, la serie de *Joint Publications* detalló operaciones específicas, desde la guerra electrónica hasta las operaciones en el ciberespacio.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 reconfiguraron la percepción de seguridad en Estados Unidos. Las tácticas de guerra de la información ya no eran solo herramientas en la pugna de los Estados-nación, sino también de actores no estatales (Soriano, 2018). En el escenario contemporáneo, post-2018, el Departamento de Defensa de EE. UU. ha reconocido la importancia de la guerra cognitiva. El énfasis actual está en la comunicación estratégica (STRATCOM), alejándose de la manipulación psicológica pura hacia un intento de influencia positiva y explicativa, donde la justificación de las acciones militares se coloca en el centro del escenario.

En la actualidad, en cuanto a la guerra de la información, si bien no existe una definición oficial del gobierno de los EE. UU., los principales analistas militares y oficiales la solían conceptualizar como una estrategia o un proceso de planificación para alcanzar objetivos y metas de interés nacional, para el uso y la gestión de la información con el objetivo de obtener una ventaja competitiva, incluyendo operaciones tanto defensivas como ofensivas. Al respecto de esto, las operaciones (de información), desarrolladas extensivamente en las décadas anteriores, representan el eslabón que conecta los objetivos estratégicos con tácticas, técnicas y procedimientos. Más allá de la falta de una definición unificada, cabe destacar que diversos organismos y expertos del país han aportado sus propias perspectivas al respecto y las mantienen como marco doctrinal de trabajo, siendo el Departamento de Defensa (*Department of Defense* DoD) la organización más relevante. Así pues, el DoD ha conceptualizado la Guerra de la Información desde principios del siglo como una interrelación entre los sistemas de información físicos y la información en sí misma (*Understanding Gray zone warfare from multiple perspectives*, 2023). La guerra de la información se centraría en afectar el proceso (militar) de toma de decisiones mediante el ataque a los sistemas físicos de información o a la información en sí.

Es importante entender que, según el enfoque de la doctrina estadounidense, estas actividades se desarrollan dentro del dominio de la información, el cual

comprende tres dimensiones principales: física, comunicativa o información y cognitiva. En la era digital actual todos los instrumentos del poder nacional pueden proyectarse y emplearse en este nuevo entorno, incluso por elementos no militares del gobierno, respondiendo a una estrategia común (*The White House*, 2022). En cuanto al aspecto de la guerra de la información basada en el aspecto cognitivo, en EE. UU. se identifican tres categorías principales, es decir, tres formas en las que la información puede ser manipulada o sesgada, a saber, propaganda, información errónea (*misinformation*) centrada en confundir al enemigo y desinformación o información sesgada con partes, posiblemente falsas centrada en buscar el engaño y la manipulación (ODNI, 2023).

El enfoque estratégico actual de los EE. UU. al respecto, se centra en la difusión de información precisa y veraz combinada con el empleo de la propaganda para influir en la opinión pública en las sociedades enemigas (USA-JCS, 2022). Para ello, el gobierno estadounidense, a través de varias iniciativas nacionales, patrocina de manera habitual tecnologías de identificación de información falsa, agencias de verificación de noticias y entidades similares. Este *modus operandi* se aplica tanto de manera interna en el país, a modo defensivo, como en el exterior, buscando neutralizar narrativas enemigas, sustituyéndolas por la propia propaganda, a través de medios favorables y medios oficiales como la *Voz de América* y similares.

No obstante, a diferencia de las potencias autocráticas, analizadas más adelante, EE. UU. se esfuerza por aplicar las tácticas de guerra de la información de una manera ofensiva, pero también defensiva, donde la ética es importante y debe respetarse la libertad de prensa. Del mismo modo, la compleja red de agencias y unidades vinculadas a la guerra de la información en los EE. UU. así como la naturaleza democrática del país, hace especialmente difícil la realización de según qué tipo de acciones de manera coordinada y efectiva, algo de lo que no adolecen las potencias autocráticas.

En cuanto a las acciones en el ciberespacio, la estrategia estadounidense presenta enormes ventajas en comparación con sus adversarios, debido a la fortaleza y la sofisticación científico-técnica del complejo militar industrial, así como la posibilidad de establecer acuerdos y vínculos con empresas estratégicas de la talla de Google, Microsoft o entidades certificadoras vinculadas a sistemas de cifrado.

Así pues, las capacidades en guerra de la información de los EE. UU. se encuentran organizadas a través de una compleja red de agencias gubernamentales, unidades de las Fuerzas Armadas y el apoyo indispensable de centros de pensamiento y el complejo militar-industrial. Si bien en los EE. UU., las acciones de influencia y la propaganda a favor de su política exterior puede realizarse a través de una red en la que ONG, empresas estratégicas e incluso individuales pueden operar de una manera más o menos coordinada con los intereses del gobierno, las principales capacidades en esta materia se encuentran repartidas entre los Servicios de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y el Departamento de Estado (ODNI, 2023).

3.2. La doctrina rusa

La aproximación rusa a la Guerra de la Información, si bien no se aleja del planteamiento general del concepto, tiene raíces profundas en su historia. Cabe recordar pues, que la relación de Rusia con el control de la información y la propaganda en los tiempos modernos es tan antigua como la propia Revolución Rusa. Fue durante dicho período, cuando el manejo de la información cobró especial relevancia, convirtiéndose tanto en arma como en campo de batalla, en un escenario en el que las líneas entre política y guerra se volvían cada vez más borrosas. El auge del partido comunista y el triunfo de la Revolución de Octubre marcarían el inicio de una tradición histórica en la guerra de la información, permitiendo el desarrollo de un enfoque único.

Tras la Revolución de Octubre de 1917, la propaganda se convirtió en una de las principales armas en el arsenal bolchevique, siendo empleada para legitimarse, ampliar el apoyo popular y consolidar su poder a través del espacio informativo. Se difundían carteles, folletos y periódicos con mensajes probolcheviques. Durante la Guerra Civil rusa (1918-1922), la propaganda buscaba desestabilizar a opositores tanto dentro como fuera de Rusia. El fervor revolucionario trascendió las fronteras rusas, influyendo en Europa, con el respaldo del Partido Comunista.

Tras alcanzar victorias militares en la guerra y consolidar su poder, el Partido Comunista, consciente de su valor, comenzó a articular una estrategia amplia para el control absoluto del dominio de la información. En el plano oficial, los bolcheviques comenzaron consolidando su control sobre el espacio de los medios de comunicación. Así, poco después de la Revolución de Octubre, emitieron el Decreto sobre la Prensa, estableciendo restricciones sobre la prensa no socialista, asegurando así un dominio casi total sobre el discurso público. Paralelamente, se creó la Cheka⁵, la policía secreta bolchevique. Más allá de su labor en inteligencia, desempeñó un papel esencial en la difusión del mensaje bolchevique, en especial, en la represión de cualquier forma de disidencia.

En cuanto al manejo de la guerra de la información, de manera transversal, un pilar central en este aparato propagandístico fue la Agitprop⁶, establecida en 1920 (Mally, 2003). Como brazo propagandístico principal del partido, desempeñó un papel crucial en la promoción de la ideología comunista, tanto dentro como fuera de la URSS. Dicho comité destacó por su gran manejo del espacio informativo, poniendo la creatividad y las tecnologías de la época al servicio de la propaganda. Aparecen ejemplos claros de esto en los posters rosta, una serie de carteles propagandísticos creados por la agencia de noticias oficial Rosta entre 1919 y 1922. Estos carteles fueron pioneros en la estrategia propagandística rusa y serían empleados por parte del partido a lo largo de

⁵ La Cheka fue una comisión extraordinaria panrusa (*Всероссийская Чрезвычайная Комиссия*).

⁶ La Agitprop fue un departamento para la agitación y propaganda, integrado en los Comités Central y regionales del Partido Comunista de la URSS.

toda la Guerra Fría, siendo equivalentes a los actuales memes tan relevantes en las redes sociales en línea. Del mismo modo, estaciones como Radio Moscú, se convirtieron en los primeros instrumentos de proyección de influencia internacional en el país.

La Internacional Comunista, o Comintern, surgió en 1919 para propagar la revolución comunista de forma global, reflejando la estrategia rusa de ganar aliados ideológicos contra influencias capitalistas. Esta organización, activa desde 1920 hasta 1943, puso la ideología al servicio de la propaganda y estrategia de la URSS. Sus acciones se basaron en documentos doctrinales, como las «21 Condiciones» de 1920, que enfatizaban la lealtad a Moscú y la revolución violenta. El Programa del Comintern de 1928 reafirmó estos objetivos, promoviendo la dictadura del proletariado global.

Desde sus primeros días, el Comintern fue resuelto en su misión. Su mandato, de combatir a organizaciones burguesas y luchar por una república soviética internacional, puso de manifiesto su objetivo revolucionario global. Sin embargo, sus esfuerzos por catalizar revoluciones comunistas en Europa, post-Primera Guerra Mundial, aunque apasionados, tuvieron un éxito limitado. Trataron de capitalizar el descontento en países como Alemania, sobre todo en la frágil República de Weimar y Hungría, donde brevemente surgió una república soviética en 1919. Sin embargo, las circunstancias políticas y sociales no siempre favorecieron el surgimiento de regímenes comunistas duraderos. En muchos de los escenarios de conflicto, la ideología comunista tuvo que luchar contra movimientos reaccionarios y el nacionalismo local.

Tras constatar como los resultados del Comintern en Europa no eran del todo favorables, la organización desplazó su mirada hacia Asia. Siendo un continente con vastos territorios y poblaciones y donde el descontento colonial y postcolonial ofrecía oportunidades para el comunismo. Así, su apoyo fue fundamental en la fundación del Partido Comunista chino en 1921, que se convertiría en una de las fuerzas comunistas más poderosas del mundo.

La década de 1930 presentaría nuevos desafíos para la acción de influencia soviética en Europa debido al auge del fascismo en el continente. En respuesta, el Comintern adoptó una firme postura antifascista, instando a los partidos comunistas a formar alianzas, conocidas como frentes populares, con otros grupos de izquierda para contrarrestar la amenaza. Pero la geopolítica es siempre compleja y durante el Pacto Molotov-Ribbentrop entre 1939 y 1941, el Comintern tuvo que adoptar una postura de neutralidad hacia la Alemania nazi. Esta posición cambiaría de forma drástica con la invasión alemana de la URSS en 1941, haciendo volver al Comintern al apoyo aguerrido de la resistencia antinazi en Europa. No obstante, la realidad geoestratégica soviética en el contexto de la Segunda Guerra Mundial exigía una flexibilidad política que el Comintern no podía gestionar. En 1943, Stalin disolvió el Comintern, en parte como un gesto hacia sus nuevos aliados occidentales. Argumentó que el Comintern había cumplido su función y ya no era necesario en la nueva etapa de la política global.

Si bien el Comintern fue disuelto, esto no significó la pérdida de capacidades de la URSS en guerra de la información, más al contrario. En paralelo a iniciativas ideológicas como dicha organización, la Unión Soviética fortaleció sus capacidades de

inteligencia y espionaje. Organizaciones como el Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos de la Unión Soviética (*Народный комиссариат внутренних дел СССР*, NKVD) y el Departamento Central de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (*Главное Разведывательное Управление*, GRU) se establecieron y durante los años veinte y treinta Moscú creó escuelas especializadas para formar agentes en técnicas de espionaje, contrainteligencia y propaganda. Estos agentes, una vez capacitados, fueron desplegados en todo el mundo, convirtiéndose en los ojos y oídos del Estado soviético, antes, durante y (especialmente) después de la guerra. Más adelante, el NKVD evolucionaría consolidándose como principal órgano de inteligencia en el Comité para la seguridad del Estado (*Комитет Государственной Безопасности*, KGB). En este sentido, la Segunda Guerra Mundial, daría paso a la Guerra Fría, un período marcado por la guerra de la información entre los dos grandes bloques.

En lo militar, el manejo de la información influyó de manera decisiva en la victoria soviética en el este. Sería durante dicho período donde la doctrina militar soviética integraría el empleo del engaño a todos los niveles, dando lugar al término de la *maskirovka* como enfoque doctrinal (Keating, 1981), cabe decir, recuperado tras el resurgimiento ruso de la mano de Putin (Staun, 2023).

Durante la extensa época de la Guerra Fría, la URSS se centró en su enfrentamiento con el bloque occidental. Al ser una lucha no solo militar sino también ideológica y política, las tácticas de la URSS abarcaban desde la propaganda hasta la inteligencia encubierta. Las estaciones de radio como Radio Moscú y la Voz de Rusia eran vitales en este sentido, transmitiendo propaganda soviética a audiencias globales en varios idiomas y presentando a menudo el mundo desde una perspectiva prosoviética y antioccidental. En el terreno de las operaciones encubiertas, los servicios de inteligencia soviéticos llevaron a cabo maniobras muy relevantes como la Operación *INFEKTION* en la década de 1980, que difundió el infundado rumor de que el virus del VIH/SIDA había sido una creación del gobierno de Estados Unidos (Bates, 2010). También, patrocinaron revistas como *New Times* y *World Marxist Review* para difundir su perspectiva ideológica. Durante la década de 1980, en medio de tensiones crecientes, la URSS inició campañas de desinformación que retrataban a Estados Unidos como el principal impedimento para la paz mundial, mientras se esforzaban en promover iniciativas de desarme que favorecieran sus propios intereses. Estas operaciones, denominadas en la doctrina del KGB como medidas activas, abarcaban una amplia gama de tácticas destinadas a influir en la política y la opinión pública de otros países. Estas no se limitaron solo a la desinformación. La estrategia soviética fue más amplia, centrada en buscar el cambio en el sistema político. En este sentido la URSS proporcionó financiamiento, armas, entrenamiento y propaganda para apoyar a partidos comunistas y movimientos de liberación en diferentes partes del mundo, colisionando con los EE. UU. (Brantly, 2020).

En este contexto el KGB, se erigió como columna vertebral de estas estrategias, siendo el responsable principal de las operaciones antes detalladas, desarrolló numerosos manuales que se constituyeron en doctrina. Si bien buena parte fueron clasificados como secreto, ejemplos filtrados como *La Ciencia de la Desinformación*

(Bittman, 1985) en la década de 1980, detallaban técnicas y tácticas para operaciones de desinformación. Estas se basaban principalmente en la creación de historias falsas, la utilización de documentos fabricados, la infiltración de medios de comunicación y la cooperación con simpatizantes y agentes en el extranjero (Darczewska, 2015).

Del mismo modo, instituciones especializadas fueron creadas y se encargaron de formar a agentes en estas técnicas, convirtiéndose en expertos en guerra de información. Con el tiempo, la doctrina militar soviética, reflejada en conceptos como la guerra profunda y *maskirovka*⁷, subrayó la necesidad de utilizar desinformación y engaño como herramientas cruciales, tanto en el ámbito informativo, como también en el campo de batalla.

Al desintegrarse la URSS en 1991, el KGB dio paso a nuevos servicios de inteligencia en Rusia, como el Servicio Federal de Seguridad de la Federación de Rusia (*Федеральная служба безопасности Российской Федерации*, FSB) y el Servicio de Inteligencia Exterior (*Служба Внешней Разведки*, SVR), continuando con operaciones similares en línea con la política exterior rusa, heredando su enfoque del soviético. Del mismo modo el GRU siguió con sus actividades, responsable de inteligencia militar y operaciones de sabotaje. En la actualidad, estos tres organismos son fundamentales en cuanto al diseño y ejecución de las principales operaciones de guerra de información de Rusia.

La desintegración de la Unión Soviética en 1991 marcó un punto de inflexión en el panorama geopolítico mundial. Rusia, el estado sucesor más grande de la URSS, se vio sumida en una profunda crisis política, económica y social. Esta situación interna tuvo consecuencias directas sobre su presencia y su influencia en los asuntos globales. Durante los años inmediatamente posteriores a la desintegración, Rusia estuvo centrada sobre todo en sus asuntos internos, esforzándose por garantizar una mínima estabilidad en un país que atravesaba transformaciones radicales.

Esta introspección rusa, de alguna manera, dejó en segundo plano a sus operaciones en el ámbito de la guerra de la información. Durante la década de los 90, Rusia enfrentó serias limitaciones financieras que afectaron a muchos sectores, incluido el de esta guerra. Se vio una reducción significativa en el financiamiento y la priorización de este tipo de operaciones, resultando en una virtual parálisis de los esfuerzos en este dominio durante buena parte de esa década. Sin embargo, la entrada en el caos de los 90 no solo repercutió en la capacidad de Rusia para emprender operaciones de guerra de la información, sino que también sentó las bases para una transformación del sistema que más tarde daría lugar a esfuerzos renovados en este ámbito en el nuevo milenio. Es esencial comprender dos aspectos cruciales que surgieron en este contexto.

En primer lugar, el colapso de la URSS generó vacíos de poder en Rusia. Estos, combinados con la emergencia económica y el proceso de privatización acelerada, facilitaron la aparición y consolidación de distintos actores no estatales con gran poder

⁷ *Maskirovka*: modo de guerra basado en el engaño militar operacional.

e influencia. En este grupo se destacan los conocidos oligarcas, magnates que amasaron enormes fortunas durante este periodo y que, con el tiempo, se convirtieron en actores políticos de primer orden. Aunque estos oligarcas operaban en ocasiones al margen del Estado, poseían significativa capacidad económica y política. Como derivada de su situación comenzaron a mantener un conjunto de intereses que a veces trascendían y hasta han podido llegar a contradecir la política exterior oficial de Rusia.

En segundo lugar, la fragilidad temporal del Estado ruso en esa década dejó una puerta abierta a la influencia extranjera, especialmente en los sectores cultural, político y de telecomunicaciones entre otros. Al respecto de las telecomunicaciones, algunas empresas extranjeras comenzaron a operar para conectar a Rusia a la red global, marcando el inicio de la era de internet en el país. A diferencia de lo que sucedió en naciones como China, donde pronto se establecieron mecanismos de control y regulación de la red, Rusia, en su aspiración a democratizarse y bajo la influencia occidental, no implementó marcos legales ni capacidades técnicas rigurosas para regular las telecomunicaciones hasta mucho más tarde. Esta falta de regulación dio lugar al florecimiento de una comunidad de hackers y comentaristas políticos (Woolley, 2018), que en los años subsiguientes jugarían un papel clave en la evolución de la guerra de la información desde el enfoque ruso.

De igual modo, la fragilidad percibida del recién formado Estado ruso en la década de 1990 no solo expuso al país a la influencia extranjera, sino que también sentó las bases para el surgimiento de nuevos actores políticos. Estos últimos veían en el acercamiento a Occidente una oportunidad para consolidar su posición y éxito político. Este contexto geopolítico propició una serie de movimientos y revueltas en todo el espacio postsoviético más conocidas como las revoluciones de colores en las primeras décadas del siglo XXI. Dichas revoluciones de colores se refieren a una serie de movimientos políticos que tuvieron lugar en varios países postsoviéticos, como Ucrania, Georgia y Kirguistán, donde las protestas masivas y, en su mayoría pacíficas, llevaron a la destitución de gobiernos considerados autoritarios o corruptos y a su reemplazo por regímenes más prooccidentales.

Para las élites rusas, estos movimientos no solo representaban un desafío a su esfera de influencia tradicional, sino que también despertaron profundas preocupaciones sobre posibles interferencias extranjeras y la exportación de revoluciones a la propia Rusia. Este contexto de revoluciones y los cambios geopolíticos que traían consigo, generó un sentimiento de alarma y desconfianza entre las autoridades rusas, quienes interpretaron estas revoluciones como parte de una estrategia de guerra híbrida impulsada por Occidente (Guerasimov, 2013).

Ante este sentimiento general de alarma, la respuesta sistemática de las élites rusas se articuló en torno al blindaje del espacio de información nacional a través, no solo de un refuerzo en la censura y el fortalecimiento de capacidades, sino también a nivel moral e ideológico. Así pues, mediante el establecimiento de un nuevo relato nacional reforzado por la propaganda capaz de unificar ideológicamente al país, este se blindaría en mayor medida contra las distintas campañas de influencia extranjera, cualesquiera que fuesen. Las élites encontraron pues en corrientes como el eurasianismo de

Aleksander Dugin una base ideológica sobre la que construir una narrativa nacional y, por ende, justificar su política exterior o incluso llegar a pugnar por la hegemonía del relato en contra de la democracia liberal. El propio Dugin destacaría el rol de la propaganda y el establecimiento de narrativas nacionales alternativas al atlantismo en una de sus principales obras, *Proyecto Eurasia*, destacaba la necesidad de «establecer un ecosistema de comunicación alternativo al atlantismo dominante» (Dugin, 1999).

Precisamente, las ideas de pensadores como Dugin comenzarían a tomar forma a partir de 2005 mediante el progresivo establecimiento de todo un ecosistema de comunicación internacional ruso. Dicho sistema estaría encabezado por la cadena Rusia Today, establecida ese mismo año junto con otros canales y agencias como Sputnik y, a su vez, estaría respaldado por una amplia red de medios *proxy* vinculados a extremismos de todo tipo, comunicadores alternativos y medios sociales (Galán, 2023). La aplicación de estas nuevas capacidades permitiría al Kremlin comenzar a disputar el relato occidental alrededor del mundo con especial éxito en regiones con corrientes y sentimientos antiimperialista latentes como Iberoamérica (Miles, 2021). Dicha batalla narrativa se iniciaría de forma progresiva con la puesta en marcha de medios como RT y se intensificaría poco a poco tras eventos como el Euromaidán o el propio inicio de la Operación Militar Especial en Ucrania (Darczewska, 2014).

Del mismo modo, este temor, junto con la revolución tecnológica que estaba redefiniendo los medios de comunicación, aceleró el interés de Rusia en desarrollar y consolidar una doctrina propia en el campo de la guerra de la información. Además, sirvió de incentivo para trabajar en capacidades específicas tales como unidades militares en forma de tropas de información o nuevos medios de guerra cibernética y electrónica (Gerasimov, 2016; Lysenko, 2018). Esta transformación nutrida del pensamiento de académicos y militares rusos se tradujo en una serie de directrices y estrategias que fueron incorporadas en la doctrina oficial del Ejército ruso (Rumer, 2019).

Una vez identificada la problemática en el dominio de la información y construidas las primeras capacidades en el sector mediático, las élites rusas procedieron a trasladar este nuevo escenario a una doctrina formal. A medida que avanzaba el siglo XXI, bajo la administración de Vladimir Putin, esta doctrina fue tanto plasmada en diversos documentos estratégicos oficiales como materializada en la construcción y aplicación de capacidades, consolidando así la visión rusa sobre la guerra de la información como respuesta a los desafíos que esta presentaba en el ámbito internacional.

La postura contemporánea de Rusia en la guerra de la información se encuentra arraigada en diversos documentos estratégicos esenciales. La Doctrina Militar de la Federación de Rusia, actualizada en 2014 (Kremlin.ru, 2010, 2014), aunque se centra primordialmente en temas de defensa militar tradicional, destaca la trascendencia de la información y subraya la necesidad de salvaguardar la soberanía informativa del país frente a amenazas externas que buscan desestabilizar su integridad territorial. En 2016, se aprobó la Estrategia de Seguridad de la Información de la Federación de Rusia (рф, 2016), que prioriza la seguridad informativa, identifica amenazas en el ámbito digital y establece un marco para preservar la integridad informativa nacional. Ese mismo año, el Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia enfatizó la necesidad

de emplear herramientas informativas para alcanzar objetivos de política exterior, reconociendo los conflictos que se proyectan en el espacio informacional (pф, 2015-2021) y en su versión de 2023 incide todavía más en la defensa contra la «desinformación y la influencia de actores externos», entendiendo la defensa del espacio informativo interior del país como un elemento central en la seguridad nacional y habilitante de la política exterior (kremlin.ru, 2023). Por otro lado, aunque la Estrategia Nacional de Contraterrorismo de la Federación de Rusia tiene su foco en el terrorismo, no pasa por alto la imperativa lucha contra la propagación de ideologías extremistas en el ámbito informativo.

Este marco doctrinal refleja la concepción rusa de la guerra de la información como un fenómeno multifacético, articulado a través del Ejército, los servicios de inteligencia y los medios oficiales y abarcando dimensiones tanto cognitivas como técnicas (Darczewska, 2015). Ejemplos notorios de esta postura son las acciones rusas que integran técnicas de hackeo, filtraciones, desinformación y propaganda, evidenciadas en eventos como la intervención en Estonia en 2007 (Ottis, 2008; Sanger, 2016) y la supuesta injerencia en las elecciones estadounidenses de 2016. Rusia, reconociéndose como un blanco persistente de esta guerra informativa por parte de Occidente, adopta una postura defensiva que frecuentemente se manifiesta en contraataques, explicando su comportamiento y perspectiva en el escenario global actual.

3.3. La doctrina china

China emerge como actor en la guerra de la información con un desarrollo doctrinal menos sofisticado que el realizado en Estados Unidos, pero con una doctrina informal sólidamente integrada en su pensamiento estratégico y militar. Si bien el valor del control de la información se reconoce desde tiempos antiguos en China, ha sido durante las últimas tres décadas cuando el país ha vivido una revolución doctrinal, en especial después de la guerra del Golfo (Cheng, 2011).

El control y la manipulación de la información han sido fundamentales para las estrategias chinas desde los tiempos de Sun Tzu, como se ilustra en el *Arte de la Guerra*, un tratado que enfatiza la importancia de la estrategia, la inteligencia y la astucia en el combate (Ota, 2014). No obstante, para entender la doctrina moderna de la guerra de la información china, es necesario volver a la segunda mitad del siglo XX y la instauración del comunismo en el país.

Así pues, con la llegada de la revolución comunista de 1949 y la instauración de la República Popular China, la importancia del control informativo se elevó a niveles sin precedentes. En este contexto, la propaganda se convirtió en una herramienta crucial para la promoción y consolidación de la ideología comunista. Sin embargo, debido a las limitaciones tecnológicas y económicas del país en ese momento, la faceta tecnológica de la guerra de la información en China no se desarrolló hasta mucho más tarde. Durante este periodo inicial, se establecieron las bases de la maquinaria

informativa del país, con entidades como la agencia de noticias *Xinhua* y el *Diario del Pueblo* desempeñando roles clave que aún mantienen.

La siguiente etapa crítica en la evolución de la guerra de la información en China fue la Revolución Cultural (1966-1976). Esta década fue testigo de una intensificación de la propaganda, donde su objetivo principal era consolidar el poder del Partido Comunista de China (PCCCh). Durante este tiempo, la propaganda no solo era omnipresente, sino también extremadamente política. La movilización masiva y la propaganda alcanzaron niveles desenfrenados, con campañas ideológicas intensas que apuntaban a la eliminación de contrarrevolucionarios y otros enemigos del Estado. Estas campañas se manifestaban en sesiones de estudio, infiltración en todos los sectores de la sociedad, activación de grupos de jóvenes, distribución de material escrito y emisiones de radio (Mittler, 2014). El fin de esta era vino con la ascensión de Deng Xiaoping, quien inició una fase de apertura y reforma en China.

Tras la era de la Revolución Cultural, con la llegada de Deng Xiaoping, China adoptó una postura de apertura al mundo, priorizando su desarrollo económico a través del comercio internacional. Durante esta fase, China moderó sus actividades en la guerra de la información, limitándolas principalmente a la gestión de la información interna para asegurar la estabilidad del régimen, sin mostrarse demasiado ambiciosa en el ámbito internacional. Sin embargo, este periodo también vio el nacimiento de las primeras conceptualizaciones doctrinales sobre la guerra de la información en China. El Dr. Shen Weiguang, en 1985, es reconocido como el padre del concepto en China y definió la guerra de la información como «el intento de ambos bandos de obtener la iniciativa de la batalla a través de su control sobre la información y el flujo de inteligencia» (Weiguang, 1985).

El conflicto de la guerra del Golfo en 1991 sería un punto de inflexión para China. Observando la supremacía de los EE. UU. en el dominio de la información y su capacidad para utilizar armas de precisión e inteligencia contra el adversario, China reconoció la necesidad de invertir y adaptarse. En este período postguerra del Golfo la tecnología y la digitalización comenzaron a desempeñar un papel más prominente en la estrategia china, inspirada en parte por los avances de Estados Unidos (Cheng, 2011). Durante los años 90, figuras militares como el general Wan Pufeng (Pufeng, 1995) y los coroneles Wang Baocun y Li Fei enriquecieron y expandieron la conceptualización china de la guerra de la información (Neilson, 1997). Wang Pufeng lo vinculó con la guerra en red, destacando la relevancia de la tecnología de la información, mientras que Wang Baocun y Li Fei dieron un enfoque más tecnológico, relacionando la guerra de la información con la tecnología de red y la «sensorización» en el campo de batalla.

Liang Zhenxing y el general Yan Banggen, por su parte, propusieron una definición más amplia y holística que abarca no solo el aspecto militar, sino también la lucha más amplia por la supremacía en la adquisición, control y uso de la información en todos los ámbitos de la sociedad (Zhenxing, 1997). De este modo, revolucionó su comprensión y aplicación de la guerra de la información desde sus raíces históricas hasta las concepciones más modernas, integrándola en su política exterior, tanto en lo civil como en lo militar.

En este sentido, la doctrina china de las tres guerras (三战), establecida en el Reglamento de Trabajo Político del Ejército Popular de Liberación en 2003 (PCCh, 2003), es una clara manifestación de cómo el PCCh y el Ejército Popular de Liberación (EPL) siguió conceptualizando y adaptando sus enfoques hacia la guerra en la era de la información. En este contexto, las tres guerras se refieren a:

– Guerra psicológica (心理战)

Su objetivo es influir y socavar la moral del oponente, ya sea la población en general, la estructura de liderazgo, o las fuerzas armadas. Busca establecer o promover narrativas que favorezcan la posición de China, mientras se socavan las posiciones y perspectivas adversarias.

– Guerra de medios (舆论战)

Esta guerra se centra en la batalla de las narrativas en el espacio de la información pública, sobre todo a través de medios de comunicación. Su objetivo es dominar el discurso y asegurarse de que la perspectiva china sea la dominante o, al menos, esté ampliamente representada y aceptada.

– Guerra legal (法律战)

Conocida también como *lawfare*, esta estrategia implica el uso de leyes internacionales y nacionales para lograr objetivos estratégicos. China ha utilizado argumentos legales, por ejemplo, para justificar sus reivindicaciones territoriales en el mar del Sur de China.

Estas tres guerras demuestran cómo China ha conceptualizado el conflicto en el espacio de la información, más allá del campo de la guerra convencional y hacia el ámbito cognitivo, aprovechando todos los mecanismos en el espacio de información a su favor. Este enfoque se ha incrementado progresivamente tras el ascenso de Xi Jinping al poder y el giro de la política exterior china hacia una posición más asertiva en los asuntos internacionales.

En cuanto a su aplicación en la actualidad, la doctrina china de guerra de la información, si bien no queda solo recogida en una serie de documentos oficiales, emana de las distintas publicaciones históricas por parte de su élite intelectual, así como de la Doctrina General de las Fuerzas Armadas y los libros blancos de defensa. Esta, hace hincapié en la búsqueda de la informatización total de sus fuerzas armadas, el desarrollo tecnológico y de ciberfuerzas, así como la aplicación del marco de las tres guerras dentro de un escenario bélico por todos los medios, lo que los coroneles Liang y Xiangsui definieron en su visión doctrinal como «guerra sin restricciones» (Liang, 1999; Chew, 2018).

Así, la doctrina de guerra de la información de China ha evolucionado, incorporando una mezcla de elementos prestados de la doctrina estadounidense, así como su herencia soviética con elementos propios históricos como el concepto de guerra popular, la concentración en los puntos débiles o los ataques de engaño y falsa bandera⁸ (Charon, 2021).

8 También llamados ataques con espada prestada por Sun Tzu.

Del libro blanco de defensa de China, en su edición de 2015 (China, gov.cn, 2015), se puede apreciar como el Ejército Popular de Liberación (EPL) ha dedicado y se encuentra dedicando recursos muy significativos a la informatización de sus fuerzas. Este proceso no se limita a garantizar el acceso a las operaciones de inteligencia y engaño militar al EPL, sino comprender el control de las entradas y salidas de información en todos los elementos militares como componente crítico para la seguridad nacional. Dicho enfoque quedó confirmado y ampliado en la edición de 2019 de la misma publicación titulada *La Defensa Nacional de China en la Nueva Era* (China, gov.cn). El documento amplió el dominio de la información identificando tres espacios globales de especial interés para su seguridad, el espacio ultraterrestre, el nuclear y el ciberespacio. Incluyendo el ciberespacio como dominio de especial interés, así como el ultraterrestre, el cual depende del manejo de la información, China consolidó su enfoque doctrinal vinculado a la informatización de la guerra.

En el ámbito cibernético del EPL, la ciber guerra es vital para la guerra de la información, enfocándose en acceder y en ocasiones dañar sistemas enemigos. Estas operaciones buscan fortalecer el poder del país, complementar la recopilación de información, mapear redes extranjeras y mejorar capacidades defensivas. A su vez, China mantiene la guerra psicológica, empleando propaganda en la guerra de la información para influir en la opinión pública exterior. Para ello emplea activistas locales vinculados al gobierno para modular la opinión en redes sociales y medios asiáticos. Estos activistas patrióticos⁹, alineados con la guerra popular del país, pueden ser empleados para alterar la opinión pública en línea. A su vez, el control del discurso interno protege su retaguardia informativa.

A efectos prácticos, esta consolidación doctrinal se materializó en el establecimiento en 2015 de la Fuerza de apoyo Estratégico (FAE) del EPL, centralizando las misiones espaciales, cibernéticas, de guerra electrónica y de guerra psicológica bajo una sola organización, absorbiendo progresivamente las capacidades del tercer y cuarto departamentos del EPL (Costello, 2018). La puesta en marcha de la FAE fue un hecho de especial relevancia en tanto que materializó la toma de conciencia por parte de las autoridades del PCCh del enorme valor estratégico del dominio de la información y su transversalidad como potenciador o incluso habilitador de operaciones completas en el resto de los dominios convencionales. Del mismo modo, la FAE también serviría como centro de desarrollo de capacidades permitiendo al EPL profesionalizarse en los distintos subdominios en la Guerra de la Información.

Junto con la reestructuración de las fuerzas armadas, el PCCh comenzó a adaptar su arquitectura legal a la guerra de Información moderna. El 1 de julio de 2015 se aprobó la Ley de Seguridad Nacional de la República Popular China (China, ilo.org, 2015), cubriendo una multitud de áreas relacionadas con la seguridad del Estado, pensada para gestionar las amenazas de seguridad en China tanto internas como externas. La

⁹ Llamado ejército de los cincuenta centavos por analistas occidentales, debido a un supuesto sistema de contraprestaciones a los activistas a cambio de su intervención en las redes sociales. Cabe recalcar, que no existen evidencias claras de este esquema de pagos pero sí de la manipulación política masiva por parte de activistas.

ley, vigente en la actualidad se compone de 84 artículos distribuidos en diez capítulos en los que aborda aspectos variados como la seguridad política, territorial, militar, económica, cultural o la seguridad social y tecnológica. Al respecto de la tecnología, la ley destaca por su especial atención al dominio del ciberespacio. A grandes rasgos subraya la centralidad del liderazgo del PCCh y la necesidad de salvaguardar la estabilidad política en el país, permitiendo tomar medidas enérgicas contra la disidencia política bajo la justificación del concepto de seguridad política.

El enfoque cibernético enfatiza la soberanía cibernética del país, promoviendo el control de internet, censura y vigilancia. El artículo 11 establece que todos en China deben cooperar en la seguridad del Estado según la ley. Aunque es ambiguo, sugiere que deben asistir al Estado si se solicita información o ayuda relacionada con la seguridad nacional, o podrían ser acusados de traición¹⁰. La Ley de Seguridad Cibernética de 2017 exige que las empresas del sector TIC colaboren con las investigaciones gubernamentales y almacenen datos de usuarios chinos dentro del país.

El siguiente y último paso en la materialización de las capacidades chinas al respecto de la guerra de la información se encuentra en la partición de la FAE en tres nuevas agencias dedicadas, resaltando todavía más la importancia del dominio informativo.

Estas agencias, colocadas directamente bajo la supervisión directa de la Comisión Militar Central del PCCh, incluyen la Fuerza de Apoyo a la Información (heredera directa de la FAE) complementada con la Fuerza de Ciberespacio y la Fuerza Militar Espacial. Cada una de estas nuevas entidades absorbe una de las dimensiones específicas de la guerra de la información, quedando todas ellas coordinadas por la máxima autoridad de las fuerzas armadas del país, Xi Jinping (Singer, 2024).

Así pues, el actual enfoque chino en la guerra de la información se articula a través de dos principales vías, la informatización total de los sistemas militares y la lucha técnica en dicho dominio y el empleo de los medios y sistemas de comunicación para llevar a cabo campañas de influencia global. Para ejecutar dicha estrategia el Partido Comunista chino pone a su servicio todos los mecanismos del Estado en un enfoque sistémico de guerra popular.

3.4. Análisis comparativo

La guerra de la información es un fenómeno transversal, en ella participan todos los Estados, así como un notable número de actores no estatales. Las grandes potencias, debido a su posición y sus intereses en permanente conflicto, aplican este marco de conflicto para obtener ventajas estratégicas sin recurrir a las armas. En la actualidad, los EE. UU., La República Popular China y Rusia son los principales actores en el conflicto, por su desarrollo tecnológico y social, por su tradición política-militar y por sus intereses globales.

¹⁰ Mediante los artículos 102,103 y 104 del código penal chino.

En este sentido, Estados Unidos destaca por una sofisticada y estructurada doctrina en cuanto a la defensa que se traslada al ámbito de la guerra de la información. Así, el establecimiento de una doctrina clara y su difusión abierta es en gran medida resultado de su sistema democrático, el cual promueve una comunicación abierta y transparente en cuanto a su política exterior y de defensa. En términos militares su doctrina se encuentra detallada en las *Joint Publications* del Departamento de Defensa, mientras que, a grandes rasgos, las intenciones estratégicas y movimientos del país se ven plasmados en los documentos del Consejo de Seguridad Nacional.

En su aproximación moderna a la guerra, Estados Unidos ha adoptado una estrategia basada en la integración multidominio, posicionando gradualmente a la información como el núcleo central del campo de batalla. Desde una perspectiva cognitiva, ha habido un notable cambio en el enfoque estadounidense: la nación ha evolucionado hacia la STRATCOM, dejando atrás las operaciones psicológicas tradicionales, que ahora son manejadas en secreto por sus servicios de inteligencia.

La influencia global de Estados Unidos se extiende más allá de la fuerza militar. Gracias a su dominante industria audiovisual y cultural y su centralidad en los medios de comunicación occidentales, Estados Unidos ejerce una poderosa influencia —o *soft power*— sobre Occidente y gran parte del mundo. Esta posición es reforzada por programas educativos y de ayuda, lo que les permite evitar conflictos directos en el ámbito digital, reservando dichas tácticas para situaciones muy específicas.

Además, en respuesta a los desafíos planteados por otras grandes potencias en el escenario de la desinformación, Estados Unidos ha invertido considerablemente en iniciativas de alfabetización mediática y en campañas contra la desinformación. Organizaciones como el USAGM y la reciente agencia FMIC, que opera bajo la oficina del director nacional de Inteligencia, son claros ejemplos de estos esfuerzos. Del mismo modo Estados Unidos es reconocido por su notable sofisticación y precisión en las operaciones militares y de inteligencia. Esta destreza es el producto directo de su robusto complejo militar-industrial, una característica que se diferencia de manera drástica del enfoque adoptado por Rusia. La meticulosidad y eficiencia de Estados Unidos en el ámbito militar ha sido evidenciada en operaciones estratégicas de alto calibre como *Olympic Games* (Kamiński, 2020), dirigida contra el programa nuclear iraní y la más reciente *Operation Triangulation* (Kucheryn, 2023), que tuvo como objetivo la interceptación selectiva de comunicaciones en territorio ruso.

No obstante, a pesar de su liderazgo en el dominio de la información, Estados Unidos enfrenta vulnerabilidades considerables en este escenario de conflicto. Una de las principales debilidades radica en la extensa y enmarañada red de servicios de inteligencia y militares del país. Esta infraestructura, densamente burocratizada, a menudo resulta lenta, presentando desafíos en términos de comunicación y coordinación efectiva. De forma paralela, el firme compromiso del sistema democrático estadounidense con la libertad individual y su resistencia natural hacia la censura, aunque virtuoso, puede actuar como un doble filo. El respeto hacia estos principios puede complicar la toma rápida de decisiones y, en ciertas circunstancias, dar ventaja a adversarios que operen con menos restricciones.

A diferencia de Estados Unidos, Rusia no posee un esquema doctrinal amplio y estructurado en relación con la guerra de la información; la información pública al respecto es escasa. Así, partiendo de la escasa documentación oficial, limitada sobre todo a las perspectivas de seguridad nacional emitidas por el gobierno, la estrategia rusa en este ámbito se puede discernir a través de sus acciones concretas en el escenario internacional. En este sentido, Rusia adopta un enfoque de guerrilla. A pesar de carecer de la sofisticación técnica de otras potencias y enfrentarse a un aislamiento internacional, compensa estas debilidades con una estrategia coste-efectiva y extremadamente ágil. Este enfoque tiene sus raíces en la era soviética, caracterizada por técnicas de infiltración y manipulación en los sistemas políticos de naciones objetivo, adaptadas ahora al (nuevo) entorno digital.

La transición tumultuosa de Rusia a la sociedad de la información, tras el colapso de la URSS, influyó mucho su enfoque en la guerra de la información. Mientras el Kremlin y los oligarcas mantienen un control férreo sobre los medios tradicionales, la desregulación de internet ha permitido el surgimiento de una cultura hacker distintiva. Esta cultura, que incluye a blogueros y usuarios activos y politizados, eventualmente evolucionó hacia figuras como los *hackers* patrióticos y los *trolls* profesionales.

Desde la llegada del nuevo milenio, Rusia ha fortalecido tanto sus capacidades en ciberguerra y ciberespionaje como en la manipulación del dominio cognitivo. Su habilidad para integrar operaciones en ambos dominios es evidente, como se vio en los ciberataques a Estonia, los ataques al Comité Nacional Demócrata en Estados Unidos y las incursiones constantes en la infraestructura crítica de Ucrania, todos acompañados de campañas de desinformación y propaganda.

La agilidad de Rusia en estas operaciones se deriva de un enfoque que otorga a las diferentes agencias de inteligencia una gran autonomía, hasta el punto de competir entre ellas. Además, el empleo frecuente de actores no estatales, como el grupo Wagner, permite a Rusia desplegar operaciones rápidas, económicas y escalables a nivel global, aunque esto conlleva sus propios desafíos y problemas asociados.

China se ha consolidado rápidamente como una potencia emergente, posicionándose cerca del liderazgo en la guerra de la información. A partir de finales de los años noventa, las élites intelectuales militares chinas comenzaron a desarrollar su propia doctrina en este ámbito, influidas en gran medida por los acontecimientos de la guerra del Golfo. Esta evolución llevó a China a comprender la importancia crucial del dominio de la información. A diferencia de otras naciones, China no distingue entre los aspectos cibernéticos y psicológicos de la guerra de la información. En su visión, la información es un dominio estratégico en sí mismo.

La doctrina china en esta guerra a su vez ha experimentado una metamorfosis significativa a lo largo de los años. En un principio influenciada por la herencia soviética, que priorizaba la propaganda y la instrumentalización de la ideología comunista, China ha adaptado su enfoque hacia una guerra de la información más integral. Esta adaptación se basa en combinar tecnología, operaciones psicológicas y manipulación mediática internacional. Es digno de nota que, en su evolución, China

tomó inspiración de la doctrina estadounidense, pero la adaptó según su contexto y legado soviético.

Hoy en día, China se esfuerza por una total integración de la información en el contexto bélico. En su perspectiva, toda guerra es, en esencia, una guerra de la información. Este concepto es el pilar de las fuerzas armadas chinas en su proceso de modernización. Además, la guerra de la información en China tiene un enfoque transversal, involucrando a todos los actores de la sociedad. Siguiendo la herencia comunista del país, la guerra popular se mantiene como una estrategia central, siendo el Partido Comunista el máximo responsable en la gestión y dirección de estas operaciones.

A nivel estratégico, la República Popular China ha incorporado la guerra de la información en su doctrina de las tres guerras: mediática, legal y psicológica. Mediante estas, busca ejercer una presión política, diplomática y comunicativa, escalando gradualmente y utilizando todos los recursos disponibles en el espacio informativo. El objetivo primordial es construir un escenario internacional que favorezca la política exterior china. Esto se logra a través de la manipulación mediática, la reinterpretación de las leyes internacionales en su beneficio y tácticas agresivas de manipulación que van desde la intimidación militar (como en el caso de Taiwán) hasta campañas de desinformación y hostigamiento *online*, ejemplificado en tácticas como la diplomacia del lobo guerrero.

Internamente, el Estado chino ha instaurado un control estricto sobre el flujo de información. Este control se materializa a través de varios mecanismos: una constante propaganda orientada a la población, sistemas de vigilancia tecnológica avanzada como el Escudo Dorado y, por supuesto, la omnipresencia del Partido Comunista que monitorea y guía todos los aspectos de la sociedad. De hecho, la guerra de la información en China no es solo una estrategia de las altas esferas gubernamentales; es un enfoque que se entrelaza de forma transversal en toda la sociedad, implicando tanto a individuos como a entidades corporativas.

En este contexto, las empresas estratégicas chinas, que abarcan desde grandes operadoras de telecomunicaciones hasta gigantes de las redes sociales, desempeñan un papel crucial. Según la ley de seguridad nacional, estas compañías pueden ser movilizadas para contribuir a los esfuerzos de guerra de la información del país. Esta integración de las empresas en las estrategias nacionales de información es notablemente más sistemática y estructurada que en países como Rusia. Además, la posición de China como potencia tecnológica y económica global le confiere una sofisticación que supera la aproximación rusa y presenta una agilidad que, en muchos aspectos, desafía incluso a Estados Unidos.

Desde una perspectiva militar, esta doctrina de la guerra de la información ha llevado a reorganizaciones significativas dentro del EPL. Un hito relevante en este proceso fue la creación de la Fuerza de Apoyo Estratégico en 2015 como fuerza de integración y desarrollo para las distintas capacidades de guerra de la información en el país y su posterior expansión hacia tres agencias específicas en los subdominios comunicativo, cibernético y espacial bajo el mando directo de la Comisión Militar Central en 2024.

4. Conclusiones

Desde los albores de la civilización, grupos organizados de todo tipo han buscado la supremacía en el dominio de la información, para garantizar o respaldar su control en el territorio físico. Sin embargo, la verdadera transformación en esta lucha a lo largo de los años se ha dado a través de los avances tecnológicos y sociales, los cuales han redefinido tanto las estrategias como las tácticas, técnicas y procedimientos de los actores implicados. La consolidación de la guerra de la información como un modo de combate relevante se afianza en el siglo XX, en especial con el auge de las TIC en el nuevo milenio. Este enfoque contemporáneo se bifurca en dos dominios: el cognitivo, en el que la propaganda, el engaño y la desinformación son las armas principales y el tecnológico, dominado por la ciberguerra, la guerra electrónica y el ciberespionaje.

Para comprender las complejidades actuales de la guerra de la información, resulta esencial analizarla a través del prisma de las operaciones de las tres grandes potencias: EE. UU., Rusia y China. Cada una de estas potencias aborda este conflicto con un enfoque propio aunque, más allá de su modo de actuar, todas comparten un objetivo común: consolidar y expandir su influencia en el sistema internacional. El realismo ofensivo ofrece una perspectiva clara para entender este fenómeno. En su esencia, las grandes potencias, en su búsqueda de hegemonía, están destinadas al choque y al conflicto. Este choque no se manifiesta solo en enfrentamientos militares convencionales, sino también en la arena de la información. La guerra de la información, por su bajo costo político y su fácil escalabilidad, se convierte en una herramienta primordial, irrenunciable para dichas potencias. La lucha por la influencia política y cultural sobre el sistema internacional se traduce en una batalla constante en el dominio de la información.

Así, en este nuevo escenario global, la guerra de la información no es solo una posibilidad, resulta un fenómeno inevitable. Las grandes potencias, mediante sus vastos recursos y capacidades, se encuentran inmersas en una lucha constante para definir y redefinir la realidad, influir en las percepciones y controlar el flujo de información en un mundo cada vez más conectado.

El dominio de la información se ha convertido, sin lugar a duda, en uno de los principales teatros de conflicto en la política internacional contemporánea. El estudio doctrinal de la guerra de la información a través de las grandes potencias permite una comprensión profunda del fenómeno. Dada su capacidad de innovación y liderazgo en operaciones a gran escala, estas naciones no solo establecen pautas, sino que también influyen en la orientación y posición que toman otras potencias en este ámbito, a menudo generando alianzas y frentes comunes.

A pesar de compartir ciertas similitudes, especialmente en su interés creciente en la competencia en este dominio desde la Segunda Guerra Mundial, las realidades tecnopolíticas de estas potencias las han llevado por rutas distintas. China y Rusia, bajo el paraguas ideológico del comunismo, han adoptado la guerra de la información con un enfoque de influencia política. En particular, Rusia, fortalecida por las tensiones de

la Guerra Fría, invirtió mucho en el sabotaje y manipulación de la información, lo que ha caracterizado su enfoque agresivo, ahora bien, adaptado al ámbito digital.

Por otro lado, Estados Unidos ha adaptado su estrategia de defensa de la democracia utilizando avanzada tecnología, ciberarmas y operaciones en el ciberespacio, respaldando su posición internacional. China a su vez, combinando experiencias de EE. UU. y su herencia soviética, ha creado una estrategia centrada en la información, fusionando esfuerzos civiles y militares bajo el Partido Comunista.

Este panorama actual sugiere una intensificación de la guerra de la información en los años venideros. Las potencias avanzarán en sus doctrinas, buscando una mayor sofisticación e integración. Aunque el poderío militar convencional sigue dominando las dinámicas de conflicto internacionales, la guerra moderna tiende cada vez más hacia la guerra de la información. El objetivo será desestabilizar y romper las capacidades de comando y control del enemigo en todos los niveles, desde influenciar la percepción pública hasta interrumpir sistemas de telecomunicaciones vitales. En definitiva, ya sea en las llanuras de Europa del Este, en la isla de Formosa o incluso dentro de las democracias occidentales, la información será la clave del poder. Su control y manipulación decidirán el resultado de los enfrentamientos, tanto en el ámbito político internacional como en el militar.

Tal como se analiza en este trabajo, la guerra de la información es un fenómeno tan permanente como inevitable. Debido a sus intereses globales, así como la amplitud y complejidad social de sus territorios, las grandes potencias se ven forzadas a injerir en el dominio de la información, sea para coordinar la acción colectiva de sus vastos recursos humanos, para facilitar la cooperación con poblaciones lejanas o para obtener información estratégica. La guerra de la información entre dichas potencias es inevitable, tal como se ha visto en los casos ruso y chino, precisamente al alcanzar (o recuperar) el estatus de gran potencia el país se ve forzado de manera natural a competir en dicho dominio, sea mediante la lucha por el relato o ampliando y sofisticando sus capacidades en materia de inteligencia y sabotaje.

El reconocimiento y el estudio de dicho modo de guerra resulta más que imperativo para líderes y estrategas, tanto en dichos países como en potencias de rango medio y menor entre las cuales, por ejemplo, se encontraría a España. Dichas potencias, por su menor capacidad de influencia, frecuentemente limitada a su entorno geográfico más cercano se ven muy influenciadas, tanto por los desarrollos doctrinales, como por las acciones de las grandes potencias. Al disponer de un peso menor en el sistema internacional, dependiendo de alianzas políticas, económicas y militares dominadas por las grandes potencias, estos Estados pasan a constituirse como campo de batalla donde las grandes potencias luchan por la influencia. Debido a esto, suelen ser víctimas de campañas de espionaje digital o convencional, acciones de influencia, injerencia y maniobras políticas de todo tipo. Este hecho ya puede observarse hoy en regiones de Iberoamérica y, en menor medida, en la Europa Occidental. Incluso potencias tradicionalmente influyentes como Israel, capaces de defenderse de forma técnica y narrativa, se ven a menudo implicadas en las dinámicas de poder de las grandes potencias a través del dominio de la información.

Ante este escenario, resulta imperativo que dichas potencias desarrollen capacidades propias en guerra de la información, en especial aquellas con sistemas basados en la democracia liberal, mucho más vulnerables a la acción desestabilizadora proveniente de potencias con regímenes autocráticos. Por ende, resulta primordial reforzar de manera legal estas capacidades a través de leyes que regulen la actividad de agentes extranjeros, sean servicios de inteligencia o grupos políticos vinculados a poderes extranjeros. La primacía de las leyes de agentes extranjeros tales como la existente en Estados Unidos sobre las recientemente discutidas leyes antidesinformación sitúa el foco en la injerencia extranjera más allá del contenido, garantizando la protección del Estado a la par que el derecho a la libertad de expresión frente a la censura política. Del mismo modo, resulta esencial aumentar las capacidades en contrainteligencia y ciberinteligencia, tanto a nivel humano como a nivel tecnológico, fomentando a su vez una mayor comunicación y transparencia hacia la sociedad para reforzar la confianza en estos organismos tal como ha sido señalado por Maddox *et al.* (2021). En lo militar, se debe reconocer la transversalidad del fenómeno y establecer mecanismos robustos de comunicación en la cadena de mando y, en particular, unidades especializadas, capaces de manejar el ciclo completo de la guerra de la información, integrando tanto capacidades técnicas como capacidades en comunicación. En cuanto a la formación, las academias y centros de pensamiento militares deberían ser capaces de formar a las nuevas generaciones de los cuadros militares en perfiles específicos de este fenómeno, desde la psicología hasta la ciberseguridad. La aplicación de dichas medidas garantizará una defensa más eficiente y adaptada a los desafíos contemporáneos del entorno geopolítico global.

Bibliografía

- Aro, J. (2016). The cyberspace war: propaganda and trolling as warfare tools. *European view*. 15, 1, pp. 121-132.
- Ateş, A. (2020). The Transformation of Russian Intelligence Community After the Cold War (1991-1993). *Karadeniz Araştırmaları*. 66, pp. 321-332.
- Azad, T. M. (2023). Understanding Gray zone warfare from multiple perspectives. *World Affairs*. 186, 1.
- Bates, S. (2010). Disinforming the world: Operation INFEKTION. *The Wilson Quarterly*. 34, 2.
- Bittman, L. (1985). *The KGB and Soviet disinformation: an insider's view*. Pergamon.
- Brantly, A. F. (2020). A brief history of fake: Surveying Russian disinformation from the Russian Empire through the Cold War and to the present. En: Whyte, C. *Information warfare in the age of cyber conflict*.
- Bruzesse, M. y Singer, P. (2024). Farewell to China's Strategic Support Force. Let's meet its replacements [en línea]. *Defense One*. [Consulta: 2024].

- Charon, P. y Jeangène Vilmer, J. B. (2021). *Chinese influence operations. A Machiavellian moment*. París, Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.
- Cheng, D. (2011). Chinese lessons from the Gulf Wars. En: Scobell, A., Lai, D. y Kamphausen, R. *Chinese lessons from other peoples' wars*. ISBN: 1-58487-511-9
- Chew, J. (2018). *How China Applies its «Principles of Unrestricted Warfare» in the 21st Century*. Raportti, Galisteo Consulting Group. Haettu 30.
- China, T. S. (s. f.). China's National Defense in the New Era [en línea]. *gov.cn*. [Consulta: 2024].
- . (2015a). China's Military Strategy [en línea]. *The State Council The People's Republic of China*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm
- . (2015b). National Security Law of the People's Republic of China [en línea]. *ilo.org*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=111289&p_lang=en
- Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia [en línea]. (2023). Министерство иностранных дел Российской Федерации. *kremlin.ru*. [Consulta: 2024].
- Costello, J. A. (2018). *China's strategic support force: A force for a new era. Testimony to the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Ministry of National Defense of the People's Republic of China.
- Darczewska, J. (2014). *The anatomy of Russian information warfare. The Crimean operation, a case study*. OSW.
- . (2015). The devil is in the details. Information warfare in the light of Russia's military doctrine. OSW.
- Duguin, A. (1999). *Proyecto Eurasia Teoría y Praxis*. Hipérbola Janús.
- Evan, M. K. (2022). Moscow's Strategic Culture: Russian Militarism in an Era of Great Power Competition. *Journal of Advanced Military Studies*.13, 1.
- Fabian, S. (2019). The Russian hybrid warfare strategy-neither Russian nor strategy. *Defense & Security Analysis*. 35, 3.
- Fei, W. B. (1997). Information Warfare. En: Pillsbury, M. *Chinese Views of Future Warfare*. Washington D. C., National Defense University Press.
- Galán, C. (2023). El ecosistema de propaganda rusa. *Política exterior*.
- Galeotti, M. (2016). Putin's hydra: inside Russia's intelligence services. *European Council on Foreign Relations*.
- Gerasimov, V. (2016). Hybrid Warfare Requires High-Tech Weapons and a Scientific Basis. *Military Industrial Courier*.

- Gilpin, R. G. (1984). The richness of the tradition of political realism. *International organization*. 38, n.º 2, pp. 287-304
- Green, K. R. (2016). People's War in Cyberspace: Using China's Civilian Economy in the Information Domain. *Military Cyber Affairs*.
- Guerasimov, V. (2013). The Value of Science Is in the Foresight New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations. *Military Review*.
- Harknett, R. J. (1996). Information warfare and deterrence. *The US Army War College Quarterly*. 26, 3, pp. 93-107.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington, Virginia, Potomac Institute for Policy Studies.
- Jincheng, W. (1996). INFORMATION WAR: A NEW FORM OF PEOPLE'S WAR. *Liberation Army Daily*.
- Johnson, L. S. (2004). *A Major Intelligence Challenge: Toward a Functional Model of Information Warfare*. CIA: Lessons in Intelligence, p. 392.
- Kamiński, M. A. (2020). Operation «Olympic Games». Cyber-sabotage as a tool of American intelligence aimed at counteracting the development of Iran's nuclear programme [en línea]. *Security and Defence Quarterly*. 29. [Consulta: 2024]. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/121974>
- Keating, K. C. (1981). Maskirovka: The Soviet system of camouflage. *US Army Russian Institute*.
- Kucheryn, G. (2023). The outstanding stealth of Operation Triangulation [en línea]. *Securelist*. [Consulta: 2024].
- Laswell, H. D. (1948). The structure and function of communication in society. *The Communication of Ideas*.
- Liang, Q. A. (1999). *Unrestricted warfare*. Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House Arts.
- Libicki, M. C. (1995). *What is information warfare?* Center for Advanced Concepts and Technology, Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- . (2017). The convergence of information warfare. *Strategic Studies Quarterly*. II, I.
- Lippman, W. (1946). *Public opinion*. Nueva York, Penguin Books.
- Liu, M. (2024). The «Gray Zone» Conflicts in China-US Relations: From a Geopolitical Perspective. *International Journal of Education and Humanities*. 12, n.º 1.
- Lysenko, V. A. (2018). Russian information troops, disinformation, and democracy. *First Monday*. 23, n.º 5

- Maddox, J. D. (2021). Toward a Whole-of-Society Framework for Countering Disinformation. En: *Great Power Cyber Competition*. Londres, Routledge.
- Mally, L. (2003). Exporting Soviet culture: The case of Agitprop theater. *Slavic Review*. 62, n.º 2.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York, WW Norton & Company.
- . (2021). The inevitable rivalry: America, China, and the tragedy of great-power politics. *Foreign Affairs*.
- MEMBERS OF THE IC [en línea]. (2023). ODNI. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic#:~:text=The%20CIA%20is%20separated%20into,and%20Offices%20of%20the%20Director>
- Miles, R. (2021). Russia in Latin America. En: *External Powers in Latin America*.
- Mittler, B. (2014). *A Continuous Revolution: making sense of Cultural Revolution culture*. Harvard University Asia Center Publications Program.
- Neilson, E. (1997). *Sun Tzu and Information Warfare*. National Defense University.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*. N.º 80.
- ODNI. (2023). *National Intelligence Strategy* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2023.pdf
- Ota, F. (2014). Sun Tzu in contemporary Chinese strategy. *Joint Forces Quarterly*. 73, n.º 2.
- Ottis, R. (2008). Analysis of the 2007 cyber attacks against Estonia from the information warfare perspective. *Proceedings of the 7th European Conference on Information Warfare*.
- Partido Comunista de China. (2003). The Circular of the CCP Central Committee on Chinese People's Liberation Army Political Work Regulations (中共中央关于颁布《中国人民解放军政治工作条例》的通知). *News of the Communist Party of China*.
- Perez, E. V. (2023). El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*. 20.
- Pillsbury, M. (1998). *Chinese views of future warfare*. National Defense University.
- Presidente de Rusia. (2014). The President approved new edition of Military Doctrine [en línea]. *Kremlin.ru*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/47334>
- Pufeng, W. (1995). The Challenge of Information Warfare. *China Military Science*.

- Renz, B. (2016). Russia and 'hybrid warfare'. *Contemporary Politics*. 22, n.º 3, pp. 283-300.
- Robinson, M. K. (2015). Cyber warfare: Issues and challenges. *Computers & Security*. 49, pp. 70-94.
- Robinson, P. (1999). The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies*. 25, n.º 2, pp. 301-309.
- Ruiz, M. G. (2018). La viñeta, la nueva Arma durante la I Guerra Mundial. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*. 9.
- Rumer, E. (2019). The Primakov (not Gerasimov) doctrine in action. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Sampanis, S. E. (2024). Cyberwarfare in the Modern World. Hybrid Threats, Cyberterrorism and Cyberwarfare. *CRC Press*.
- Sanger, D. E. (2016). Spy agency consensus grows that Russia hacked DNC. *New York Times*.
- Soriano, M. T. (2018). Guerras por Delegación en el Ciberespacio. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*. 9, pp. 15-36.
- Staun, J. A. (2023). Russian influence operations in the wars in Ukraine in 2014 and 2022: active measures and maskirovka. *Política*. 55, n.º 2.
- Swiss Institute of Global Affairs. (2023). Chinese Definitions of Information Warfare [en línea]. *globalaffairs.ch*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.globalaffairs.ch/2022/06/08/chinese-definitions-of-information-warfare/>
- The White House. (2022). *National Security Strategy* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- USA-JCS. (2022). Joint Publications Operations Series [en línea]. *jcs.mil*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/3-0-Operations-Series/>
- Votel, J. L. (2016). Unconventional warfare in the gray zone. *Joint Forces Quarterly*. 80, n.º 1
- Waltz, K. (2018). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.
- Weiguang, S. (1985). *Information warfare*.
- Woolley, S. C. (2018). *Computational propaganda: Political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Oxford, Oxford University Press.
- Zhenxing, L. (1997). New military revolution and information warfare. *Zhongguo dianzi bao (china electronic news)*

Военная доктрина Российской Федерации [en línea]. (2010). *Kremlin.ru*. [Consulta: 2024].

рф. (2013). *Концепция внешней политики Российской Федерации* [en línea]. *kremlin.ru* [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d447a0ce9f5a96bdc3.pdf>

рф. (2015-2021). *Национальная стратегия безопасности* [en línea]. *kremlin.ru*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWqoplD1ZzmR5cERog5tZC.pdf>

рф. (2016). *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации* [en línea]. *Dirussia.ru* [Consulta: 2024].

РФ, П. (2014). *Военная доктрина российской федерации* [en línea]. *Emsu.ru*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://emsu.ru/extra/pdf5s/lobbyist/2014/6/24.pdf>

Панарин, И. (2021). *пропаганда и информационные войны*.

Artículo recibido: 28 de octubre de 2023.

Artículo aceptado: 19 de mayo de 2024.

Covadonga Moreno Vílchez

Graduada en Periodismo y Relaciones Internacionales por la UFV

Correo electrónico: covadonga@losmoreno.es

¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias

Would it be possible to maintain a multipolar world order? Analytical approach of an international system led by several superpowers

Resumen

A lo largo de la historia, diversas estructuras de poder han surgido y cambiado, la Paz de Westfalia dio paso a un nuevo orden estatal y la Guerra Fría consolidó a Estados Unidos como líder. Sin embargo, el reciente fortalecimiento de otras potencias emergentes presenta la posibilidad de reorganizar el actual sistema hacia uno multipolar.

El análisis se realiza desde la perspectiva de las teorías realista y neorrealista de las Relaciones Internacionales. Los realistas clásicos, como Hans Morgenthau, consideran que la multipolaridad ofrece mayor estabilidad, mientras que los neorrealistas, seguidores de Kenneth Waltz, argumentan que es menos estable debido a la competencia entre superpotencias y la dificultad de cooperación.

El artículo explora conceptos clave como multipolaridad, hegemonía y orden mundial y examina el papel histórico de las superpotencias. Considera escenarios en los que el sistema internacional está liderado por superpotencias y expone y analiza el debate de si un sistema multipolar podría mantener un orden mundial estable o si bien derivaría en el caos, en un desorden mundial.

Palabras clave

Desorden mundial, Estabilidad internacional, Polaridad, Hegemonía, Sistema internacional.

Abstract

Throughout history, diverse power structures have emerged and evolved, the Peace of Westphalia established a new state order, and the Cold War consolidated the United States as a leader. However, the recent strengthening of other emerging powers presents the possibility of reorganising the current system towards a multipolar one.

The analysis is conducted from the perspective of realist and neo-realist theories of International Relations. Classical realists, such as Hans Morgenthau, consider that multipolarity offers greater stability, while neorealists, proponents of Kenneth Waltz, argue that it is less stable due to superpower competition and difficulties in terms of cooperation.

The article explores key concepts such as multipolarity, hegemony and world order, and examines the historical role of superpowers. It considers scenarios in which the international system is led by superpowers and exposes and analyses the debate as to whether a multipolar system could maintain a stable world order or would rather lead to chaos, to global disorder.

Keywords

World disorder, International stability, Polarity, Hegemony, International system.

Citar este artículo:

Moreno Vílchez, C.(2024). Caja morfológica del concepto de guerra híbrida. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. N.º 23, pp. 119-133.

I. Introducción

En el transcurso de la historia se han ido sucediendo estructuras de poder a escala internacional, conformando sistemas variados y cambiantes y alterando la predominancia de cada Estado a lo largo del tiempo. En esta espiral de cambio, el papel de Estados Unidos como potencia líder, afianzado tras la Guerra Fría, podría verse socavado por el fortalecimiento de otras grandes potencias y la consecuente reorganización de la estructura, haciendo que el sistema internacional derive hacia el caos o, en otras palabras, hacia el a menudo denominado desorden mundial (Murray y Brown, 2012).

El sistema internacional está abocado al cambio y, por tanto, los pronósticos sobre los resultados de dichos cambios inundan los estudios de Relaciones Internacionales. A principios del siglo XXI, en 2008, el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos ya evaluó las perspectivas de que se impusiera un sistema multipolar derivado de la globalización, la economía, las diferencias de desarrollo entre Estados y el ascenso de potencias emergentes (National Intelligence Council, 2008).

La multipolaridad se ha convertido en un escenario ampliamente analizado como sistema internacional plausible para suceder al actual, lo que plantea la cuestión de si dicho cambio podría ser capaz de mantener un orden mundial duradero.

En un esfuerzo por resolver esta cuestión, los autores de la escuela de pensamiento realista en el ámbito de las relaciones internacionales han adoptado diferentes enfoques. Por un lado, los realistas clásicos, seguidores de la doctrina de Hans Morgenthau (1948), consideran que el sistema multipolar es el que proporciona mayor estabilidad al sistema internacional. Este autor se inclina por la teoría de que la política internacional se basa en la lucha por el poder y las relaciones internacionales en la búsqueda del equilibrio de poder, que resulta, según Morgenthau (1948), más factible en un sistema multipolar que en uno bipolar. Por otro lado, los neorrealistas, sucesores de Kenneth Waltz (1979), consideran que la multipolaridad es una estructura de polaridad menos estable. Esta última postura sobre dicha cuestión encuentra su fundamento en la idea realista de la anarquía entre naciones y el dilema de seguridad que plantea. Sugieren que un sistema multipolar acabaría provocando una competición entre las superpotencias dominantes y una regionalización del funcionamiento interno del sistema internacional, con lo que la cooperación sería menos practicable y el compromiso internacional fácilmente anulable, lo que derivaría hacia lenta construcción de un desorden mundial.

Este artículo estudia la cuestión de los sistemas internacionales multipolares basada en la teoría neorrealista de Waltz sobre la inestabilidad de la multipolaridad y, en concreto, pretende dilucidar cómo este sistema multipolar regido por varias superpotencias encontraría, en el tiempo, obstáculos para garantizar el orden mundial, derivando en última instancia en un desorden mundial.

Con ese objetivo, la primera parte del artículo abarcará, a través de la lente neorrealista en oposición a la del realismo clásico, la nomenclatura específica involucrada en la cuestión dicotómica de la multipolaridad y orden mundial (los conceptos de multipolaridad,

superpotencia, hegemonía y orden mundial) para comprender mejor la pregunta que motiva este estudio y entender los posibles escenarios futuros. En la segunda parte, se abordará el papel de las superpotencias en el mantenimiento de un orden mundial multipolar estudiando su presencia histórica a través de la Revolución Industrial y la Guerra Fría. El análisis se centrará en demostrar la compatibilidad, o falta de ella, de las superpotencias y sus posibilidades de supervivencia en un sistema multipolar, a través de un enfoque tanto histórico como teórico. La tercera y última parte del análisis recogerá las conclusiones de la disertación, así como los posibles resultados futuros que cabe esperar del cambiante orden mundial.

2. Marco conceptual: la multipolaridad, el orden mundial y la hegemonía

Para estudiar la cuestión sobre la multipolaridad y el orden mundial, es pertinente analizar el significado de ambos conceptos. El concepto de multipolaridad se introdujo por primera vez en *The New York Times* hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta y está interconectado con la política exterior del presidente estadounidense Richard Nixon y su secretario de Estado Henry Kissinger (Wardhani, 2021: 106-111). Eran conscientes de los cambios que estaba experimentando el sistema internacional y teorizaron sobre el pronóstico de un cambio de un sistema bipolar a otro multipolar. Según Waltz (1988), el concepto de multipolaridad se refiere a un sistema internacional en el que coexisten más de dos Estados rivales. Por otro lado, Raymond Aron (1962: 95-115), filósofo, sociólogo y comentarista político del siglo XX, define el sistema multipolar como un sistema compuesto por varios países rivales con capacidades más o menos iguales. A propósito de este artículo, se considerará un sistema multipolar aquel con más de dos Estados rivales con capacidades semejantes.

El concepto de orden mundial ha sido ampliamente utilizado en la historia de las relaciones internacionales. La Paz de Westfalia, firmada en 1648, es a menudo referenciada como punto de inflexión en el orden mundial, transformándolo en un orden pragmático en oposición al orden ideológico extendido en la Europa de los siglos anteriores (Kissinger, 2016). A pesar de ser un concepto repetido en la teoría de las relaciones internacionales, su significado es objeto de debate.

La primera mención a este orden fue tras la Primera Guerra Mundial por el entonces presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson (1918), en su defensa de los Catorce Puntos ante el congreso estadounidense. No obstante, en este llamamiento a la paz se hizo mención al orden internacional. Esta multiplicidad de conceptos similares da lugar también a debate entre académicos. Robert Cooper (2002: 103-112), diplomático británico, hace distinción entre orden mundial y orden internacional en función de la época a la que se refiere en lugar de por su significado y referencia a la estructura y la distribución del poder. Determina que el orden internacional es aquel previo a la Paz de Westfalia en el que el orden era el imperio y el orden mundial aquel que comienza a desarrollarse de la mano del balance de poder y la globalización. Al

igual que Cooper, otros autores no hacen distinción conceptual entre orden mundial y orden internacional, como es el caso de Kissinger.

El teórico y filósofo Hedley Bull (1977) considera distintos los conceptos de orden internacional y orden mundial. Según el autor, el orden internacional es el sistema compartido por países en el que se dan unas reglas y expectativas comunes basadas en la limitación de la violencia, el respeto de los acuerdos y el respeto a la soberanía. Hace referencia a un patrón para alcanzar los objetivos de la sociedad humana, que se construye a través de un patrón de actividad dirigido al cumplimiento de «objetivos elementales o primarios de la sociedad de Estados soberanos». La sociedad humana tiene como objetivo principal la seguridad, la seguridad contra la violencia y la muerte, la seguridad de las posesiones, la seguridad de los acuerdos y la seguridad contra los desafíos constantes e ilimitados. Estas aspiraciones trascienden al plano estatal y se transforman en las reglas y expectativas estatales mencionadas anteriormente. Por otro lado, considera que el orden mundial se refiere a un sistema homólogo basado en la relación entre individuos (Bull, 1977). A pesar de la ambigüedad del concepto de orden mundial, de las aportaciones de estos autores se puede extraer una definición apropiada para la cuestión de esta disertación. Así pues, el orden mundial en el presente artículo se concreta como el patrón de comportamiento de los Estados impulsado hacia la limitación de la violencia, el respeto de los acuerdos y la soberanía y, en última instancia, hacia el cumplimiento de los objetivos de la sociedad humana.

A lo largo de la historia, el sistema internacional ha experimentado intentos de instaurar una estructura multipolar. El siglo XIX, por ejemplo, se caracterizó por su disposición multipolar, en la que varias potencias europeas como Alemania y Gran Bretaña, junto con potencias emergentes asiáticas como Japón, sostenían el sistema internacional y compartían estatus con el líder en adelante, Estados Unidos. Dos siglos más tarde, con el ascenso de Rusia y China y el florecimiento de India, se hace factible la perspectiva de materializar un sistema mundial en el que varias potencias destacadas se sitúen al frente. El verdadero interrogante no estriba solo en la posibilidad de contar con un sistema internacional multipolar, sino también en si fuese eficaz para mantener el orden mundial o, por el contrario, conduciría a un desorden mundial.

Para el estudio de esta cuestión no es menor hacer una detenida consideración del estatus de los Estados rivales que conforman la multipolaridad. Ser naciones líderes en un sistema multipolar significa situarse a la cabeza del sistema internacional, tener influencia y fuerza sobre el resto de los países, pero sin ser detentador exclusivo del poder en el sistema, no ser el hegemón. El concepto de hegemonía comenzó a ganar importancia en el estudio de las relaciones internacionales a principios del siglo XX cuando el filósofo, político y teórico marxista Antonio Gramsci cuestionó por qué los países capitalistas eran los más desarrollados de occidente. La definición que el autor propuso estaba enfocada a las clases sociales más que a los Estados y hacía referencia a la estrategia de un determinado grupo social que, a través de la persuasión y el consenso, consigue la aceptación de sus ideas e intereses por parte de los otros grupos sociales, siendo así líder ideológico entre todos (Gramsci *et al.*, 2023).

Robert Keohane (1988), profesor y politólogo, sí que enfoca su definición de hegemonía en las naciones. Establece la hegemonía como la coyuntura en la que un país con superioridad de recursos y capacidades es suficientemente poderoso como para garantizar las reglas que rigen las relaciones internacionales y está dispuesto a mantenerlas. Tomando a Keohane como referencia, se entiende que el liderazgo de un único país imposibilita la existencia de más de un hegemón y, por lo tanto, que el sistema multipolar no admite el concepto de hegemonía.

Se hace evidente, por tanto, que ser Estados líderes en un sistema multipolar no significa ser hegemones, ser un Estado líder en un sistema multipolar significa ser una superpotencia. El término superpotencia fue acuñado por el profesor y teórico de Relaciones Internacionales William. T. R. Fox en 1944 para definir la superioridad de Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética, naciones que, en la Conferencia de Yalta, asentaron las bases del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la estructura que permanecería durante la Guerra Fría. La definición de Fox de estos países líderes, de superpotencia, es aquel Estado que tiene gran poder y gran capacidad para implementar ese poder, siendo, además, esenciales para el mantenimiento de la paz (Calduch, 1991). Antes de eso, todas ellas eran consideradas grandes potencias, concepto que parecía insuficiente ya que su estatus superior entre otras grandes potencias exigía una distinción mayor (Bull, 1971).

El autor neorrealista Barry Buzan comparte y expande la definición de superpotencia. Considera que una superpotencia debe tener capacidades militares de primer orden, pero no se espera que reduzca su poder a esto. Debe ser capaz de ejercer un amplio espectro de capacidades a nivel global, como la influencia política y negociadora en el sistema internacional. También debe ser lo suficientemente fuerte desde el punto de vista económico como para respaldar sus capacidades y lograr el apoyo y el reconocimiento de otros Estados respecto a su estatus de superpotencia. Esta posición primordial en el sistema internacional exige que una superpotencia sea un actor activo en los procesos de securitización y desecuritización en todo el mundo, a la vez que una fuente de valores universales que dan forma y cohesión a un sistema internacional determinado (Buzan y Wæver, 2003). Según este autor, el sistema internacional se refiere a un grupo de países en el cual el comportamiento de cada uno de ellos es un factor necesario que determina el comportamiento de otros Estados y en el que los participantes del sistema comparten una serie de reglas e instituciones que pretenden mantener para salvaguardar los intereses comunes (Buzan, 1993).

Hedley Bull (1971) también teoriza sobre las superpotencias y añade que éstas dentro de un sistema internacional son, también, grandes responsables. Así, el autor otorga a estas superpotencias un papel protagonista en la consecución del orden mundial, o en su fracaso.

3. La cuestión de la coexistencia de varias superpotencias

Ya en el siglo XIX, tras la revolución industrial, el surgimiento del concepto de Estado-nación y el crecimiento demográfico (véase gráfico I) surgieron las grandes

desigualdades sociales. Por un lado, numerosos puestos de trabajo fueron sustituidos por nueva maquinaria, dejando una amplia parte de la sociedad empobrecida, mientras, por otro lado, la tecnología enriqueció a unos pocos empresarios (Varela Ferrio, 2021).

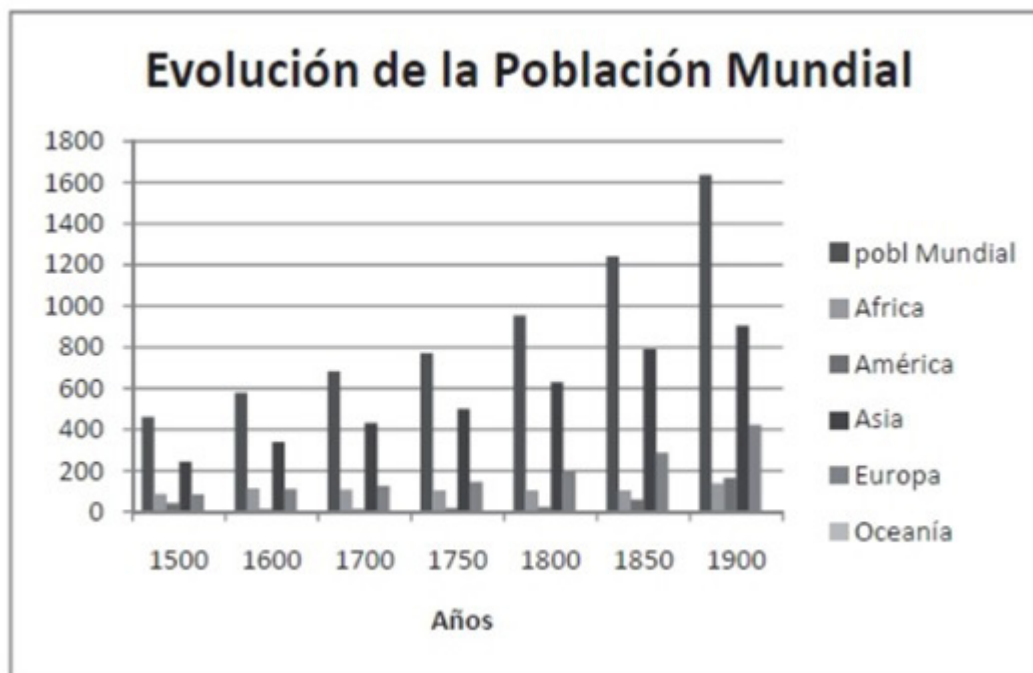


Gráfico I. Evolución demográfica. Alcañiz, M. (2008). Cambios demográficos en la sociedad global. *Papeles de población*.14, nº 57, pp. 227-255

Paralelamente, surgieron las desigualdades entre Estados, quedando el poder distribuido de forma desequilibrada y concentrado en un número reducido de naciones. Gran Bretaña, Francia, Alemania, Estados Unidos, Rusia y Japón son las pocas grandes potencias que se beneficiaron y lideraron el sistema internacional durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera parte del siglo XX (Buzan, 2012).

El concepto de superpotencia es el sucesor de estas grandes potencias europeas que, gracias a los avances tecnológicos y a la globalización, abrieron todo un nuevo ámbito de estatus de poder inimaginable durante el sistema multipolar postrevolucionario. Aunque similar, el posible sistema multipolar que engloba a varias superpotencias no puede estudiarse como una réplica de la multipolaridad construida en el siglo XIX. El quid de la cuestión debe ser el hecho de que las superpotencias son las que dirigen el sistema.

Según la definición antes expuesta, tampoco hay indicios de dificultad o imposibilidad de coexistencia entre superpotencias, como se demostró durante la Guerra Fría. Las superpotencias cobran relevancia justo después del declive de las grandes potencias como líderes del sistema internacional, o tal vez heredan y fomentan dicho poder. Durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, especialmente la última, los Estados empiezan a gravitar hacia Estados Unidos o la entonces Unión Soviética. Y, con ellos, también las grandes potencias, que acaban siendo absorbidas por uno de los dos bloques, o polos, que disputaron la Guerra Fría. A lo

largo de este periodo de tiempo, dos superpotencias coexistieron en el sistema internacional, lo que sugiere que las superpotencias pueden permanecer juntas. La cuestión, de nuevo, es analizar si esa situación es sostenible manteniendo un orden mundial.

PAÍSES	PIB (bill. de USD corrientes en 2011)	PODER MILITAR Presupuesto en defensa (mill. de USD corrientes en 2011)	POBLACIÓN (previsión CIA para julio de 2012, en millones)	EXTENSIÓN GEOGRÁFICA (miles km ²)
EEUU	15.065	692.000	314	9.629,09
CHINA	6.988	100.000	1.343	9.598,09
INDIA	1.843	50.400	1.205	301,32
RUSIA	1.884	56.000	138	17.098,24
BRASIL	2.517	27.120	206	8.514,88
JAPÓN	5.855	70.495	127	377,91

Gráfico II. Superpotencias. Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de Wrana, J. (2024). Superpotencias y países emergentes. *Mediterráneo Económico*. 22, pp. 19–25

Barry Buzan consideraba que una superpotencia necesitaba de las capacidades político-militares y la estabilidad económica necesaria para sostenerlas. El ejercicio de estas capacidades en el conjunto del sistema internacional, sin embargo, podía parecer desafiante, ya que pueden entrar en conflicto en un momento dado. No obstante, esta cuestión plausible no limita el alcance de las capacidades. Se espera que una superpotencia pueda influir y ejercer sus competencias dentro del sistema internacional, incluidas otras superpotencias, con independencia de las circunstancias o la calidad de dicha práctica. Las aptitudes de cada superpotencia pueden ejercerse cuando entran en conflicto con las capacidades de otras superpotencias —o de otros actores— sin que ninguna de ellas sea automáticamente degradada de su estatus (Buzan, 2003). Claro ejemplo de esto es la reciente cartera de sanciones emitidas por Estados Unidos contra Rusia tras el comienzo de la guerra en Ucrania. El ejercicio de las competencias económicas estadounidenses contra Rusia no ha mermado el estatus de superpotencia de este último.

Otro requisito para ser superpotencia, según Buzan, que podía cuestionarse a la hora de analizar la posibilidad de coexistencia de varias superpotencias, es la configuración y difusión de valores universales en torno al concepto de sociedad internacional. Así, una sociedad internacional existe cuando una serie de Estados comparten instituciones o valores comunes, así como un sustrato cultural. Esta última característica es lo que distingue a una sociedad internacional, más profunda y compleja, de un sistema internacional según Bull (2005). Estas instituciones son el orden, la justicia, la paz, la prosperidad y, más notoriamente, según el autor, la idea de lo que es un Estado y la comprensión de la soberanía (Bull, 1971). Por tanto, las superpotencias, siempre que sean fuente de dichos valores, de la comprensión del Estado y de la soberanía, están legitimadas y son capaces de mantener el estatus de superpotencias. De esta forma,

denominar a varios países superpotencia de forma simultánea vuelve a revelarse como plausible. El dilema recae, por tanto, en la posibilidad de la dicotomía estudiada en el presente artículo, es decir, si un sistema multipolar de superpotencias es compatible con la estabilidad del orden mundial.

4. Superpotencias en un sistema multipolar: escenarios para la estabilidad

La estabilidad de la multipolaridad ha sido ampliamente examinada y los autores difieren sobre si es un sistema mejor o peor en el mantenimiento de la seguridad y la consecución de los objetivos inherentes a la sociedad humana. Como ya se ha mencionado, los realistas lo consideran un sistema más ordenado, mientras que los neorrealistas contradicen esta afirmación. No obstante, observan la posibilidad de que la multipolaridad sea capaz de proporcionar estabilidad al sistema internacional, condicionada al protagonismo de una potencia de tipo hegemónico entre los Estados líderes del sistema multipolar, al dominio de una de las superpotencias. Sin embargo, como se analizó ya, un sistema multipolar no es compatible con la existencia de un país hegemón.

No obstante, sí cabe estudiar distintos posibles escenarios dado un sistema multipolar liderado por superpotencias. Por un lado, considerando las nociones expuestas hasta el momento, una situación a estudiar sería un sistema internacional en el que las superpotencias líderes tendrían las mismas capacidades, sin diferente medida de poder. Por otro lado, la otra posibilidad es la contingencia en la que las superpotencias, aun compartiendo las características centrales para ser consideradas como tales, son variadas en cuanto a su poder.

El primero de los escenarios posibles es la igualdad de todas las superpotencias rectoras, la contingencia de que todas las superpotencias tengan los mismos medios, el mismo poder. Hedley Bull sostiene que, si esto ocurriera, no podría mantenerse el orden, puesto que, si las naciones fuesen iguales en poder como en derecho, la resolución de conflictos resultaría difícil de alcanzar, puesto que en el proceso de creación de alianzas o acuerdos surgiría la percepción de inferioridad por parte de algún país implicado y, por esto mismo, las pretensiones de cada Estado no podrían llegar a término (Bull, 1971). La igualdad de poder dificultaría en gran medida la cooperación de las superpotencias para mantener el orden mundial, ya que las alianzas, los acuerdos o las normas serían casi imposibles de aplicar. Ni las superpotencias ni otros países de estatus inferior podrían alcanzar los objetivos primarios de los Estados soberanos y, como consecuencia de ello, tampoco se cumplirían los objetivos últimos de la sociedad humana, fracasando el mantenimiento del orden mundial. Este planteamiento de la coexistencia de varias superpotencias se desarrolla como un resultado utópico.

Otro de los dos escenarios posibles en un sistema multipolar liderado por superpotencias es la coyuntura en la que dichas potencias son diferente en medios, influencia y otras capacidades, en la que *a priori* no existe una potencia dominante o hegemónica. Esta es, en abstracto, la mejor oportunidad para mantener el orden mundial dentro de una multipolaridad de superpotencias. Para llegar al análisis de si el

sistema revelado tiene la capacidad de mantener un orden mundial duradero, hay que examinar más de cerca las implicaciones de que sea un sistema basado en la polaridad y dirigido por superpotencias igualmente fuertes.

El concepto de polaridad se aplicó mucho antes de utilizarse en el campo de las Relaciones Internacionales. La Geografía, la Geometría y el Magnetismo son algunas de las áreas de conocimiento que primero estudiaron la polaridad. Después, se empleó en las Relaciones Internacionales de forma metafórica, dando a las superpotencias de la Guerra Fría el título de polos. Todas las disciplinas anteriores definen los polos, en un sentido general, como puntos opuestos en una estructura en forma de eje y, socialmente, el término polo también se ha utilizado para definir principios o posiciones opuestas o contradictorias. La polaridad también se describe como una situación de dos posturas contrarias. De Keersmaecker (2017) considera la polaridad como «el Estado de tener dos tendencias, opiniones o aspectos opuestos o contradictorios». La autora resume las definiciones centradas en el pensamiento de las Relaciones Internacionales en tres puntos principales. En primer lugar, considera los polos como elementos clave de la estructura social, considerando a las grandes potencias —o superpotencias en contraste con las naciones de estatus inferior— como organizadores de la estructura en el sistema internacional. En segundo lugar, destaca la configuración en eje de los polos, hacia los que se ven arrastradas las potencias más débiles y en torno a los cuales giran. Y, en tercer lugar, la existencia de polos deriva en la polarización y hostilidad entre dichos polos o posiciones (De Keersmaecker, 2017: 14-17).

Las definiciones dadas se inscriben en el campo de estudio de las Relaciones Internacionales, en el sistema bipolar de forma más estricta y en el sistema multipolar de forma más metafórica. A pesar de su carácter metafórico, no cabe duda de que revelan algunos de los problemas que se plantean cuando se piensa en un sistema internacional multipolar. La existencia de diferentes superpotencias, que funcionarían en el sistema como polos, significaría que cada una de ellas defendería o encarnaría un determinado conjunto de ideas y principios. Estos principios serían contrarios a las ideas de otras superpotencias, lo que generaría una colisión de posiciones ideológicas y, además, haría cada vez más difícil llegar a un terreno común a la hora de cooperar, resolver conflictos o firmar acuerdos. En Naciones Unidas esta teoría se ve reflejada, especialmente considerando el poder de veto de Rusia, una de las tres superpotencias con poder de veto en la ONU (China, Rusia y Estados Unidos). Desde el nacimiento de la organización en 1945, Rusia ha ejercido su poder de veto en más de cien ocasiones (Naciones Unidas, 2004), impidiendo que numerosas resoluciones se aprobasen. Las más recientes tienen que ver con la no-proliferación y el responsable uso y explotación del espacio exterior (Naciones Unidas, 2024), y con la guerra en Ucrania. Esta última resolución condenaba los actos rusos y llamaba a la retirada de sus tropas de Ucrania. Esta resolución fue vetada por Rusia y, en consecuencia, la guerra continúa.

Además, cada superpotencia en un sistema multipolar tiene un mayor número de competidores que presentan una extensión similar de capacidades, hay una variedad de polos, de núcleos de poder con recursos similares que compiten (Murray y Brown, 2012) para liderar acuerdos, situarse en el lado ganador de la resolución de un conflicto,

o extender su periferia de influencia entre otras situaciones en las que la competencia es inevitable. Hedley Bull (1971) sostiene que los Estados derivan sus esfuerzos hacia la consecución de la preponderancia sobre otros países y, con ello, el cumplimiento de sus ambiciones —que no necesariamente traerán consigo el orden internacional ni mundial—. El autor afirma que «no se puede negar que el orden mundial que se sustenta en la cooperación de las superpotencias es un orden en el que estas tienen un interés especial», es decir, que cuando se produce la cooperación, aunque esta tenga como objetivo la consecución del orden mundial, hay un interés propio disimulado tras las acciones de cada Estado. Esta cooperación, independientemente de las motivaciones veladas, podía tener éxito en la consecución del orden. Sin embargo, solo sería superficial debido al anhelo de preponderancia antes mencionado y al impasse antes analizado en el que acabarían los Estados al intentar llegar a acuerdos.

Las alianzas también serían arduas de formar y, de lograrse, sería difícil mantenerlas en un sistema ordenado. Según la paradoja de las alianzas, desarrollada por la profesora y politóloga Patricia A. Weitsman (2004), a medida que una alianza desarrolla su seguridad interna y logra una mayor paz y cohesión en su interior, más difícil resulta mantenerla hacia el exterior, ya que las presuntas imponentes capacidades de la alianza aumentarían la inseguridad en el sistema internacional. Esta teoría se ve reflejada en los no lejanos acontecimientos que envolvieron a la Unión Europea (UE) durante el comienzo de la guerra en Ucrania. En 2022 la UE nombró a Ucrania como candidato oficial a la vista de la inseguridad que estaba causando la incipiente guerra tanto para el país europeo como, potencialmente, para las fronteras de la propia UE. La posible integración ucraniana, sin embargo, fue recibida en Rusia como una amenaza a sus fronteras. El proceso de fomentar la seguridad interna de Naciones Unidas resultó, por tanto, en una complicación para mantener la paz con Estados ajenos a la organización.

La dificultad de las superpotencias para cooperar y crear alianzas expuesta en las líneas anteriores se sostiene, como se ha explicado, sobre la base de que la rivalidad entre superpotencias es inexorable, una rivalidad que sobreviene, no solo provocada por la disparidad de ciertas ideas y principios, sino también y, más concretamente, por el dilema de la seguridad.

Por tanto, si bien ser faro de valores es un pilar que construye a una superpotencia, las capacidades —político-militares, económicas, etc.— son determinantes para la consecución de un sistema internacional ordenado. En los escenarios sobre la coexistencia de superpotencias expuestos ha quedado reflejado como el balance del poder material es determinante en cuanto a la consecución del orden o del desorden.

5. El papel de una superpotencia líder en un sistema multipolar en el mantenimiento del orden mundial

Según lo aclarado con anterioridad, el objetivo principal del Estado es salvaguardar la seguridad de su sociedad y, para ello, mantener su propia soberanía. Esto conlleva que todas las naciones, incluidas las superpotencias, harían lo necesario para proteger

esta necesidad primaria y las potencias rivales son conscientes de ello. Así, dichos competidores también se prepararían para proteger sus necesidades, creando una espiral de inseguridad y acumulación de temor a perder la soberanía y ver violada su seguridad y de fortalecimiento de su poder y preparación para luchar por sus necesidades (Weitsman, 2004). Este dilema de seguridad conduce a un aumento de las tensiones entre las superpotencias, que dirigirían sus esfuerzos a lograr la preponderancia sobre otras superpotencias para conseguir seguridad y el sistema multipolar se volvería inestable y cada vez más inseguro.

El dilema antes mencionado también podría verse afectado por una situación de disuasión mutua que agravaría la espiral de inseguridad en la que, como se ha dilucidado anteriormente, acabaría derivando el sistema internacional. La disuasión mutua se produce cuando prevalece la idea de que la superpotencia rival tiene las capacidades y la voluntad de tomar represalias directas y muy nocivas para la sociedad civil del Estado ejecutor en caso de ser atacada (Bull, 1971). Esta disuasión podría hacer que las superpotencias evitaran y rechazaran el uso de la violencia. O tal vez y lo que es más probable, dada la intención última de mantener la soberanía del Estado y proteger los objetivos de la sociedad humana y, en un esfuerzo por ganar preponderancia entre las superpotencias, estas naciones trabajarían para reforzarse a sí mismos y su seguridad mediante el fortalecimiento.

El concepto introducido por Barry Buzan (2018) de autismo estatal se articula en gran medida en esta circunstancia. En los seres humanos, el autismo provoca una respuesta abrumadora al recibir estímulos del exterior y provoca interacciones sociales desafiantes. Extrapolado al ámbito estatal, Buzan considera que «el autismo puede entenderse como una reacción a estímulos externos mucho más basada en los procesos internos del Estado que en la evaluación racional, basada en hechos y en el compromiso con los demás Estados y sociedades que constituyen la sociedad internacional». Esto se traduce en un aumento de las preocupaciones internas y en un mayor esfuerzo por lograr los intereses propios, lo que dificulta enormemente la cooperación y el acuerdo entre las potencias. Esta cuestión afecta en especial a las potencias más fuertes, lo que suscita la preocupación de si las superpotencias serían capaces de luchar por el orden mundial si desatendieran dicha responsabilidad.

Con estos nuevos obstáculos, se añadiría fuerza y peligro al dilema de la seguridad, desestabilizando en mayor medida el sistema multipolar internacional y, al mismo tiempo, poniendo en peligro el orden mundial.

Las superpotencias se vuelven en este sistema polar cada vez más imprevisibles, de forma que la cooperación y la diplomacia crecen en importancia, pero también en complicación. Este deterioro de la capacidad de acuerdo se deriva tanto de la polarización de ideas y principios entre superpotencias como del aumento de frentes abiertos para cada superpotencia. Al no haber una única potencia hegemónica o líder no hay un único país capaz de abogar por el cumplimiento de consensos o normas internacionales, no hay un papel de policía global en el sistema internacional que vele por la sociedad internacional ni por la sociedad humana.

Las superpotencias, al centrarse excesivamente en su propia supervivencia y preponderancia en el sistema internacional, no prestan atención a las amenazas internas y externas menores, tanto las provocadas por el hombre como las que no lo son — enfermedades epidémicas, cambio climático, escasez de recursos, etc. —, que podrían llegar a desarrollarse y agravarse y terminar por alterar los objetivos de la sociedad humana, llevando al sistema internacional hacia un desorden mundial.

6. Conclusiones

Al comienzo del presente artículo se cuestionó la posibilidad de la existencia de un sistema multipolar en el que varias superpotencias dirigieran el sistema internacional. Haciendo referencia al análisis previamente planteado, la plausibilidad de la convivencia de más de dos superpotencias en un mismo sistema es un planteamiento acertado a la hora de dilucidar las perspectivas de futuro del actual sistema internacional. Con la incipiente expectativa de un número de posibles superpotencias, como Estados Unidos, Rusia, China, India, Japón, o Brasil, el análisis resulta relevante a la hora de dar luz sobre un posible futuro en el que estas potencias, convertidas en superpotencias, tengan la responsabilidad de mantener un mundo ordenado.

El estudio ha expuesto la existencia de una variedad de opiniones sobre la estabilidad de los diferentes sistemas polares en las escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales. Los realistas creen que el sistema multipolar es el más estable, mientras que los neorrealistas difieren y lo consideran muy inestable.

Las líneas anteriores han intentado esclarecer este debate estudiando si el sistema expuesto sería capaz de mantener un orden duradero o, por el contrario, estaría abocado a derivar hacia un desorden mundial. Tal y como se ha expuesto, el orden mundial se erige sobre la base de la seguridad del Estado y, en última instancia, de la sociedad humana y, por tanto, esto significa que el cumplimiento del objetivo principal de este grupo es lo que determina si un sistema internacional es ordenado o no. Teniendo esto en cuenta, se ha dilucidado que el sistema multipolar liderado por superpotencias conllevaría una serie de problemas a la hora de abordar el orden del sistema. En esta multipolaridad, la disuasión mutua se acentuaría, el autismo estatal se convertiría en una característica principal de las superpotencias y, como resultado de todo ello, el dilema de seguridad emergería como causa principal de unas relaciones internacionales conflictivas e ineficaces. Así, el sistema multipolar acabaría conduciendo a una imposibilidad de cooperación, los acuerdos serían cada vez más difíciles de alcanzar y las negociaciones para la resolución de conflictos serían estériles.

Este escenario futuro se convertiría en caldo de cultivo para el ascenso de diversos actores violentos, reforzados por la rápida globalización y los avances tecnológicos, que hacen que las fronteras se disipen lentamente, que la información y la comunicación se difundan con facilidad y que el armamento sea cada vez más accesible a individuos y organizaciones.

Inevitablemente, la autoridad hasta ahora poseída por los Estados se vería debilitada en estas circunstancias y, junto con ella, también su capacidad de cumplir el objetivo de la sociedad humana de preservar su seguridad corporal y moral. Se entiende, por tanto, que un sistema multipolar liderado por superpotencias prolongado en el tiempo fracasaría a la hora de proporcionar la anhelada seguridad estatal y, con ella, la seguridad humana. Así, las superpotencias se transformarían en autoridades mermadas del sistema, incapaces de mantener la estabilidad, que acabarían por hacer derivar el sistema internacional hacia un desorden mundial, forzando a retomar el debate de la polaridad óptima para alcanzar el orden mundial.

Bibliografía

- Aron, R. (1962). La situación de la democracia en Occidente. *Revista De Ciencias Sociales*. N.º 1, pp. 95-115.
- Bull, H. (1971). World Order and the Super Powers. En: Holbraad, C. (ed.). *Superpowers and World Order*. Canberra, Australian National University Press, p. 140-154.
- . (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. Macmillan.
- . (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Buzan, B. (1993). From International System to International Society: Structural Realism and regime theory meet the English School [en línea]. *International Organization*. 47, n.º 3, pp. 327-352. [Consulta: 2024].
- . (2012). No more Superpowers [en línea]. *TED Conference*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/internationalrelations/2012/05/09/barry-buzan-tedx-lecture-on-why-there-will-be-no-more-superpowers-in-the-future/>
- . (2018). Great Powers. En: Gheciu, A. y Wohlforth, W. C. *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford, Oxford University Press, pp. 640-652.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Calduch, R. (1991). Las superpotencias, las grandes potencias y las potencias medias. En: Calduch, R. *Relaciones Internacionales*. Madrid, Ediciones Ciencias Sociales
- Cooper, R. (2002). El Nuevo Imperialismo liberal [en línea]. *Estudios Políticos*. 21, pp. 103-112. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.17600>
- De Keersmaeker, G. (2017). Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared. *Palgrave Macmillan*, p. 16.
- Gramsci, A. et al. (2023). *Cuadernos de la cárcel. 1, Cuadernos 1-5 (1929-1932)*. Ediciones Akal.

- Keohane, R. O. (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial: reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Madrid, Debate.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. Nueva York, Knopf.
- Murray, D. y Brown, D. (2012). *Multipolarity in the 21st Century: A new world order*. Taylor & Francis Group, p. 98.
- Naciones Unidas. (2004). *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad*. Suplemento N.º 47 (A/58/47). United Nations.
- . (2022). *Albania and United States of America: draft resolution* [en línea]. United Nations. S/2022/720. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3958806?ln=en>
- . (2024). Consejo de Seguridad S/2024/302 [en línea]. *undocs.org*. [Consulta: 2024].
- National Intelligence Council. (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*. Cosimo Reports.
- Varela, J. (2021). Desigualdad: repitiendo la ‘Pausa de Engels’ [en línea]. *Agenda Pública*. [Consulta: 2024] Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17411/desigualdad-repitiendo-pausa-engels>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley Pub. Co.
- . (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- Wardhani, N. F. (2021). The concept of polarity and centres of power in international relations [en línea]. *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)*. 7, n.º 2, pp. 106-111. [Consulta: 2024].
- Weitsman, P. A. (2004). *Dangerous alliances: Proponents of peace, weapons of war*. Stanford University Press. ISBN 978-0-8047-4866-7.
- Wilson, W. (1918). *Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress*. Department of State.

Artículo recibido: 6 de febrero de 2024.

Artículo aceptado: 28 de junio de 2024.

Miguel Ángel Pérez Cabrera

Doctorando en Seguridad Internacional en el IUGM-UNED

Correo electrónico: mperez7068@alumno.uned.es

El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España

Outer space as an operational domain: an analysis of challenges for the Spanish Armed Forces

Resumen

El espacio ultraterrestre se ha consolidado como un nuevo espacio físico donde el ser humano desarrolla múltiples actividades, tanto públicas como privadas. En algunos casos, estas actividades alcanzan el nivel de servicios estratégicos, esenciales para el funcionamiento de las sociedades y vitales para la seguridad nacional, sin las cuales la forma de vida cambiaría radicalmente. Este ámbito cuenta con extraordinarias perspectivas de crecimiento económico si se materializase la posibilidad de explotar los recursos naturales en otros astros celestes, por lo que se ha iniciado una nueva carrera espacial con el objetivo de liderar esta nueva etapa de expansión comercial hacia la Luna. Por todo ello, en pocos años el espacio ultraterrestre ha cobrado una relevancia creciente en el ámbito de la defensa, hasta tal punto que ya se considera como un nuevo dominio operativo del que dependen en gran medida las operaciones militares actuales y donde en un futuro se podrían llegar a desarrollar operaciones militares de forma independiente. Ante estos nuevos desafíos para la humanidad y la nación, las Fuerzas Armadas de España tienen la responsabilidad de adaptarse y evolucionar hacia un nuevo paradigma de la guerra que se está escribiendo en este preciso momento; lo que

requerirá, como en muchas otras ocasiones anteriores en la historia de los Ejércitos, de la modernización de las capacidades militares actuales y del desarrollo de nuevos sistemas de armas, así como de los cambios doctrinales y organizativos necesarios para dotar adecuadamente al Ejército del Aire y del Espacio. Si no se evoluciona al ritmo que marcan los tiempos, se corre el riesgo de poner en peligro la seguridad nacional y, con ella, el futuro de la sociedad y los principios y valores que representa.

Palabras clave

Seguridad y defensa, Espacio ultraterrestre, Geopolítica del espacio, Militarización, Entorno operativo, Dominio espacial.

Abstract

Outer space has become a new physical space where human beings perform multiple activities, both public and private, and in some cases, they are strategic services, essential for the functioning of our societies and a matter of concern for national security, since without them, our way of life might change dramatically. Additionally, there could be some other activities and services with extraordinary perspectives to economic growth, if the possibility of exploiting the profitable natural resources from celestial bodies materialized. For this reason, a new space race has already begun with the aim of leading this new stage of commercial expansion towards the moon. Therefore, in just a few years, outer space has become increasingly relevant in the field of defence, given that it is already considered a new operational domain on which current military operations depend extensively, possibly being soon carried out independently. Thus, in the face of these new challenges for humanity and our nation, the Spanish Armed Forces should be committed to adapt to such vertiginous changes and evolve towards a new paradigm of warfare that is being defined nowadays. As we witnessed previously in the history of nations, this will require the modernization of current military capabilities and the development of new weapons systems, as well as far-reaching doctrinal and organizational changes to adequately equip the Air and Space Force. If we do not evolve accordingly with our time, we are at risk of jeopardizing our national security and even worse, the future of our very society and the principles and values it represents.

Keywords

Security and defence, Outer space, Spatial geopolitics, Militarization, Operational domain, Space domain.

Citar este artículo:

Pérez Cabrera, M. Á. (2024). El Ejército del Aire y del Espacio ante un nuevo desafío: el espacio ultraterrestre como dominio operativo. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. N.º 23, pp. 135-162.

«El espacio ultraterrestre está considerado como la última frontera de confrontación geopolítica¹».

(Departamento de Seguridad Nacional [DSN], 2021).

I. Introducción

El cambio de denominación del Ejército del Aire y del Espacio² (EA) del Reino de España no responde a un simple cambio de nombre en línea con los que se vienen produciendo en otras naciones aliadas, sino que es una declaración de intenciones que manifiesta la voluntad decidida de iniciar un nuevo ciclo en la historia de las Fuerzas Armadas de España (FF. AA) (Ministerio de Defensa, 2022b).

Un nuevo ciclo para las FF. AA que le permitirá adaptarse a la nueva situación geopolítica y afrontar los nuevos riesgos y amenazas en el espacio, que han sido definidos por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (2022b)³; y que exigirá estar a la vanguardia tecnológica para ser capaces de desarrollar nuevas capacidades y realizar operaciones militares en un nuevo dominio operativo: el espacio ultraterrestre.

Un cambio que en los últimos tres años se ha plasmado en una adaptación organizativa de especial relevancia para las FF. AA, tanto en el ámbito orgánico del EA, como operativo del EMAD, que ha supuesto la creación de nuevas unidades, como el Mando del Espacio (MESPA) y el Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE) y estructuras de mando y control, como el Mando Operativo Espacial (MOESPA) y el Mando Componente Espacial (MCESPA).

Todos estos cambios organizativos en el ámbito de la Defensa se producen en un momento en el que la actividad humana en el espacio ultraterrestre se ha convertido en un elemento de vital importancia para el desarrollo de las sociedades modernas, hasta tal punto que se podría afirmar que hoy en día existe una dependencia a gran escala de los servicios espaciales (Azcárraga Arana, 2013).

En las dos últimas décadas, la actividad humana en el espacio ha crecido exponencialmente. Un resurgir del interés mundial por el espacio espoleado por las inversiones millonarias y los avances tecnológicos llegados de la mano de la Cuarta Revolución Industrial, que ha provocado el inicio de una *nueva carrera espacial*

1 Véase la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 (ESN 2021, p. 63) en la siguiente dirección: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

2 Real Decreto 524/2022, de 27 de junio, por el que se dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio. Véase: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10787 y <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2022/06/DGC-220627-nueva-denominacion-ea.html>

3 La política general sobre el Espacio de la OTAN, firmada en junio 2019, estableció el concepto del espacio como un dominio operativo y posteriormente fue aprobado en la Cumbre OTAN de diciembre 2019.

entre las grandes potencias por ganar terreno en el espacio. En el caso concreto de las superpotencias, los EE. UU. y China, con el objetivo puesto en la colonización de la Luna y, tal vez en el futuro, también de Marte.

Este periodo está caracterizado por el impulso de nuevos actores estatales que se han sumado a la exploración y explotación del espacio. Prueba de ello es que más de cien países ya han desplegado algún tipo de activo en el espacio. También entran en juego actores no estatales que han ido ganando en importancia hasta convertirse en un elemento principal de las misiones espaciales.

En contraste con lo ocurrido en la primera, esta nueva carrera espacial es testigo de la pujanza comercial del sector privado debido a las oportunidades de negocio que ofrece el espacio para el futuro de la humanidad (Aznar y Sánchez-Mayorga, 2021).

Entidades civiles y empresas privadas han configurado, junto a las agencias gubernamentales tradicionales, un entorno propicio para la explotación comercial del espacio, que se ha convertido en el motor del progreso y la prosperidad de los Estados. Pero, al mismo tiempo, ha inducido una dependencia del segmento espacial que afecta a una buena parte de la economía mundial y, en consecuencia, un asunto de seguridad nacional para los Estados de primer orden que alcanza dimensiones de carácter geopolítico para las grandes potencias (Ministerio de Defensa, 2022a).

En palabras del coronel Martínez Cortés (2020b):«Las sociedades modernas dependen de los servicios prestados por los satélites en actividades como transporte, negocios y comercio, servicios financieros, servicios basados en internet, radiodifusión, predicción meteorológica, gestión de desastres, agricultura, protección del medio ambiente, ciencia y actividades militares». Debido a esta dependencia, la forma de vida cambiaría de manera radical si no se pudiera disponer de estas infraestructuras estratégicas para la sociedad.

Esta dependencia también afecta en gran medida a las Fuerzas Armadas (FF. AA.) con un alto nivel de tecnificación; de manera que, en solo unas décadas, estos medios espaciales han pasado de ser un mero elemento de apoyo a las operaciones militares en superficie a resultar prácticamente imprescindibles para el planeamiento, control y ejecución de operaciones militares. Una debilidad de las FF. AA. y una vulnerabilidad para la seguridad nacional que obliga a los Estados a proteger el segmento espacial e, incluso, a defender estos medios con el uso de la fuerza, si fuera necesario.

En palabras del general jefe de Estado mayor del Ejército del Aire y del Espacio, el general del aire Javier Salto Martínez-Avial:

«Hay que asumir que el Espacio ya no es un santuario. Los recientes acontecimientos geopolíticos no hacen sino confirmar que se ha convertido en un entorno de elevado interés estratégico, cada vez más competido y disputado, que algunos países de nuestro entorno, como Francia o Estados Unidos, no vacilan en denominar el espacio como el nuevo campo de batalla. Por ello, para minimizar su vulnerabilidad

ante un uso irresponsable o malicioso y favorecer su seguridad, se hace prioritario garantizar el libre acceso y explotación del espacio, protegiendo las infraestructuras, medios y servicios aeroespaciales de interés nacional ante cualquier desafío y amenaza» (Salto Martínez-Avial, 2022c: 20-21).

En el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, acordado por los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre de Madrid de 2022, se declara la necesidad de combatir a los regímenes autoritarios que atentaran contra los principios y valores democráticos de los Estados miembros (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2022a: 3)⁴.

En el documento Entorno Operativo 2035 del MINISDEF, se analizan los posibles escenarios o contextos operativos de actuación de las FF. AA y los cambios que deberán afrontar éstas para adaptarse al entorno; se determina el carácter estratégico de estos recursos y la importancia para la seguridad nacional que han alcanzado estos servicios proporcionados por sistemas espaciales (Ministerio de Defensa, 2019)⁵.

En su labor de defensa de la sociedad, las FF. AA tienen el deber de adaptarse a la nueva situación que se está desarrollando en el espacio, para ser capaces de proteger los medios espaciales y, en consecuencia, la cotidianidad de los ciudadanos. Dada la complejidad de la empresa es necesario comprender los diferentes aspectos que intervienen en el dominio espacial, desde lo civil hasta lo militar, pasando por los políticos o jurídicos; así como las interrelaciones existentes entre ellos.

En este artículo se analizará la relevancia del sector privado en el desarrollo y operación de los medios espaciales, para entender la dimensión del sector espacial en la economía de la nación y la importancia estratégica de este sector para la seguridad pública.

A continuación, se estudiará la gobernanza internacional del espacio y la necesidad de disponer de un marco jurídico que regule la exploración y explotación de los astros acorde al derecho internacional, necesario para evitar los conflictos entre los Estados.

Acto seguido, se abordará la cuestión del entorno geopolítico y la importancia del espacio para la seguridad y defensa internacional, en un escenario mundial caracterizado por la inestabilidad y la confrontación. Posteriormente, se presentarán aquellos aspectos más relevantes que caracterizan la progresiva militarización del espacio.

Para terminar este estudio, se analizarán las diferentes capacidades espaciales a disposición de las FF. AA y los desafíos a los que se enfrenta el EA para llevar a cabo sus responsabilidades como garante de la seguridad nacional en este dominio operativo.

4 Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

5 En *Entorno Operativo 2035*, publicado por el Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-libros-papel.html>

2. Seguridad y Defensa en el espacio ultraterrestre

La carrera espacial del siglo XX fue una competición entre las dos superpotencias mundiales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, los EE. UU. y la URSS; quienes se afanaron en desarrollar capacidades espaciales superiores a las logradas por su directo competidor.

Tal fue la rivalidad que, en cada una de estas misiones espaciales, esta carrera espacial llegó a convertirse en una cuestión de demostración de poder en disputa por el control estratégico del espacio y de superioridad tecnológica. No en vano, estos logros espaciales se convirtieron en un factor multiplicador de la reputación internacional y de la capacidad de influencia exterior de estas dos potencias rivales (Pérez-Grande, 2021).

Durante este periodo, se alcanzaron grandes avances, como el lanzamiento de los primeros satélites artificiales y sondas espaciales, la realización de vuelos espaciales tripulados en órbita alrededor de la Tierra e incluso múltiples alunizajes, que han quedado para los anales de la historia de la humanidad (Nucera, 2019). Los desarrollos tecnológicos de esta época han permitido el desarrollo posterior de otros sistemas espaciales de gran importancia para la economía de las sociedades actuales, como las comunicaciones vía satélite, las imágenes terrestres para las predicciones meteorológicas o el posicionamiento global.

Lo desconocido de esta etapa de nacimiento de la era espacial es que la tecnología que permitió el lanzamiento de objetos al espacio procedía de otra con fines militares que había sido desarrollada para la construcción de grandes cohetes capaces de lanzar misiles intercontinentales (ICBM, por sus siglas en inglés), o la utilizada para los primeros satélites militares de observación y espionaje del adversario.

La carrera espacial estuvo ligada desde sus comienzos tanto al ámbito de la seguridad y defensa como al de la investigación científica con fines no bélicos, propiciando estrechos vínculos entre las agencias estatales del espacio y la institución militar para la puesta en órbita de diferentes sistemas espaciales, así como el empleo dual de muchos de estos sistemas.

Una simbiosis que permitió que el empleo de sistemas espaciales para uso militar se fuera consolidando como un elemento esencial del ámbito de la defensa, hasta el punto de que la guerra de Irak en 1991 fuera la primera en recibir el apelativo de guerra espacial:

«[...] the first demonstration of the use of outer space for military purposes. although the conflict didn't occur in outer space, it has been referred as the first space war. the reason for this designation is that the US and coalition forces relied heavily on GPS satellites and other types of satellite capabilities to manage and control the military conflict and navigate civilian activities» (Dawson, 201: 16).

Desde entonces, el dominio espacial ha sido un medio extremadamente importante para la defensa nacional y, por lo tanto, una cuestión de seguridad nacional. Prueba de ello es que algunas capacidades militares, cruciales para la defensa de estas superpotencias, cuentan con medios basados en el espacio, como el ya mencionado lanzamiento de misiles intercontinentales y la defensa antimisil de las que dependen la propia disuasión nuclear (Aznar y Sánchez-Mayorga, 2021).

2.1. El sector privado como motor de cambio en el espacio: un cambio de paradigma en el dominio espacial

En los inicios de la carrera espacial, las actividades espaciales eran desarrolladas en exclusiva por agencias del sector público de aquellas potencias espaciales que disponían de la tecnología necesaria; y, hasta los años ochenta, la participación de empresas privadas estuvo sujeta casi por completo al monopolio ejercido por el Estado.

Esta tendencia empezó a cambiar durante los años noventa, momento en el que algunas empresas privadas accedieron al mercado espacial a través del sector de las telecomunicaciones por satélite. Pero no ha sido hasta ya entrado el siglo XXI cuando ha tenido lugar la revolución en las actividades espaciales a cargo del sector privado, hasta tal punto que este hecho se le ha denominado la democratización del espacio⁶ (Ventura-Traveset, 2021).

Durante los últimos decenios, el sector espacial ha sido testigo de la creación de múltiples empresas con una clara vocación comercial; hasta el punto de que, en la actualidad, el 82 % de la economía espacial está en manos de la empresa privada, estimándose que en 2030 la economía espacial habrá crecido en torno al 74 % (Euroconsult, 2022)⁷.

Se puede apreciar cómo el incremento progresivo del volumen de negocio en el sector espacial y las enormes expectativas para el futuro han estimulado el crecimiento de la actividad espacial; que, a su vez, se ha beneficiado del desarrollo de las tecnologías de miniaturización aplicadas en la construcción de pequeños satélites. Estos satélites de altas prestaciones con múltiples funcionalidades pueden ser lanzados y operados a un precio bastante asequible para una empresa privada, en comparación con las multimillonarias cifras del inicio de la carrera espacial.

⁶ Los últimos avances tecnológicos han reducido el coste del acceso al espacio, de forma que el lanzamiento de satélites ha pasado de ser una actividad limitada a agencias gubernamentales de las grandes potencias, a tener un acceso casi universal. En estos momentos acceden al espacio proyectos de investigación de universidades, de pequeñas empresas, de turismo espacial, etc., en lo que se ha venido a llamar la democratización del espacio. En la actualidad, más de cien países tienen satélites registrados orbitando la Tierra; por lo que se podría deducir que el acceso al espacio está al alcance de todos y, por ello, el número de satélites que se ponen en órbita crece cada año de manera exponencial.

⁷ Consecuencia de este cambio de paradigma, hoy, alrededor del 92 % de la economía espacial mundial está ya en manos de la industria privada, 82 % de carácter eminentemente comercial, con una cifra de negocio de unos 270 000 millones de euros, siendo el sector comercial de aplicaciones (*downstream*) responsable de más del 95 % de esa cifra. Véase: <https://www.euroconsult-ec.com/press-release/euroconsult-estimates-that-the-global-space-economy-totaled-370-billion-in-2021/>

Estos avances tecnológicos están produciendo una nueva revolución en el sector espacial de las telecomunicaciones con la puesta en órbita de megaconstelaciones de satélites con el propósito, entre otros, de proveer de servicios de internet de alta velocidad⁸ a todo el planeta. Esto permitirá satisfacer la ingente demanda de conectividad que necesitan las sociedades actuales para su desarrollo a nivel global (Ventura-Traveset, 2021).

Además, el sector privado ha identificado una gran oportunidad de negocio en otros campos, como el de la observación de la Tierra, el turismo espacial, la eliminación de desechos espaciales o, incluso, la minería espacial. Un nuevo contexto del sector espacial que ha supuesto una revolución del antiguo concepto por el que se regía la actividad espacial, hasta el punto de que se ha producido un efecto democratizador, denominado como *new space*, que supone un cambio de paradigma respecto al establecido durante la Guerra Fría (Ventura-Traveset, 2021).

Este nuevo paradigma no es un efecto derivado de la inestable situación geopolítica actual y la conformación de diferentes alianzas espaciales. Ni siquiera es producto del renovado interés por explotar los recursos de otros astros como la Luna. El nuevo paradigma ha sido provocado principalmente por la irrupción de la empresa privada en el mercado espacial; lo que ha quedado constatado durante la última década, cuando el sector privado ha pasado de tener un papel testimonial a ser capaces, cada año, de poner en órbita más satélites que las agencias espaciales estatales. En algunos casos, han llegado a convertirse en actores clave para la actividad espacial de los Estados.

Este logro empresarial sin precedentes ha sido gracias al respaldo proporcionado por gobiernos como el estadounidense, que ha permitido que la mayor parte de estas actividades espaciales civiles sean desarrolladas por empresas que están sitas en los EE. UU. Si bien es cierto que ya también empiezan a surgir empresas privadas con una actividad relevante en otros países como Japón o China (Ventura-Traveset, 2021).

Esta circunstancia ha llamado la atención de la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés), que se ha percatado de la gran oportunidad que supone el explotar los recursos espaciales siguiendo el modelo de los EE. UU.; aprovechando que cuenta con la experiencia, la tecnología y con capacidades industriales competitivas para ello. Lo que ya ha plasmado en su Agenda 2025 de la AESA⁹ (Aschbacher, 2021).

Actualmente, Europa está a un nivel inferior a los EE. UU., así que, para conseguir estos objetivos, es necesario establecer una ambiciosa estrategia espacial europea que le permita el aprovechamiento de ese potencial, que ha de materializarse en forma de inversiones concretas en favor del sector espacial. También es necesario acometer un cambio en las políticas europeas, análogas a las estadounidenses, al igual que han

⁸ Las empresas más populares que tienen proyectos de este tipo son Starlink, perteneciente al multimillonario Elon Musk, ya operativa en España; OneWeb, con participación público-privada del gobierno de Reino Unido; y Kuiper, perteneciente a la empresa Amazon.

⁹ Véase: https://www.esa.int/About_Us/ESA_Publications/Agenda_2025

hecho Japón o China; así como una revisión del marco legislativo de aplicación al uso y explotación de los recursos espaciales (Aschbacher, 2021).

2.2. *La Gobernanza del espacio y las carencias de la legislación internacional*

La gobernanza global está constituida por el marco legal de aplicación y las organizaciones internacionales que las arbitran; unidos en un esfuerzo colectivo para identificar, comprender o abordar problemas mundiales que van más allá de la capacidad individual de los Estados. Se compone de diferentes regímenes internacionales que están definidos como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión destinados a proporcionar cierto orden global en el ámbito concreto de las relaciones internacionales (Jakhu y Pelton, 2017).

Debido a su compleja naturaleza, la legislación internacional tiene normas superpuestas que pueden regular una misma cuestión de forma desigual, lo que se deriva en un sistema muy complejo y difícil de gestionar y que, en el caso particular del espacio, es aún más complejo si cabe.

La mayoría de los Estados son conscientes de la importancia de garantizar la seguridad en el dominio espacial y coinciden en la necesidad de contar con directrices, normas y reglamentos eficaces, así como también de definir con claridad los límites del comportamiento responsable (Jakhu y Pelton, 2017). Ahora bien, en la práctica, existen notables diferencias entre la retórica y la realidad de las acciones de algunos Estados que evidencian una falta de respaldo unánime a la legislación internacional existente y que dificultan su aplicación efectiva por parte de los Estados (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

Existen múltiples mecanismos de gobernanza del espacio. Entre los más significativos se encuentran cinco tratados que son administrados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS, por sus siglas en inglés) (Santa-Bárbara Vozmediano, 2021).

Estos tratados son el Tratado del espacio exterior (OST, por sus siglas en inglés) de 1967, el Acuerdo de salvamento de 1968, el Convenio de responsabilidad de 1972, el Convenio de registro de 1976 y el Acuerdo de la Luna de 1984 (United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), 2008).

Existen otros mecanismos internacionales de aplicación en los asuntos del espacio, como el Tratado de Prohibición de los Ensayos con Armas Nucleares en el Espacio Ultraterrestre y bajo el Agua, de 1963; el Convenio sobre la Prohibición de Utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u otros Efectos Hostiles, de 1978; y la Constitución y el Convenio Internacional de Telecomunicaciones (UIT, por sus siglas en inglés), de 1994.

También cabe mencionar la propia Carta de la ONU, que prevalecerá sobre los compromisos establecidos en otros tratados relativos al espacio y dos disposiciones clave de la Carta de aplicación directa a este ámbito espacial: el artículo 2.4, que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza, incluso en el espacio ultraterrestre. Así como también el artículo 51, sobre el derecho a la defensa propia o colectiva.

Sin embargo, a diferencia de otros sectores de la seguridad, como el de las armas nucleares, la gobernanza del espacio sigue careciendo de un régimen de gestión multilateral eficaz, que permita alcanzar un nivel adecuado de seguridad en el espacio; que garantice el orden y la estabilidad y que asegure la sostenibilidad a largo plazo (Fabara Espín y Viteri Moreira, 2023).

A pesar de todos los tratados y convenios existentes en el derecho internacional del espacio, se identifican importantes carencias como el escaso número de países signatarios de estos tratados. Bien porque este número es insuficiente, fluctuando entre los 110 Estados firmantes del OST a los dieciocho del Acuerdo de la Luna; o bien porque los Estados firmantes no son los más representativos en este ámbito. Como ejemplo, entre los dieciocho firmantes del Acuerdo sobre la Luna no se encuentra ninguna de las grandes potencias espaciales (Fabara Espín y Viteri Moreira, 2023).

Simultáneamente, se da el caso de que estos tratados contienen algún tipo de ambigüedad o indefinición que dificulta una correcta interpretación de los aspectos en disputa. Persiste la falta de consenso acerca de si el espacio ultraterrestre ha de tener la consideración de incumbencia para la humanidad (*Province of Mankind*¹⁰, en su denominación en inglés), o bien la de patrimonio común de la humanidad¹¹. Aspecto diferenciador que determina la forma en la que cada Estado interpreta sus derechos para la exploración y explotación de los astros (Baqués Quesada, 2023).

A este respecto, cabe mencionar que la legislación nacional española interpreta que el espacio ultraterrestre es patrimonio común de la humanidad y así se recoge de forma explícita en su Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (González Ferreiro, 2021).

Para entender la complejidad de la gobernanza del espacio y la consiguiente complicación en aplicar sus instrumentos de seguridad, cabe considerar dos aspectos: primero, la complejidad propia que caracteriza a los nuevos desafíos del derecho internacional del espacio; y segundo, el incremento progresivo del número de Estados miembros de la COPUOS, lo que dificulta la toma de decisiones por consenso (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

¹⁰ En el OST se emplea el término *Province of Mankind* para referirse a la incumbencia para la humanidad.

¹¹ El Tratado de la Luna de 1979 intentó reconocer al satélite y sus recursos como patrimonio común de la humanidad, con la finalidad de distribuir equitativamente los beneficios que de ellos se derivasen, en un intento de establecer un sistema similar al de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Sin embargo, esto fue rechazado por las principales potencias espaciales y, por tanto, el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre puede ser considerado como el principal regulador de la exploración y explotación de la Luna.

En el pasado, los instrumentos jurídicos regían las actividades espaciales de forma adecuada. En la actualidad, existe un consenso generalizado sobre el hecho de que las actividades en el espacio¹² han alcanzado una nueva dimensión y estos instrumentos jurídicos se han vuelto demasiado ambiguos para ser eficaces.

Los tratados del derecho internacional no se ajustan a las necesidades del presente debido a que fueron aprobados en una época en la que los retos y las amenazas a los que se enfrentaba el ámbito espacial difieren significativamente de las necesidades actuales (Jakhu y Pelton, 2017). Una brecha que continúa aumentando de forma progresiva, estando previsto que en los próximos años las actividades espaciales se multipliquen de forma exponencial respecto a estas dos últimas décadas (Euroconsult, 2022).

Dada esta nueva realidad que caracteriza al espacio, lo que ha propiciado el cambio de paradigma que había sido establecido durante la Guerra Fría; es indispensable abordar una revisión de los tratados existentes para adecuar la gobernanza espacial a la propia naturaleza del espacio. Una naturaleza caracterizada por la fragmentación de la legislación internacional y la complejidad para aplicarla, así como por una evolución constante que busca regular una tecnología en continuo desarrollo (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

En los últimos años, el gobierno estadounidense ha mantenido un apoyo decidido a la explotación privada de astros celestes como la Luna, lo que va en contra de los tratados internacionales como el OST y el Tratado de la Luna. También ha promovido que los Estados signatarios del Acuerdo de Artemisa hayan subrayado públicamente su apoyo a desatascar la legislación internacional actual y promover el uso civil del astro lunar. Un nuevo tratado que tiene como objetivo el establecer los nuevos principios de cooperación que regulen las futuras actividades en el espacio y ofrecer una interpretación sobre ciertas disposiciones del Tratado del Espacio (OST) que no resultan unánimes en la comunidad internacional.

A pesar de haber sido desarrollados al margen de la COPUOS —solo cuenta con el apoyo de aquellas naciones alineadas con los EE. UU.—, los Acuerdos de Artemisa pretenden establecer una visión común para mejorar la gobernanza del espacio sobre la exploración y el uso civil de la Luna, Marte y otros objetos astronómicos; así como el aumentar la seguridad de las operaciones, reducir la incertidumbre y promover un uso sostenible del espacio y en beneficio de toda la humanidad (National Aeronautics and Space Administration (NASA), 2020).

Para una parte importante de la comunidad internacional, este acuerdo es el paso previo para que el espacio pase de ser un patrimonio común de la humanidad, como

12 La sesión plenaria de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (1999), adoptó una nueva declaración en la que se destacaban los importantes cambios. *El Milenio espacial: Declaración de Viena sobre el espacio y el desarrollo humano*, adoptada el 30 de julio de 1999, señala que se han producido cambios significativos en la estructura y el contenido de la actividad espacial mundial, que se reflejan en el creciente número de participantes en las actividades espaciales a todos los niveles y en la creciente contribución del sector privado a la promoción y la realización de actividades espaciales.

muchos lo entendían hasta ahora, a ser considerado como un bien de incumbencia para la humanidad. Un ligero cambio semántico que conlleva un enorme cambio conceptual, ya que constata la apuesta decidida de buena parte de la comunidad internacional por reducir las cortapisas a la explotación del espacio, pero que representa la ruptura de la multilateralidad anterior y escenifica el poder menguante de las organizaciones internacionales como la ONU, al no haber liderado este acuerdo como le correspondería (Baqués Quesada, 2023).

Conforme a lo expuesto hasta el momento, se puede afirmar que en parte se han producido algunos avances importantes en la legislación internacional para definir la gobernanza del espacio. Una respuesta ante la necesidad de actualización y revisión del *Corpus Iuris Spatialis* para adecuarlo a los cambios ocurridos en el espacio en estas últimas dos décadas.

A pesar de que este nuevo tratado no cuenta con el consenso internacional necesario, no parece que sea posible alcanzar un acuerdo mayoritario, debido a que ya no existe el clima de colaboración que propició la firma de los primeros tratados en plena Guerra Fría. De hecho, se vislumbra un futuro poco prometedor al respecto, en el cual la competencia geopolítica se hará notar en el ámbito jurídico internacional como medida de presión hacia los adversarios.

Se cierne una amenaza global que puede acabar con años de multilateralidad, cooperación y consenso en la ONU afectando a la gobernanza del espacio y en perjuicio de su necesaria securitización (Jakhu y Pelton, 2017). En palabras de Baqués (2023: 207):

«Una retirada de los EE. UU. del OST provocaría el colapso inmediato del régimen jurídico que ha desplegado. Estamos hablando de relaciones internacionales: las grandes potencias seguirían adelante con sus agendas y lo que habría que replantear no es tanto su grado de adaptación al derecho vigente [...] sino el contenido mismo del derecho».

2.3. *La geopolítica del espacio*

Como se ha mencionado anteriormente, la nueva carrera espacial se ha visto beneficiada por los continuos avances tecnológicos, pero también por la falta de consenso entre las grandes potencias y la fragilidad deliberada del régimen internacional espacial que favorece a aquellos Estados con un mayor desarrollo tecnológico y militar; los cuales no han sido capaces de revisar los tratados internacionales en vigor y de definir un nuevo marco jurídico que permita regular las actividades de los Estados en el espacio (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

Derivado de lo anterior, se puede dar por concluida una etapa caracterizada por una situación de estabilidad y prosperidad generalizada, en la que primaba la cooperación internacional y el entendimiento. Una vez más, se imponen los preceptos geopolíticos del realismo y se da por acabada la cooperación y la concordia, cuando se debilita

el poder hegemónico de una superpotencia y desaparece el unilateralismo. Se inicia una nueva etapa caracterizada por la rivalidad y la confrontación geopolítica entre Estados con espíritu revisionista que pugnan por recuperar su estatus perdido. Según las palabras de Santa-Bárbara Vozmediano (2021):

«La tendencia actual es hacia el realismo, la competición y la militarización, al tiempo que las rivalidades terrestres se replican en las relaciones en el espacio y que la regulación internacional se muestra más obsoleta cada día. La espiral lógica de confrontación entre EE. UU. y China, como los dos principales actores de este nuevo contexto, es especialmente preocupante, ya que amenaza con arrastrar a las demás potencias espaciales» (Santa-Bárbara Vozmediano, 2021: 4).

Esta confrontación geopolítica ha aflorado en conflictos bélicos como la invasión rusa de Ucrania a principios de 2022, el agravamiento de la Crisis del Estrecho de Taiwán o el conflicto en Palestina entre Israel e Irán, en apoyo a Hamás.

Estos conflictos armados, con repercusión global, cercenan cualquier esperanza de que se mantenga el equilibrio de poder y que no desaparezca el multilateralismo que imperó en los primeros decenios del siglo XXI y que propició un clima de confianza para la cooperación y el entendimiento internacional. Un equilibrio de poder que trató de construir una gobernanza global basada en los preceptos del liberalismo, con el capitalismo y la democracia como máximos exponentes de un mundo global.

El paso dado por Rusia en 2022 al iniciar una guerra en Ucrania o los que ha venido dando China en el mar del Sur de China, mediante una progresiva expansión territorial en conflicto con otros Estados vecinos; así como Irán con su apoyo a grupos terroristas como Hezbolá o Hamás, con el propósito de desestabilizar Oriente Medio en su favor; se perciben como una vuelta sin retorno a un mundo en conflicto y el comienzo de una nueva Guerra Fría entre las dos superpotencias: los EE. UU. y China. Según algunos autores, esto supone «la marcha hacia una nueva bipolaridad que convierte al presente en una época transición y reequilibrio geopolítico» (Aznar y Sánchez-Mayorga, 2021: 164).

Esta bipolaridad estaría liderada por los EE. UU. por un lado y China en el otro, quien sustituye a la extinta Unión Soviética (URSS) como adversario geopolítico de los EE. UU. Ambos lideran dos bloques en torno a los cuales se agrupan el resto de los Estados del sistema internacional, protagonizados, en su mayoría, por los mismos actores que en la Guerra Fría; constatando la vuelta a un equilibrio de poder bipolar.

Este espíritu revisionista, que favorece una alteración del equilibrio de poder entre las grandes potencias y que produce el correspondiente reequilibrio geopolítico, también tiene repercusiones directas en el espacio. De hecho, esta nueva Guerra Fría, al igual que en la primera, está teniendo la oportunidad de comprobar cómo el conflicto se extiende hasta el dominio espacial.

La diferencia notable es que, en esta ocasión, al contrario de lo ocurrido en la Guerra Fría, las consecuencias para la seguridad internacional de un conflicto en el

espacio serían de una mayor relevancia, debido al valor estratégico que han alcanzado en la actualidad los servicios proporcionados por el segmento espacial. Las proporciones destructivas para la economía mundial podrían ocasionar la inutilización de las infraestructuras espaciales y el consiguiente apagón tecnológico de todo el planeta con consecuencias directas en esta. Así que, de nuevo, se está empezando a hablar de la importancia geopolítica del espacio y de las complejas relaciones internacionales entre los muchos Estados que tienen efectivos espaciales (Aznar y Sánchez-Mayorga, 2021).

Llegados a este punto, caracterizado por una situación de inestabilidad generalizada que pueda desencadenar en un conflicto armado a escala mundial, los Estados ven peligrar su seguridad nacional y se sienten obligados a tomar medidas excepcionales para garantizar su seguridad y defensa. Es comprensible que las grandes potencias se afanen por desarrollar mecanismos de defensa y comiencen a reforzar sus capacidades militares en el espacio, iniciando una escalada armamentística y una nueva militarización del espacio, que no es más que una demostración del nivel de confrontación existente y de la pugna por no ser sobrepasado por el adversario.

Análogamente a los acontecimientos del pasado en los que el choque entre dos grandes potencias ha tenido como resultado la pérdida de poder y la decadencia de una de ellas, siendo el ejemplo más reciente el declive de la URSS tras el fin de la Guerra Fría; en esta ocasión existen indicios suficientes que revelen que el bloque de los Estados occidentales se verá forzado a contener la confrontación directa del bloque sino-ruso y sus Estados aliados. Una situación inevitable, por la que, previsiblemente, esta confrontación se librará en todos y cada uno de los ámbitos del poder, desde el diplomático al económico, pasando por el político, el cultural o el social. Como no puede ser de otra manera, también en el ámbito militar, donde se ha de estar preparado para librar esta batalla en cada uno sus dominios operativos. También en el espacio (Castro Torres, 2020).

Estos acontecimientos han allanado el camino para la implementación de nuevas estrategias y políticas de seguridad y defensa, cuyos fundamentos tratan de preservar la seguridad nacional mediante la defensa de los intereses vitales del Estado. En la actualidad, esta defensa de los intereses nacionales también incluye el nuevo dominio espacial como un dominio a proteger frente a nuevas amenazas.

En términos militares, el dominio espacial consiste en alcanzar un grado de autonomía suficiente para la ejecución de operaciones militares. Esto no es posible si no se disponen de los medios necesarios para realizar la monitorización y evaluación continua de la situación política y militar, tanto en paz como en crisis; y requiere disponer de las capacidades necesarias, sensores en número y alcance apropiados, así como estructuras de mando y control, de acuerdo con un proceso de toma de decisiones, tanto a corto como a largo plazo (Martínez Cortes, 2020a).

En este nuevo escenario de confrontación es necesario dotarse de herramientas para mejorar la vigilancia del espacio y de las capacidades defensivas para proteger los medios espaciales, en órbita como los satélites o en tierra como los elementos del segmento terreno. A la vez que se dispone de herramientas para reducir el tiempo de

reacción ante situaciones imprevistas. Responder a esas necesidades tiene, a su vez, una serie de implicaciones, tanto nacionales como internacionales, que son un auténtico reto para las FF. AA. El EA se enfrenta a un nuevo desafío sin precedentes. Solo una optimización adecuada de los recursos existentes puede garantizar que se alcancen estos objetivos (Sánchez de Lara, 2020).

2.4. *La militarización en el espacio*

Inicialmente, la mayor preocupación en términos de seguridad espacial era la defensa planetaria frente a aquellos astros que pudieran colisionar contra la Tierra. También lo era la seguridad en la operación de los sistemas espaciales (*safety*, por su definición en inglés)¹³ para evitar posibles accidentes o fallos espaciales y su efecto pernicioso. Sin embargo, en los últimos años, se ha incrementado los riesgos y amenazas para la seguridad espacial en términos de seguridad y defensa de los Estados (*security*, por su acepción en inglés)¹⁴.

Se ha pasado de un entorno de cooperación en el espacio en el que se aplicaba el consenso internacional y en el que primaban los intereses científicos y comerciales, a un entorno de confrontación en el que se ha generalizado la rivalidad y los conflictos y en el que el espacio desempeña un papel primordial para preservar los intereses y la seguridad nacional (Jordán, 2023).

El espacio se ha convertido en un entorno cada vez más disputado, no solo por la actividad militar, sino también por la civil, que ha crecido exponencialmente en los últimos años. De este modo, si se tiene en cuenta el valor económico de los activos espaciales, tanto civiles como militares, los servicios que prestan a la sociedad (López Minguez, 2015)¹⁵ y la dependencia que esta y su seguridad tienen de ellos, se puede inferir que deben ser objeto de un elevado grado de protección (Martínez Cortés, 2023).

Se asiste a un proceso de revisión de prioridades para hacer hincapié en la necesidad de valorar los riesgos para el ámbito de la seguridad y defensa (*security*), junto la búsqueda de sinergias para garantizar la seguridad en la operación (*safety*). La cooperación cívico-militar y público-privada a nivel internacional es imprescindible.

La militarización o el uso del espacio con fines militares es inherente a la actividad humana en el espacio. De hecho, como ya se ha expuesto anteriormente, justo después

13 Disponible en: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/safety>

14 Véase: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/safety#:~:text=Synonyms%20of%20safety-,1.prevent%20inadvertent%20or%20hazardous%20operation>

15 Según el director de la Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra, los principales servicios que el espacio presta a la sociedad son: telecomunicaciones, meteorología, geolocalización aérea, naval y terrestre, monitorización de catástrofes naturales, cuidado del medio ambiente, identificación de zonas boscosas, estimación de biomasa, seguimiento de cultivos, etc.

del final de la Segunda Guerra Mundial, los EE. UU. y la URSS se embarcaron en el desarrollo de satélites militares.

Los EE. UU. lanzaron su primer satélite de observación militar en 1960 y, a continuación, la Unión Soviética lanzó una nave espacial similar en 1962. El objetivo principal de los dos Estados con actividad espacial era militar y los lanzamientos de satélites militares representaron tres cuartas partes del total durante la Guerra Fría.

La nueva carrera espacial pretende establecer asentamientos humanos permanentes en la Luna. Un proyecto de dimensiones faraónicas que veinte años atrás hubiera sido el argumento de una novela de ciencia ficción y un objetivo inalcanzable. Sin embargo, en la actualidad, los avances tecnológicos así lo permiten.

Debido al entorno de confrontación y desconfianza entre adversarios que se disputan los recursos minerales del astro lunar, estos programas para establecer asentamientos lunares llevan aparejados la necesidad de protegerlos y, por lo tanto, el despliegue de fuerzas militares para proporcionar la defensa de los intereses estadounidenses basados en el espacio.

Los EE. UU. y, por deducción, también China, están inmersos en una carrera armamentística secreta para el desarrollo de nuevos sistemas de armas que puedan ser utilizados en las bases lunares. En este nuevo contexto de militarización creciente, autores como Al-Rodhan (2018) expresa las siguientes consideraciones:

«El espacio ultraterrestre corre el riesgo de convertirse en un campo de batalla [...] es un área que debe utilizarse para fortalecer nuestra seguridad colectiva, no para debilitarla. Es imperativo que los Estados comiencen, lo antes posible, a acordar formas de garantizar el uso seguro, pacífico y responsable del espacio para garantizar nuestra seguridad ahora y en el futuro» (Al-Rodhan, 2018: 32-33).

Al considerar el estatus legal del espacio, es crucial entender que el OST prohíbe únicamente el uso de armamento de destrucción masiva. Ni siquiera el despliegue de armamento convencional.

A este respecto es necesario distinguir entre los términos: militarización del espacio y armamento espacial (*space weaponization*, por su acepción en inglés); ya que la militarización del espacio en el ámbito del Derecho Internacional se refiere en específico al uso militar de un sistema espacial, pero no el empleo de armamento. Sin embargo, el armamento espacial se define como la colocación en el espacio, durante cualquier periodo de tiempo, de cualquier dispositivo diseñado para atacar desde ahí objetivos en el espacio o en el entorno terrestre.

Ahora bien, el despliegue de armamento en el espacio es considerado siempre una forma de militarización; la militarización del espacio mediante el uso de naves espaciales militares no implica necesariamente el despliegue del armamento. De esta forma, cabe distinguir entre aquellas capacidades militares que son consideradas como armamento, ofensivas y otras que no lo son.

Bajo esta extensa definición que caracteriza a los medios espaciales de hoy en día, prácticamente todos son de doble uso y pueden utilizarse para fines militares o civiles ya que los sistemas espaciales comerciales proporcionan amplios servicios a los militares.

En clave nacional, el documento de prospectiva Panorama de Tendencias Geopolíticas Horizonte 2040, define la situación de la militarización de la siguiente manera:

«La importancia creciente que ha adquirido el uso del espacio ultraterrestre, ofrecerá múltiples posibilidades que repercutirán en beneficio de la sociedad, aunque también restringirán, los que tengan capacidad para ello, el libre acceso y el empleo del mismo. [...] La posibilidad de desplegar sistemas de armas y la necesidad de proteger los activos en órbita provocará una progresiva militarización del espacio» (Instituto Español de Estudios Estratégicos, IEE, 2019: 30).

Esta necesidad de proteger los activos en órbita y el hecho de que el espacio sea cada vez más importante para la seguridad, ha llevado a organizaciones tan importantes como la OTAN a adoptar una nueva política espacial y a declarar, en 2019, el espacio como dominio operativo, junto con los de tierra, mar, aire y el ciberespacio.

La importancia de los medios espaciales en la Alianza quedó reflejada en la Cumbre de Bruselas de 2021, cuando se reconoció que «los ataques hacia o desde o en el espacio presentan un claro desafío para la seguridad de la Alianza y podrían conducir a la invocación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte» (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2021).

En 2019, varios de los Estados miembros de la OTAN hicieron cambios decisivos en su política espacial. Por ejemplo, los EE. UU., bajo el gobierno de Donald Trump, creó su Aviación Aeroespacial (*US Space Force*, por su denominación en inglés), como un servicio diferenciado y completamente independiente de su Aviación (*Air Force*, por su denominación en inglés) —si bien, durante años ambas constituyeron un único servicio denominado *Air and Space Force*—.

La *US Space Force* es responsable de los aspectos espaciales relacionados con la Defensa. Un nuevo servicio que ha sido dotado con recursos financieros, materiales y personales específicos con el propósito de colonizar el espacio, comenzando por los astros más cercanos a la Tierra.

Hasta ahora, las principales potencias espaciales han desarrollado algún tipo de capacidad militar que les permitan defender sus activos espaciales o negarle el uso del espacio a sus adversarios. Por su parte, tanto Francia como Reino Unido han creado mandos espaciales dentro de sus FF. AA. Pero uno de los aspectos diferenciadores en la implantación de capacidades espaciales es la forma en la que se interpreta el concepto de dominio operativo espacial. No es igual entre las naciones aliadas como los EE. UU., Francia, el Reino Unido o Italia. Cada Estado lo interpreta de una forma diferente y en función de sus circunstancias particulares.

Por ejemplo, para los EE. UU. el dominio espacial es más un dominio de combate (*warfight domain*, según la terminología en inglés) que un simple dominio operativo en apoyo a otros dominios operativos como el terrestre o el marítimo. Consideran que en el entorno espacial se pueden desarrollar operaciones militares específicas, ofensivas. Circunstancia que requerirá del desarrollo de medios militares espaciales y unas FF. AA. con una estructura operativa adaptadas al nivel de ambición de su política de defensa.

Para los EE. UU. la militarización del espacio, incluida la Luna, está justificada como la única manera de contrarrestar las ambiciones de China. Aunque, al mismo tiempo, China y Rusia criticaron la creación de la fuerza espacial estadounidense como proliferación armamentística en el espacio.

Francia, por su parte, aunque muy activa en el dominio espacial, ha optado una interpretación más conservadora que la de los EE. UU. y por el momento seguirá ejecutando misiones espaciales hacia y desde el espacio, pero no en el espacio. Su fuerza espacial queda encuadrada en una aviación, junto a la aeroespacial, como un único servicio denominado *Armée de l'air et de l'espace*. Si bien, el cambio de denominación denota la importancia creciente del segmento espacial y para ello dispone también de estructuras de mando y control operativas independientes, al estilo de los estadounidenses; en vista de lo que no se descarta que el avance progresivo de la tecnología permita realizar misiones expedicionarias en el futuro (Martínez Cortes, 2020a).

El Reino Unido también ha implementado cambios de importancia, pero, a diferencia de los EE. UU. y Francia, no ha confiado esta empresa a la *Royal Air Force* (RAF), sino que ha desarrollado un modelo singular con estructuras de mando y control conjuntas y personal de todos los servicios, en contra de lo que han venido haciendo el resto de sus aliados de la OTAN.

Por el momento, la OTAN está en el extremo opuesto a los EE. UU. En la actualidad, la postura de la Alianza ha sido más moderada que las de algunos de sus Estados miembros como los EE. UU. y Francia y está condicionada por la carencia de medios propios y la dependencia total de las capacidades proporcionadas por sus miembros (Martínez Cortes, 2020a).

Según la Alianza, el dominio operativo espacial no incluye la operación de medios espaciales armados y, de acuerdo con el OST, sus funciones se limitarán a la realización de operaciones espaciales en apoyo de las operaciones militares en la Tierra (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2021). Lo que está alineado con la política internacional de muchos de sus Estados miembros, que a su vez también lo son de la UE, comprometidos con la utilización pacífica del espacio ultraterrestre.

Dada la dimensión del espacio, la seguridad espacial en el seno de la OTAN requerirá de alianzas entre potencias espaciales, en las que será imprescindible compartir la información obtenida.

2.5. Las estrategias de seguridad en el espacio y los desafíos para las Fuerzas Armadas españolas

La condición de España como miembro de la UE y de la OTAN es un factor determinante en el desarrollo de las estrategias y políticas espaciales nacionales, que han de estar alineadas con las de las organizaciones internacionales. De igual forma, los intereses nacionales han de ponerse al servicio de los intereses generales junto a otros Estados miembros (Azcárraga Arana, 2014).

Hasta ahora, las estrategias de seguridad y defensa de cada una de estas dos organizaciones diferían de forma sustancial sobre algunos aspectos relevantes relacionados con la defensa. Sin embargo, los recientes cambios en el panorama geopolítico y los conflictos armados en Europa, Asia y Oriente Medio han promovido la revisión de las políticas de defensa en la UE.

En lo que respecta al espacio, la reciente promulgación de su nueva estrategia de seguridad y defensa en 2022, denominada Brújula Estratégica, constata el cambio de rumbo de la UE hacia una política de defensa más asertiva para afrontar los riesgos y amenazas actuales y decidida al empleo de la fuerza en caso de necesidad (Consejo de la Unión Europea, 2022).

En el ámbito espacial, supone un cambio sustancial que contempla la elaboración de una estrategia del espacio y la necesidad de incrementar la seguridad mediante el empleo de medios civiles y militares. Esta mención explícita sobre aspectos de defensa en el espacio y el empleo de medios espaciales es una demostración de la importancia que ha cobrado el espacio en temas de seguridad y defensa.

También en 2022 y tras la Cumbre de la OTAN de Madrid, se publicó el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, en el que también quedó constatado que las amenazas en el espacio suponen un grave riesgo para la seguridad de los Estados miembros. Si bien, la Alianza Atlántica, al contrario que la UE, sí que dispone de una estructura militar permanente, con medios dedicados, que le permite desarrollar todas estas estrategias y grandes políticas de seguridad y defensa.

La OTAN, a diferencia de la UE, ejecuta operaciones militares en el espacio y por tal motivo demanda de sus miembros la consecución de capacidades espaciales en apoyo de la Alianza. Entre ellas, caben destacar dos ya mencionadas: la de seguimiento de la situación espacial, que permite identificar la autoría las acciones cometidas en contra de los intereses en el espacio; o la capacidad para detectar el lanzamiento de misiles intercontinentales.

Tanto la UE como la OTAN a través de sus estrategias de seguridad y defensa, hacen un llamamiento general a sus miembros para que desarrollen con urgencia capacidades espaciales y pongan más recursos al servicio del espacio. Un incremento de los recursos materiales, personales y financieros para hacer frente a la demanda de estos servicios espaciales.

En el ámbito nacional, España está siguiendo el pulso marcado por las organizaciones internacionales de seguridad y defensa y ha iniciado una política de transformación organizativa y de dotación de las capacidades espaciales necesarias. Este pulso supone un desafío para las FF. AA y, específicamente, para el EA, quien es el responsable de identificar las necesidades operativas, de adquirir y operar los sistemas militares, así como de formar y adiestrar al personal que luego constituirán las capacidades espaciales de las FF. AA.

Entre las diferentes áreas preferentes que han sido identificadas por la OTAN, y que se derivan en contribuciones nacionales a la Alianza, se encuentran las siguientes:

- La activación permanente de centros de vigilancia espacial y estructuras de mando y control a diferentes niveles, tanto en la estructura de la Alianza como en España, lo que exigirá de un número creciente de personal.
- Una interoperabilidad total entre los centros y organismos nacionales y multinacionales, muchos de los cuales son de nueva creación o están aún en proceso.
- La formación de personal y posterior adiestramiento en sus unidades.

El espacio como dominio operativo no es un ámbito exclusivamente militar y en el dominio espacial también intervienen multitud de actores de diferentes sectores, tanto públicos como privados, civiles o militares, nacionales e internacionales. De la misma forma, el desarrollo y operación de las capacidades espaciales de las FF. AA no se realizan de forma aislada, sino que requieren de una compleja coordinación a todos los niveles y en diferentes ámbitos.

En España, se da la circunstancia de que las competencias y responsabilidades gubernamentales relativas al espacio ultraterrestre han estado distribuidas entre diferentes ministerios¹⁶, en concreto en siete. Un número excesivo de entes públicos que podría contribuir a una gestión poco eficiente debido a la consiguiente ralentización en la gestión, así como a una descoordinación sistémica de la Administración Pública. Circunstancia que se puso de manifiesto con el incremento exponencial de las actividades espaciales y que ha motivado la creación en 2022 del Consejo del Espacio¹⁷ y de la Agencia Española del Espacio (AEE)¹⁸, cuyos estatutos fueron aprobados el 8 de marzo de 2023 por Real Decreto 158/2023.

¹⁶ Estos ministerios con competencias en el espacio son: el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; Ministerio de transportes, Movilidad Sostenible; Ministerio de Defensa; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

¹⁷ Véase: <https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2022/Junio/El-Gobierno-aprueba-la-creacion-del-Consejo-del-Espacio.html>

¹⁸ El 22 de marzo de 2022, se aprobó el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Aeroespacial, que aceleró la creación y puesta en marcha de la Agencia Espacial Española, dejando así de ser el único país europeo sin agencia espacial propia. Véase: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/180222-tp-cministros-extraordinario.aspx>

Estas dos instituciones gubernamentales españolas tienen el encargo de paliar los problemas actuales y de revertir la situación para disponer de una ley nacional que regule las actividades espaciales. Una ley del espacio que facilite el desarrollo económico y del sector industrial en el país y que aproveche la oportunidad para integrar las operaciones civiles y militares.

En el último quinquenio, en España se han promulgado varios documentos gubernamentales en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, que constituyen el marco de referencia de aplicación a las actividades en el espacio ultraterrestre y que tienen implicaciones para la seguridad nacional. Entre ellos se encuentran:

- La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021. Se expresa la preocupación sobre las carencias en el espacio debido a «la falta de normativa legal facilita la actividad irregular en el espacio ultraterrestre y dificulta la protección de activos estratégicos, como las comunicaciones vía satélite, los sistemas de posicionamiento y tiempo o los satélites de observación terrestre» (Departamento de Seguridad Nacional (DSN), 2021: 63).

Anteriormente, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESAN) de 2019, había identificado las carencias existentes en la legislación espacial nacional y la necesidad de regular las actividades espaciales de los operadores privados. Dichas actividades espaciales son consideradas como ultrapeligrosas y, por tanto, un asunto de seguridad nacional, que exige la obligación de velar por la seguridad de las infraestructuras espaciales, críticas para la sociedad actual y que están expuestas a múltiples desafíos y amenazas (González Ferreiro, 2021).

El Entorno Operativo 2035, en el ámbito del Ministerio de Defensa, estudia las características del entorno operativo en cada uno de los dominios operacionales, incluido el espacial, y reflexiona sobre los cambios que deberán afrontar las FF. AA para adaptarse con éxito a ese entorno, incierto y complejo.

- Real Decreto 524/2022, del 27 de junio de 2022, por el que se decreta la nueva denominación del Ejército del Aire y del Espacio pone de manifiesto la importancia del espacio ultraterrestre dentro del marco de la seguridad y la defensa, destacando el papel esencial que deben asumir las FF. AA en la protección y el control del espacio, así como el liderazgo del EA en este entorno.
- La Orden Ministerial DEF/264/2023, del 16 de marzo, por la que se desarrolla la organización básica del EA. Se introduce el concepto de Fuerza Aeroespacial y se crea el Mando Operativo Espacial (MESPA). Según la citada Orden Ministerial: «la creación de este nuevo mando orgánico en el EA, el MESPA, permitirá centralizar la preparación de sus unidades, así como la dirección, planeamiento, organización y coordinación de las funciones que posibiliten la vigilancia, control y operación en el espacio» (Ministerio de Defensa, 2023^a: 41857).
- La Orden Ministerial DEF/1110/2023, del 4 de octubre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa, para la creación del Mando Operativo Espacial (MOESPA) y del Mando Componente Espacial; permitirá:

- «La adaptación de la estructura orgánica de las FAS para afrontar mejor los retos del pujante espacio ultraterrestre tiene también incidencia en la estructura operativa, pues ésta se nutre de aquella. De esta forma, es necesario reorganizar la estructura operativa de manera que permita una mejor correlación con la estructura orgánica» (Ministerio de Defensa (MINISDEF), 2023b: 136015).

Por otro lado, en el ámbito civil y en línea con lo mencionado sobre las responsabilidades de la UE, cabe citar el acuerdo estratégico entre la UE y la ESA, que formaliza la colaboración entre ambos organismos para desarrollar conjuntamente una única política de empleo de los medios espaciales bajo un mismo interés común.

3. Conclusiones

Las corrientes teóricas de la escuela realista representadas por Dolman (2001) preconizan una realidad geopolítica espacial fundamentada en la dominación del mundo a través del control del espacio, que podría formularse de la siguiente manera: una superpotencia mundial que pretenda ejercer un poder hegemónico en la Tierra ha de ser capaz de ejercer el control en el espacio ultraterrestre. Es decir, una superpotencia ha de ser capaz de alcanzar un grado óptimo de autonomía estratégica en el espacio y, por lo tanto, disponer de los activos necesarios para ser un actor decisivo en caso de un posible conflicto que afecte al dominio espacial.

La posible confirmación de esta hipótesis, sobre la importancia geopolítica del espacio y de la necesidad de disponer de medios adecuados para confrontar a un posible adversario en el dominio espacial, induce a pensar que una inestabilidad y conflictividad generalizada, como la que existe en la actualidad, irá acompañada de un incremento progresivo de la militarización del espacio e incluso de una escalada armamentística.

A imagen y semejanza de lo ocurrido en el pasado en otros contextos similares de confrontación económica entre Estados, la militarización progresiva en el espacio gravita en la necesidad existencial de los Estados por mantener su estatus de desarrollo y riqueza, máxime cuando el segmento espacial representa cada vez más un tanto por ciento significativo de sus economías. Por contra, una degradación de los servicios espaciales de un Estado supondría un riesgo para su seguridad nacional, lo que podría justificar una carrera armamentística en el espacio.

Por el momento, las potencias han empezado a tomar medidas proteccionistas relacionadas con el ámbito de la seguridad y la defensa del espacio. Desde la promulgación de nuevas leyes, que refuercen el marco jurídico y regulen la actividad en el espacio; a la creación de organismos públicos, civiles y militares, que permitan reforzar la acción del Estado o la firma de acuerdos y tratados en el ámbito internacional, para participar en proyectos multinacionales junto a otras naciones aliadas.

Estas medidas proteccionistas también han sido aplicadas en el ámbito de la seguridad y defensa mediante una revisión de las estrategias de seguridad nacional, que

se completa con la promulgación de nuevas políticas de defensa, orientadas a reforzar las FF. AA. y a desarrollar nuevas capacidades militares necesarias para operar en este nuevo dominio operativo: el espacio ultraterrestre.

Este proceso regulador de los Estados confirma el hecho de que se ha producido un cambio de ciclo, mediante el cual se desvanece la cooperación multinacional de antaño entre potencias rivales y se da paso a un nuevo escenario de confrontación internacional, que viene acompañado de un incremento de los riesgos y amenazas espaciales, que ponen en peligro la estabilidad y el orden mundial.

La respuesta entre las naciones de primer orden ha sido unánime y ha supuesto la transformación de muchas de las FF. AA. del entorno. En la mayor parte de los casos, esta respuesta ha estimulado la creación de nuevas estructuras orgánicas y operativas que permitan la ejecución de operaciones espaciales.

Si bien, esta respuesta ha sido desigual entre los aliados del entorno y el nivel de ambición de cada nación ha ido en función de sus necesidades e intereses nacionales, sus riesgos y amenazas, sus recursos, etc. También es dispar la respuesta a cómo se ha de ejecutar las operaciones militares en el dominio operativo espacial y las capacidades a desarrollar; así como la forma en la que se gestionan las actividades militares en el espacio.

No obstante, todo lo relacionado con el espacio está en continua evolución y cada día más Estados se suman a esta corriente reformista que pretende reconfigurar el entorno de las operaciones militares. Primero fueron los dominios físicos tradicionales, terrestre y marítimo; después se unió el aéreo; luego se amplió a los dominios no físicos, como el ciberespacio y el cognitivo y finalmente ha llegado con impulso el dominio espacial, como un medio que revolucionará las operaciones militares.

Para la OTAN, el espacio es un dominio operativo desde el cual se realizan operaciones espaciales en apoyo de las operaciones militares en la Tierra. Un concepto de empleo de las capacidades militares que no contempla la utilización o el despliegue de armas en ese medio¹⁹; uno que es coherente con la política exterior de muchos de sus Estados miembros, comprometidos con los tratados del espacio para la utilización pacífica del espacio ultraterrestre y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Sin embargo, para otras naciones como los EE. UU. el dominio espacial es más que eso, es un dominio de combate y, por lo tanto, un entorno en el que se desarrollan operaciones militares específicas que requieren de medios militares dedicados.

Los EE. UU. han constituido unas FF. AA. con estructura operativa adaptadas al nivel de ambición de su política de defensa y cuentan con capacidades militares espaciales compuestas de sistemas tanto defensivos como ofensivos, algunos dispuestos en órbita

¹⁹ Al considerar el estatus legal del espacio, es importante también distinguir el armamento de la militarización. El armamento espacial es siempre una forma de militarización, pero la militarización del espacio, es decir, el uso del espacio por parte de naves espaciales militares, no implica necesariamente el armamento espacial.

alrededor de la Tierra. Una muestra de las enormes capacidades estadounidenses, de las que muy pocas potencias disponen en la actualidad y que les otorgan una clara ventaja en la carrera armamentística en el espacio.

En España, la adaptación de las FF. AA al nuevo dominio operativo se ha convertido en una prioridad para el EA, sin parangón en los últimos quinquenios, con el principal objetivo de ser capaz de definir las capacidades necesarias para cumplir la misión encomendada y proporcionar seguridad y defensa a los activos espaciales.

Una adaptación orgánica y operativa que tiene como prioridad el conocer que está pasando en el espacio de interés nacional. Lo que implica disponer de una base de datos global de los sistemas espaciales y de la basura espacial; así como de los medios de vigilancia espacial para ser capaz de identificar un uso irresponsable de estos sistemas y activar las medidas de defensa que sean requeridas en caso de que un acto pueda ser atribuido como hostil.

Por el momento, ya se cuenta con un mando orgánico, el MESPA, encuadrado en la Fuerza Aeroespacial del EA; y un mando una estructura operativa, el MOESPA, para operaciones permanentes y el MCESPA, para operaciones de crisis o conflicto.

También se cuenta con dos unidades especializadas en el dominio espacial: primero, el Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación (CESAEROB), encargado de gestionar las imágenes de observación de la Tierra; y segundo, el Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE), responsable de la vigilancia de la situación espacial y que forma parte del sistema nacional de alerta para posibles reentradas no controladas de objetos espaciales.

En el futuro, se pretende que España disponga de todos los activos necesarios para garantizar un nivel adecuado de disuasión frente a actos ilícitos como los que se realizan de forma cotidiana en tiempo de paz y que afectan a los servicios públicos.

Por otro lado, también se persigue el ser capaces de evitar, junto con sus aliados, un posible ataque en el espacio, como el que recientemente se realizó sobre los satélites de comunicaciones durante la invasión de Ucrania.

Como se puede constatar, en clave nacional, España es testigo del cambio de fase en el ámbito de la seguridad y defensa promovido por la inestabilidad geopolítica, que pone en peligro sus activos espaciales, su desarrollo económico y su seguridad nacional.

Las FF. AA están en un proceso de transformación militar que no tiene parangón en los últimos decenios. Un proceso que supondrá una hazaña histórica, más que un simple desafío, debido a la magnitud de la tarea encomendada. Operar en un nuevo dominio como el espacio, en un medio donde las leyes físicas desafían a la humanidad y donde las tecnologías disruptivas marcan la pauta a seguir, es una empresa que requerirá de un replanteamiento completo de los conceptos y modelos conocidos. Un proyecto que cambiará el mundo.

Bibliografía

- Acuerdos de Artemisa [en línea]. (2020). NASA. 13 octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>
- Al-Rodhan, N. (2018). The Interplay Between Outer Space Security and Terrestrial Global Security. *Harvard International Review*. 39, n.º 3, pp. 29-33.
- Álvarez Calderón, C. E., Benavidez González, E. G. y Ramírez Pedraz, Y. E. (2019). Geopolítica del espacio exterior: dominio estratégico del siglo XXI para la Seguridad y Defensa. En: Álvarez Calderón, C. E. y Corredor Gutiérrez, C. G. (eds.). *Mirando hacia las estrellas: una constante necesidad humana. El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia. Volumen 1*. Bogotá, Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto y Fuerza Aérea Colombiana, pp. 85-193.
- Aschbacher, J. (2021). *Agenda 2025 de la European Space Agency (ESA). Crear espacio para Europa* [en línea]. [Consulta: 13 de mayo de 2024]. Disponible en: https://esamultimedia.esa.int/docs/ESA_Agenda_2025_final_SP.pdf
- Azcárraga Arana, Á. (2013). La operatividad en el espacio exterior y su aplicación para la seguridad. Una reflexión estratégica. *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 25, p. 7.
- . (2014). El (posible) futuro del espacio. En: *Cuadernos de estrategia. N.º 170. El sector espacial en España. Evolución y perspectivas*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 161-192.
- Aznar, F. y Sánchez-Mayorga, J. (2021). El nuevo dominio operacional: militarización vs. protección de la actividad espacial. En: Ministerio de Defensa (ed.). *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 151-212.
- Baqués Quesada, J. (2023). La geopolítica del espacio: hacia un realismo cada vez más explícito. *Araucaria*. 25, n.º 53, pp. 195-219.
- Cambio de Denominación del Ejército del Aire y del Espacio [en línea]. [Consulta: 2024].
- Castro Torres, J. I. (2020). La astropolítica en un mundo pospandémico. *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 16, p. 19.
- Consejo de la Unión Europea (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence-For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace*. Bruselas.
- Council of the European Union. (2022). *Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

- Dawson, L. (2018). *War in Space: The Science and Technology Behind Our Next Theater of Conflict*. Cham, Suiza, Springer.
- Departamento de Seguridad Nacional (DSN) (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid (Madrid), Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.
- Dolman, E. C. (2001). *Astropolitik classical geopolitics in the space age*. Londres, Frank Cass.
- España. (2022). Real Decreto 524/2022 por el que se dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio. *Boletín Oficial del Estado*.
- . (2023a). Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército del Aire y del Espacio. *Boletín del Estado*.
- . (2023b). Orden Ministerial DEF/1110/2023. *Boletín del Estado*.
- Euroconsult. (2022). Euroconsult estimates that the global space economy totaled \$370 billion in 2021 [en línea]. *Euroconsult*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.euroconsult-ec.com/press-release/euroconsult-estimates-that-the-global-space-economy-totaled-370-billion-in-2021/>
- Fabara Espín, J. G. y Viteri Moreira, P. A. (2023). Política exterior para el espacio exterior: derecho internacional espacial y sus perspectivas para el siglo XXI y la Cuarta Revolución Industrial. *Política Internacional*, 130, pp. 179-199.
- González Ferreiro, E. (2021). La regulación de las actividades espaciales como estrategia de seguridad y crecimiento nacional. En: *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 319-394.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2019). *Panorama de Tendencias Geopolíticas Horizonte 2040* [en línea]. Ministerio de Defensa. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama_de_tendencias_geopoliticas_2040.pdf
- Jakhu, R. S. y Pelton, J. N. (2017). *Global Space Governance: An International Study*. Cham, Springer International Publishing.
- Jordán, J. (2023). Competición entre grandes potencias y militarización del espacio exterior. *Araucaria*, 25, n.º 53, pp. 169-194.
- Martínez Cortes, J. M. (2020a). Las fuerzas aéreas y el espacio: Un desafío de cooperación internacional. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, N.º 891. *Las fuerzas aéreas y el espacio*, 891, pp. 184-198.
- . (2020b). Perspectiva de la universidad y la industria. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. *Las fuerzas aéreas y el espacio*, 891, pp. 199-203.

- Ministerio de Defensa. (2019). *Entorno Operativo 2035*. Madrid, Ministerio de Defensa.
- . (2022a). El Ejército del Aire pasará a denominarse Ejército del Aire y del Espacio [en línea]. *Ministerio De Defensa*. [Consulta: abril de 2024]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2022/06/DGC-220627-nueva-denominacion-ea.html>
- . (2022b). Cambio de Denominación del Ejército del Aire y del Espacio. *Revista Española de Defensa*. 397, pp. 20-21.
- National Aeronautics and Space Administration (NASA). (2020). The Artemis Accords. Principles for Cooperation in the Civil Exploitation and Use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for a Peaceful Purposes [en línea]. *NASA*. [Consulta: 10 de marzo de 2024]. Disponible en: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>
- Nucera, G. G. (2019). *International Geopolitics and Space Regulation*. Oxford, Oxford Research Encyclopedias (ORE), p. 23.
- OTAN. (2021). Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021 [en línea]. *NATO*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm#art33
- . (2022). NATO's overarching Space Policy [en línea]. *NATO*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm
- . (2024). NATO's approach to space [en línea]. *NATO*. [Consulta: mayo de 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm
- Pérez-Grande, I. (2021). Ciencia desde el espacio. En: *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 89-122.
- Sánchez de Lara, J. P. (2020). La defensa del espacio: Un desafío de cooperación multinacional entre fuerzas aéreas. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. N.º 891. *Las fuerzas aéreas y el espacio*. 891, pp. 207-213.
- Santa-Bárbara Vozmediano, P. (2021). Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial [en línea]. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Consulta: 2024]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEE017_2021_PABSAN_GeopoliticaLuna.pdf
- United Nations Office for Outer Space Affairs (2008). *United Nations Treaties and Principles on Outer Space and related General Assembly resolutions* [en línea]. United Nations. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_11rev2E.pdf
- United Nations Treaties and Principles on Outer Space, related General Assembly resolutions*. [en línea]. (s. f.). United Nations. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/publications/ST_SPACE_061Revo1E.pdf

Ventura-Traveset, J. (2021). El sector espacial: una extraordinaria oportunidad para Europa. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.). *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 17-88.

Artículo recibido: 4 de marzo de 2024.

Artículo aceptado: 18 de junio de 2024.

Rodrigo Liras Molinero

*Estudiante del Doble Grado de Estudios Internacionales y Economía de la
Universidad Carlos III de Madrid*

Correo electrónico: rodrigolirasmolinerocma@gmail.com

Pistolas y probetas. El efecto del gasto militar público en i+d. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020

*Pistols and test tubes. The effect of public
military spending on r&d. Evidence with
data from OECD countries between 1985
and 2020*

Resumen

El objetivo de esta investigación es aportar algo de luz a la discusión relativa a la cantidad de recursos públicos que los gobiernos deben destinar o no a gasto militar, enfocándose en la relación que hay entre este gasto y el desarrollo de la I+D. Para ello, investigo y enuncio algunos mecanismos causales que funcionan como derrames desde el mundo militar hacia la I+D. Tras esto, llevo a cabo un análisis de regresión tomando datos de los países de la OCDE desde 1985 hasta 2020 en el que encuentro que efectivamente existe una relación positiva entre el gasto militar y la I+D y que los mecanismos causales escogidos son significativos.

Palabras clave

Investigación, Defensa, Inversión estatal.

Abstract

This research tries to enlighten the discussion about spending public money on military matters or not. The focus is put on the relation between this spending and the R&D of a country. After reading the previous literature and finding some causal mechanisms that could work as spillovers from the military world to R&D, I carry out a regression analysis to test the hypotheses. To do it, I take data from OECD countries from 1985 to 2020. Then, a positive relation between military spending and R&D is found in this analysis, and the causal mechanisms are also found to be significant.

Keywords

Research, Defence, Government investments.

Citar este artículo:

Liras Molinero, R. (2024). Pistolas y probetas. El efecto del gasto militar público en I+D. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. N.º 23, pp. 163-184.

I. Introducción

En las sociedades actuales, en las que los votantes, que también son contribuyentes, tienen voz para decidir en qué quieren que se gasten sus impuestos, una de las discusiones que más llama la atención y más polarización crea, es la cantidad que debe destinarse a fines militares. Por un lado, los pacifistas y, por otro, los militaristas, discuten si el Estado tiene que invertir dinero en su defensa y seguridad, o si, por el contrario, ese dinero debería gastarse en áreas consideradas más esenciales por los primeros, como la sanidad o la educación. El propósito sería hacer un mundo más pacífico en el que las fuerzas armadas no fuesen necesarias. En este caso, ambos lados exponen argumentos válidos, pero, sin embargo, creo que esta discusión tiene muchas aristas distintas y, como todo, el resultado no es ni blanco ni negro. A su vez, quiero dejar claro que mi objetivo en este artículo no es posicionarme en ninguno de los dos bandos, simplemente llevar a cabo un estudio econométrico para comprobar el efecto del gasto militar público en la I+D.

Aquellos que están a favor de gastar recursos públicos en defensa suelen argumentar que su finalidad no es solo ganar guerras, sino que puede tener muchos otros objetivos secundarios para así ayudar a la sociedad de muchas formas diferentes, por ejemplo: ayudar en situaciones de pandemia, fomentar la industria nacional o desarrollar la I+D de un país (Centro de Estudios de Cultura de Defensa del Ejército de Tierra, 2023).

Debido a la existencia de este debate, es esencial investigar e intentar encontrar utilidades extras a la inversión en defensa. De esa forma, aquellos que estén a favor de mantener o aumentar dicha inversión tendrán más argumentos para defenderla. Este estudio se centra en la parte de la I+D, con el objetivo de vincular el gasto público militar con el incremento de la innovación y el desarrollo.

Con el uso de ideas previas de la literatura y nuevos aportes, encuentro algunos mecanismos causales que pueden explicar que un aumento del gasto militar pueda crear efectos indirectos que funcionarían como externalidades positivas para la sociedad y, por tanto, aumentarían la I+D del país. Por lo tanto, mi hipótesis será la siguiente: el gasto militar público tiene un efecto positivo en la I+D de un país, por lo que aumentar el gasto militar público fomentará la inversión en I+D. Por tanto, la expectativa de este artículo es que el gasto militar público va a tener un efecto indirecto positivo en la I+D.

Analizando en profundidad la literatura previa sobre el tema, encuentro el concepto de *spillovers*, que traduciré al español como derrames, explicando el porqué de dicha traducción. Estos derrames suponen flujos de conocimientos entre unos sectores y otros. Por ello, en el caso del gasto público en defensa, se ha discutido extensamente la importancia de dichos derrames. Ya que el sector de la defensa no tiene una utilidad fácil de calcular en términos económicos (seguridad nacional o protección ante desastres naturales), los derrames se convierten en una forma muy útil de medir la utilidad de esta inversión pública en él.

Para el análisis, uso datos de diversos países de la OCDE procedentes de distintas fuentes, en especial de las bases de datos del SIPRI y de la OCDE. Los resultados sugieren que mi hipótesis es correcta y un aumento del gasto militar del 1 % cuatro años atrás supone un aumento de aproximadamente el 0,35 % en la I+D del país en la fecha actual. También encuentro que los mecanismos causales encontrados son significativos y causan la relación entre gasto militar e I+D. Por último, intento desentrañar el caso de Islandia, que tiene altos niveles de I+D pero no tiene fuerzas armadas ni gasto militar.

2. Literatura previa

En el ámbito de la I+D ya se han realizado numerosos estudios e investigaciones en los últimos cincuenta años, abarcando todos sus rincones. Por este motivo y para no desviarse del objetivo originario, el foco de este análisis de la literatura estará puesto en los dos temas más importantes para la investigación: La intervención del Estado y la investigación militar.

Respecto a la intervención estatal en I+D, la investigación puede remontarse a finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. Los mecanismos básicos de asignación de recursos en I+D fueron explicados ya hace mucho tiempo con diversas teorías que sentaron las bases de este campo. Como es un sector en el que las ganancias de beneficio no son inmediatas, pueden no llegar a conseguirse nunca y pueden no llegar a generar valor social, sumado a problemas de información imperfecta, la inversión en I+D está plagada de fallos de mercado y las empresas privadas pueden no estar dispuestas a alcanzar un óptimo social de inversión. Por ello, sería necesario que el Estado interviniera y añadiera una reserva extra de recursos públicos. Sin embargo, los análisis empíricos que se han realizado hasta la fecha no consiguen confirmar estas teorías, ya que hay resultados opuestos y contradictorios (Nelson, 1959; Arrow, 1962).

Por ejemplo, Lichtenberg (1984) demuestra que el programa de contratos públicos para que compañías privadas investiguen con fondos estatales realmente no aumenta la cantidad que las compañías privadas gastan en I+D (en los EE. UU. en las décadas de 1960 y 1970). Por tanto, este programa de contratos no aumentaría el I+D de un país y disminuiría los costes de las empresas.

Otra investigación, en este caso sobre los programas de ayudas de I+D a veinticinco empresas del sector industrial, enfocándose en la I+D de la energía, rechaza la teoría del desplazamiento de recursos. Mediante datos y encuestas a directivos de estas empresas, descubre que una reducción de la financiación pública de I+D también supone una reducción importante en la I+D financiada por la empresa. Sus resultados tampoco avalan las hipótesis del desplazamiento de recursos, e incluso algunos proyectos de investigación de estas empresas no se habrían llevado a cabo sin la participación pública (Mansfield y Switzer, 1984).

Otro programa, el Small Business Innovation Research (SBIR), que financia mediante subvenciones la I+D de pequeñas empresas en los EE. UU., en realidad no tiene ningún efecto a la hora de aumentar dicho gasto de las empresas y lo único que consigue es desplazar aquel gasto que estas empresas ya habían planeado invertir en I+D. Este desplazamiento es prácticamente de un dólar por cada dólar subsidiado. Además, este programa público de subsidios tampoco tiene impacto en el empleo de las empresas investigadas (Wallsten, 2000).

En Israel, en un estudio realizado con datos entre 1990 y 1995, se demuestra que el dinero público destinado a I+D en empresas privadas aumenta de forma sustancial la inversión en I+D de las pequeñas empresas, pero disminuye la de las grandes (aunque esto último no es estadísticamente significativo). Sin embargo, como la gran mayoría de subsidios acaban en manos de las grandes empresas, al final el efecto total del programa de subsidios es mucho menor de lo esperado y por cada un Nuevo Séquel Israelí (NSI) invertido en el programa público, solo aumenta en 0.25 NSI la inversión en I+D de las empresas (Lach, 2002).

En Suecia a finales de la década de 1990, los programas públicos de subsidios a empresas para fomento de I+D consiguieron aumentar los esfuerzos en I+D total del país, pero este aumento solo se pudo vislumbrar en pequeñas empresas, ya que son aquellas que tienen menos recursos iniciales para investigar. Los autores de este estudio pudieron descartar el efecto desplazamiento de recursos debido a la financiación pública en empresas pequeñas, pero encontraron que las empresas grandes no alteraban su comportamiento por los subsidios públicos (Heshmati y Lööf, 2005).

En resumen, los estudios empíricos realizados durante décadas no consiguen confirmar la teoría de que el Estado tenga que intervenir en la distribución de recursos en la I+D para evitar no alcanzar óptimos sociales. Sin embargo, tampoco confirman las hipótesis de que esta financiación es innecesaria y lleva al desplazamiento de recursos que se iban a emplear de todos modos. Hay aún muchas contradicciones y no se pueden llegar a conclusiones claras.

En el tema de la I+D militar, Kaempffert (1941) traza un gran camino a lo largo de la historia, mostrando ejemplos desde la antigüedad hasta la Edad Moderna en los que las necesidades militares han derivado en grandes inventos utilizados por toda la sociedad en su conjunto. Desde la máquina de coser hasta la química sintética moderna, hay muchos ejemplos históricos de inversiones militares que han generado grandes inventos para la sociedad. Sin embargo, el hecho de que sea un muy buen promotor de I+D, no significa que sea una condición necesaria como tal. Por ejemplo, la biología nunca ha sido de interés primordial para la investigación militar, quitando algunas ramas de la medicina, pero aun así la sociedad ha conseguido hacer grandes descubrimientos y ha logrado importantes inventos relacionados con la biología. Este es un ejemplo de un campo en el que han existido avances científicos sin necesidad de ser impulsada por motivos bélicos (Kaempffert, 1941). El objetivo de este trabajo no es demostrar si la inversión militar es una condición necesaria ni suficiente para desarrollar I+D en un país, solo ver si es un buen promotor indirecto de dicha I+D y

si lo es suficientemente como para considerarla una posible política pública a la hora de incrementar la investigación.

Por último, en la literatura sobre I+D existe un concepto muy importante que se puede extrapolar de las nuevas teorías de crecimiento: los *spillovers*, en español: efectos derrame, efectos de propagación o efectos secundarios. No voy a utilizar el término excedente ni el término externalidad, ya que considero que un *spillover* tiene un origen mucho más indirecto e incluso inesperado que una externalidad, por lo que en el resto del artículo lo traduciré como derrame. Un derrame es un flujo de conocimientos de un sector/empresa/país a otro que no estaba previsto anteriormente. Lo que también suele denominarse en términos económicos una externalidad. Significa que los propietarios originales de unos conocimientos no pueden apropiarse y hacer de su investigación un monopolio, ya que otra persona también se verá afectada de forma positiva por ella. Por ejemplo, un grupo de investigadores que toma prestadas ideas de otro grupo (Griliches, 1979; Griliches, 1991). La industria aeroespacial, por ejemplo, que a su vez está muy relacionada con la industria de defensa, genera unos derrames beneficiosos de sus actividades relacionadas con I+D hacia el país anfitrión donde realiza estas actividades. Esta actividad tiene efectos extras como la propagación de conocimiento, además de la propia creación de empleo, el aumento de la demanda agregada en la región o la construcción de aviones, que se podrían considerar los objetivos primordiales (López-Otero y García, 2020).

En la I+D militar los derrames suponen una parte aún más importante. En primer lugar, hay que decir que los *outputs* del gasto en defensa son difíciles de medir, debido a algunas de sus características. El valor económico intangible de la seguridad nacional, la falta de mercados reales y de libre competencia de los entornos en los que se realiza, la incertidumbre que rodea el sector (Mowery, 2012), o incluso los riesgos morales que pueda tener, dificultan la capacidad de medir exhaustivamente su rendimiento y su utilidad real a la sociedad. Sin embargo, algunos estudios han logrado encontrar resultados económicos tangibles que se pueden achacar a dicho gasto, como el empleo, el crecimiento económico o los efectos internacionales de los efectos indirectos de la I+D en defensa. Además, han encontrado una relación positiva entre el gasto público en I+D en defensa y el aumento de la productividad o de la tecnología (Okur, 2013; Moretti, Steinwender y Van Reenen, 2021).

No en vano, encuentro que, en la literatura previa, el interés y el foco principal se encuentran en la relación entre la I+D pública (militar o no) y la I+D general. Me parece intrigante que no haya muchos autores interesados en averiguar si existe una relación entre el gasto público general en defensa (no solo en I+D militar) y el nivel general de I+D en un país determinado.

No todos los gastos en I+D relacionados con la defensa tienen por qué proceder de fuentes públicas. Por ejemplo, un gobierno puede gastar miles de millones de dólares en un programa de armamento mediante una compra directa a una empresa. En este caso, no existiría ningún gasto público directo en I+D, pero el dinero que el gobierno pone en el programa acabará de una forma u otra en I+D. La empresa encargada del programa tiene que investigar nuevos sistemas para las armas que vende, por lo

que contratará investigadores, financiará experimentos o comprará material técnico de investigación, en resumen, aumentará su inversión en I+D. Este es el objetivo de este artículo; intentar encontrar una relación entre el gasto público general en defensa y la I+D de un país. Resumiendo, la pregunta formulada para llevar a cabo la investigación sería la siguiente: ¿Cómo afecta el gasto público militar a la I+D de un país?

3. Discusión teórica

Mi expectativa sobre la pregunta recién formulada es que el gasto militar público va a tener un efecto indirecto positivo en la I+D. Así pues, la hipótesis del estudio será la siguiente: El gasto militar público tiene un efecto positivo sobre la I+D de un país, por lo que aumentar el gasto militar público fomentará la inversión en I+D en dicho país.

Los mecanismos causales que afectan a la I+D están relacionados con el concepto introducido en la sección de literatura: los derrames. Estos funcionarían en una especie de efecto mariposa en el que, por ejemplo, una compra inicial de tanques por parte de las fuerzas armadas acabe suponiendo un aumento en la I+D del país:

El gasto público en defensa funciona a través de dos tipos diferentes de inversiones: el capital humano y los activos militares (puede haber alguna más, como ciertos servicios contratados, pero la mayoría se realiza a través de los dos mencionados; véase el presupuesto del Ministerio de Defensa de España para 2023 en el que la mayoría de los gastos se derivan o en salarios o en inversiones reales). Los proveedores de estas inversiones pueden ser: el personal de las fuerzas armadas o la industria relacionada con la defensa. Poniendo el foco en esta última, cuando la industria de defensa recibe contratos para suministrar bienes y servicios a las Fuerzas Armadas, tiene que desarrollar sus capacidades de producción. Estas capacidades pueden ser transversales a departamentos muy diferentes, pero el que interesa en este caso es el de I+D. Este departamento necesitará financiación para los materiales de investigación, para las infraestructuras donde se realizan los experimentos y, sobre todo, para contratar investigadores y personas con carreras relacionadas con la investigación, con una alta proporción de estudiantes universitarios.

En consecuencia, la demanda de investigadores aumentará en el país (y no solo gracias a la industria de defensa, sino también a la inversión en capital humano, realizada por las Fuerzas Armadas pero no externalizada a empresas privadas). Este aumento de la demanda generará además un aumento de incentivos para los jóvenes para dedicarse al mundo de la investigación, ya que habrá más vacantes y por el aumento de la demanda, mejores sueldos. Por otro lado, el PIB per cápita aumentará como efecto del desarrollo de la industria de defensa, como ocurriría con el desarrollo de cualquier industria. Este aumento del PIB per cápita impulsará la economía en general, lo que significa que habrá incluso más fondos disponibles para que el resto de sectores inviertan en más investigadores, más educación y, al fin y al cabo, en más I+D. En conclusión, el dinero que el gobierno gasta en algún programa relacionado con la defensa provocará un efecto «bola de nieve», en el que habrá derrames de una

actividad a otra, creando un efecto multiplicador en el que el gasto original, que no era directamente en I+D, tendrá un efecto positivo hacia la I+D del país.

Resumiendo, los tres mecanismos causales son los siguientes:

- Más gasto público militar → Más investigadores → Más I+D.
- Más gasto público militar → Más personas con educación terciaria → Más I+D.
- Más gasto público militar → Más PIB per cápita → Más I+D.

Se podría decir que estos mecanismos causales son los mismos para todos los sectores de la economía; cuanto más se invierta en servicios sanitarios, más I+D se obtendrá; cuánto más se invierta en agricultura, más I+D se obtendrá o, cuánto más se invierta en industria energética, más I+D se obtendrá. Esto probablemente sea cierto, no obstante, este documento solo está centrado en el sector de la defensa. Sería muy interesante para futuras investigaciones, fijarse en si otros sectores de la economía también generan derrames positivos y en qué intensidad.

Los mecanismos causales descritos figuran en el siguiente diagrama de forma simplificada:

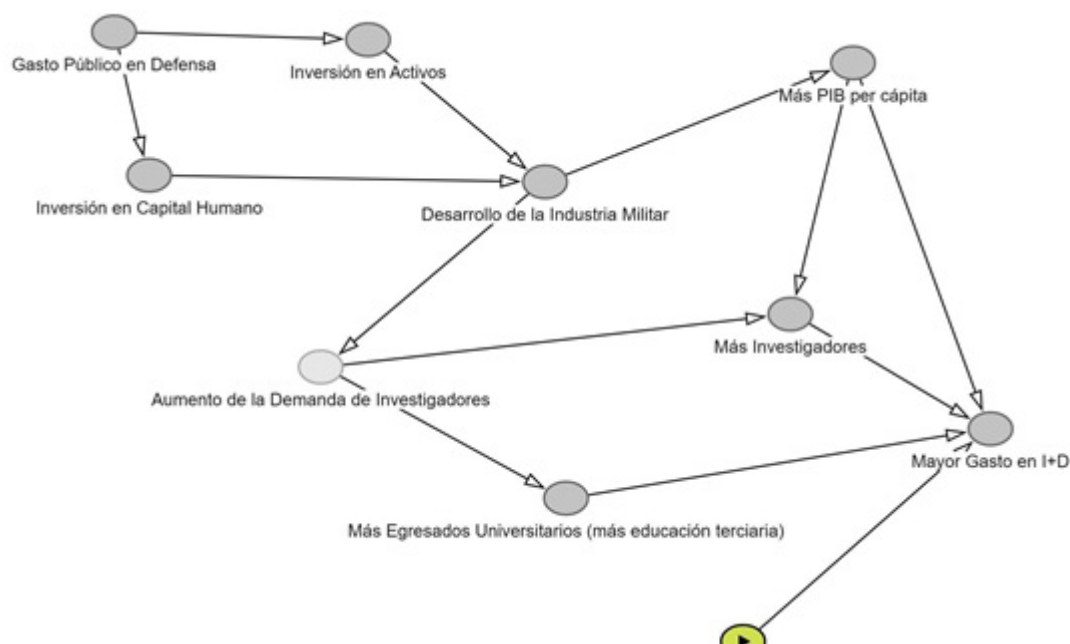


Imagen 1: Diagrama de mecanismos causales

4. Datos y método

El análisis estadístico que llevaré a cabo es una regresión lineal con el método de MCO (Mínimos Cuadrados Ordinarios). Para aquellos lectores que no estén familiarizados con las técnicas econométricas, una regresión lineal es un modelo matemático que sirve para encontrar una relación entre una variable dependiente, un grupo de variables independientes y un término de error. El método MCO consiste

grosso modo en encontrar los parámetros minimizando los errores al cuadrado. La unidad de análisis utilizada será el país-año, para el periodo de años comprendido entre 1985 y 2020. El grupo de países elegido es de 34 países de la OCDE más Argentina, República Popular de China, Rumanía, Rusia, Taiwán y Sudáfrica. La razón de esta selección de países se debe puramente a la disponibilidad de datos y no tiene ninguna causa científica. Además, debido a la falta de datos, en muchos países en vías de desarrollo (China, Chile...) faltan muchos valores y hay otros países (Repúblicas Bálticas, Rusia, Eslovaquia...) que se crearon después del inicio del conjunto de datos. Por estas razones, los datos utilizados tienen una limitación: el peso excesivo de los países desarrollados occidentales. Esto puede complicar que esta investigación no sea aplicable a todos los países del mundo, sino solo a los desarrollados. Sin embargo, considero que el propósito de este trabajo no cambia y su validez tampoco. Lo único que habría que hacer es imponer la condición de que los resultados obtenidos son más válidos para países desarrollados que para países en vías de desarrollo.

La variable dependiente será la I+D de un país. La operacionalización ideal sería el gasto total en I+D de un país, sin embargo, se pueden encontrar varios problemas de endogeneidad con este enfoque: el gasto público en defensa también incluye un porcentaje de gasto público en I+D, que sería endógeno para el gasto total en I+D. Para resolver este problema, la variable dependiente será operacionalizada de dos maneras diferentes: gasto interior bruto privado como porcentaje del PIB (Priv_ID) y Patentes per cápita (Pat).

El gasto interior bruto en I+D como porcentaje del PIB es una variable en la que se muestran todo el dinero gastado en I+D por las empresas privadas del país. Para operacionalizarla, se cogieron los datos de Business gross domestic expenditure in R&D in PPP dollars of 2015, para cada tipo de I+D de los datos de la OCDE y se computó el porcentaje del PIB al que asciende este gasto con los datos de PIB de la OCDE.

Para operacionalizar Pat, se cogieron los datos del número total de patentes creadas en cada país cada año y, luego, se dividió este número por la población total de cada país cada año, tomada de la OCDE. Como lógicamente los números eran muy pequeños y no tenían una distribución muy desigual, se tomaron logaritmos de esta variable, para distribuirla de una forma más afable para poder ser analizada. Así, los coeficientes dados por la regresión serán cambios en porcentajes y no en términos absolutos, que para esta variable es probable que sea más interesante.

La razón por la que se toman dos variables diferentes para este concepto es que Priv_ID tiene problemas de endogeneidad (explicados luego con más detalle) con uno de los mecanismos causales (Investigadores = Invs) y la regresión de las patentes per cápita probablemente será más válida. Las fuentes de ambas variables son conjuntos de datos de la OCDE.

La variable independiente será el gasto público militar como porcentaje del PIB. En este caso, añadiendo retardos a la variable para poder ver si los efectos son diferentes según pasan los años. Así, se obtiene una variable $t-i$, donde i es el número de años que

han pasado desde que se realizó ese gasto. Por ejemplo, si en 1985 el gasto fue del 1 %, aparecerá de la siguiente forma: en 1985, $t = 1$; en 1986, $t-1 = 1$; en 1987, $t-2 = 1$; en 1988, $t-3 = 1$; en 1989, $t-4 = 1$. Y, haciendo esto para cada t , se crea un conjunto de datos con información retardada hasta cuatro años. La fuente de estos datos es la base de datos de gastos militares del SIPRI. Se decidió tomar logaritmos para las regresiones MCO y, por tanto, Islandia (que tiene un gasto del 0 %, ya que no tiene Fuerzas Armadas) desaparece, por lo que es un conjunto de datos de 39 países. El punto seis de este artículo discute brevemente el caso especial de Islandia.

En la imagen 1, se puede ver la tendencia del gasto militar para el grupo de cuarenta países que han sido elegidos, más la media en negrita. Islandia aparece en rosa para que se pueda apreciar su gasto cero a lo largo de los años. Como el conjunto de datos empieza en 1985, finales de la Guerra Fría, la media tiene una tendencia decreciente hasta el comienzo del milenio, para luego estabilizarse en torno al 2 %, lo que tiene sentido, ya que muchos de estos países forman parte de la OTAN, que impone un gasto militar público del 2 % para sus miembros. Se puede ver las dos líneas que persisten por encima del resto: EE. UU. (línea azul) y Rusia (línea roja). Hasta 2014 los EE. UU. superaban a Rusia y a partir de ese momento, la invasión de la península de Crimea, el gasto ruso supera al estadounidense. La línea que consigue superar a ambas potencias en 2021 es Grecia (línea morada), en pleno programa de rearme debido a las tensiones en el mar Mediterráneo. Por el otro lado, Irlanda (línea verde), Luxemburgo (línea naranja) y México (azul claro) son los países que menos gastan en defensa en porcentaje del PIB y, por tanto, las líneas que se encuentran permanentemente en el fondo de la gráfica. La línea rosa del fondo es Islandia, que como se ha comentado, no tiene gasto público en defensa.

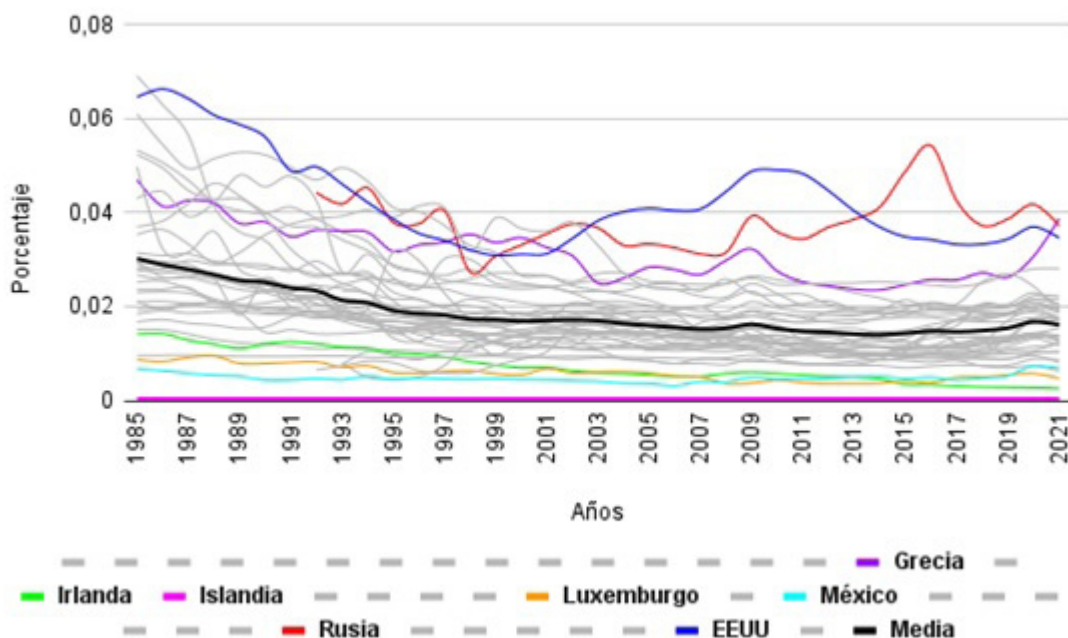


Imagen 2: Gasto público militar en porcentaje del PIB. Fuente: Elaboración propia. A partir de datos del SIPRI

En cuanto al gasto interno en I+D, en la imagen 2, se puede ver que existen grandes diferencias en la tendencia que siguen los países, no hay una tendencia clara como en el gasto militar. En algunos países ha aumentado, como Austria, China, Dinamarca,

Taiwán; y sobresaliendo sobre el resto, Corea del Sur, que además alcanza el punto máximo de todas las gráficas en el 5 % del PIB. Lo que sí que no se ve son tendencias descendientes, en aquellos países donde no hay aumentos constantes en los últimos años, el porcentaje se ha estabilizado, en cada país acorde a su capacidad económica y a la distribución de sectores en su economía.

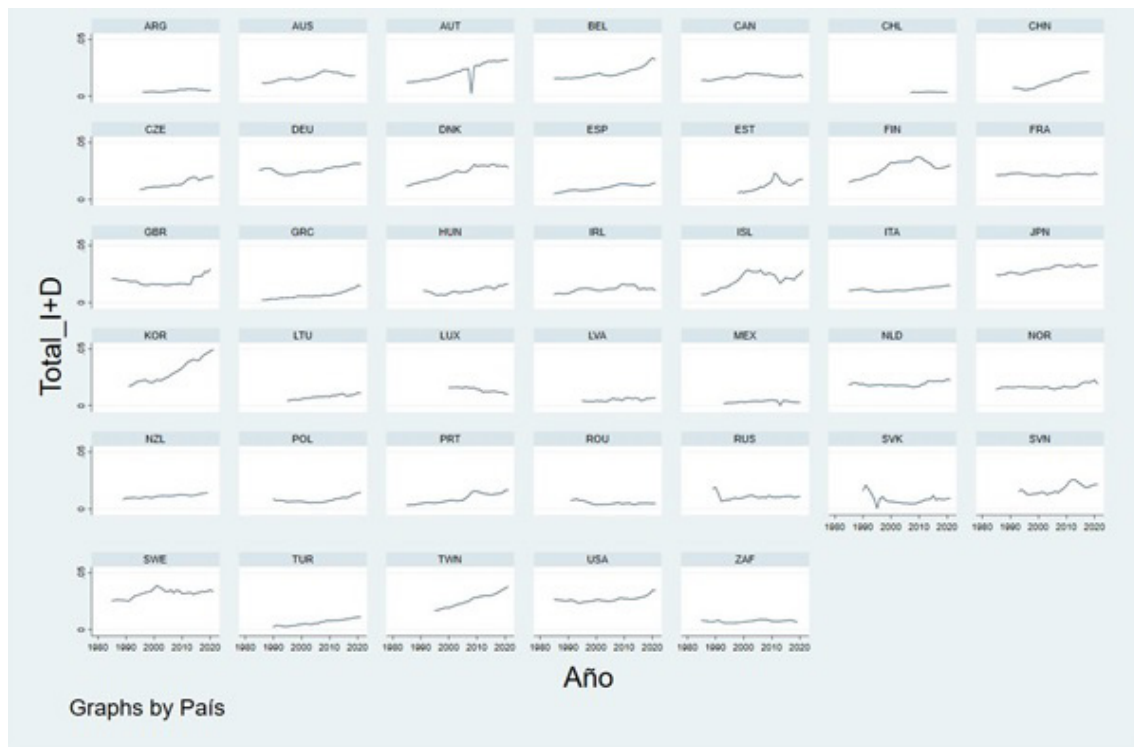


Imagen 3: Gasto interior bruto en I+D en porcentaje del PIB. Fuente: Elaboración propia. A partir de datos de la OCDE

Los tres mecanismos causales que servirán como operacionalización del concepto de derrames son los siguientes, ya mencionados anteriormente: la educación terciaria de un país, operacionalizada como el porcentaje de adultos de 25-64 años con educación terciaria (Edu), el PIB per cápita de un país dividido entre mil (Pibpc/1000) y la cantidad de investigadores de un país, operacionalizada como la cantidad de investigadores por mil empleados en un país (Invs). La fuente de estos datos es la OCDE. Por último, se añadieron algunas variables de control a la regresión, que se consideraron importantes a la hora de aumentar la I+D de un país: la productividad laboral (ProdTra), la Inversión Extranjera Directa (IED) y los niveles de democracia (Dem).

Al estar trabajando en porcentajes, se decidió que el modelo MCO que se va a llevar a cabo va a ser un log-log y así poder ver los efectos de incrementos porcentuales en el gasto público militar. Para aquellos lectores menos acostumbrados a los modelos econométricos, si tanto la variable independiente como la variable dependiente se encuentran con logaritmos, el coeficiente (β_1) que saldrá del análisis se podrá interpretar de la siguiente forma: si la variable independiente aumenta en un 1 %, la variable dependiente aumentará en un β_1 %. Los incrementos absolutos serían menos interesantes ya que la forma normal de explicar la cantidad que gastan los Estados en defensa suele ser en porcentaje del PIB.

También es necesario explicar por qué va a haber un modelo MCO para cada retardo de la variable independiente y no un solo modelo que incluya todos los retardos. Existe una fuerte multicolinealidad (unas variables son transformaciones perfectas de otras) entre los diferentes retardos (por motivos obvios, ya que cada retardo es una transformación perfecta del retardo anterior) y no se ven mejoras en los resultados obtenidos al ponerlos en regresiones separadas. Lo que ocurre es que todos los efectos del gasto militar se trasladan al último retardo, volviendo estadísticamente no significativos. Por esta razón, habrá cinco regresiones diferentes para cada variable dependiente y se verán las diferencias entre ellas. Así pues, los modelos de MCO que resultan y con los que se van a realizar el análisis son los dos siguientes:

$$LPriv ID = \beta_0 + \beta_i * Lt_{-i} + \alpha_1 * Edu + \alpha_2 * Pibpc/1000 + \alpha_3 * Invs + \gamma_k * Ck.$$

$$LPat = \beta_0 + \beta_i * Lt_{-i} + \alpha_1 * Edu + \alpha_2 * Pibpc/1000 + \alpha_3 * Invs + \gamma_k * Ck.$$

Donde $i \in \{0,4\}$, $k \in \{1,3\}$ y Ck son las variables de control.

5. Resultados

5.1. Variables dependientes e independientes

En esta sección, se mostrarán e interpretarán los resultados de las regresiones de MCO con los datos recopilados. Tanto en la tabla I como en la II, las regresiones están completas con todos los mecanismos causales y todos los controles incluidos. La única diferencia entre los distintos modelos es la variable independiente utilizada: de Lt (gasto militar en el año actual) a Lt_{-4} (gasto militar cuatro años antes de la fecha actual). REG 1 y REG 6 utilizan Lt y el resto van en el orden que se muestra en las tablas.

En la tabla I, se puede ver que todos los retardos del gasto militar son estadísticamente significativos y no hay grandes diferencias ni en sus coeficientes ni en el R-cuadrado de sus modelos. El coeficiente más alto es de 0,4229 y el más bajo de 0,4081, apenas una diferencia de 0,0148. Según este modelo un aumento del 1 % en el gasto militar público del año actual supondría un aumento del 0,41 % en el gasto interior bruto privado en I+D en porcentaje del PIB. Para un 1 % de aumento del gasto militar público cuatro años antes de la fecha actual, el aumento en la I+D será del 0,42 %.

En la tabla II, se puede ver que la situación es similar. Todos los retardos son estadísticamente significativos y los R-cuadrado son incluso mayores, llegando a 0,67 en REG 10. Sin embargo, en el caso de las patentes se puede ver claro el efecto de los retardos, ya que la diferencia entre el coeficiente de Lt y Lt_{-4} es de 0,039 %, lo que traducido a valores reales significa que para un aumento del 1 % en el gasto militar, las patentes aumentarían ese año en un 0,36 % y cuatro años más tarde habrá un aumento del 0,40 %. Además, los R-cuadrado de los modelos aumentan a medida que se añaden más retardos a la variable independiente.

Estos resultados confirman la hipótesis inicial de esta investigación y también añaden un punto extra interesante a los resultados. Los efectos del gasto militar público en la I+D de un país aumentan con los años, por lo que no es un efecto inmediato, sino un efecto retardado. Esto es claramente lógico. Las inversiones no suelen tener consecuencias inmediatas y suele pasar algún tiempo desde que se financia un proyecto hasta el momento en el que empieza a dar rendimientos, ya sean económicos, militares o de investigación.

El efecto de los gastos militares sobre la I+D puede considerarse elevado. Un aumento del 100 % del presupuesto de defensa incrementa la I+D privada en un 42,3 % y las patentes en un 40 % en cuatro años. Esto puede no parecer muy elevado, ya que el aumento es menor que la inversión, pero hay que tener en cuenta que el principal objetivo del gasto militar es aumentar las capacidades militares. Esto significa que los aumentos de la I+D no son más que efectos indirectos o externalidades positivas y un aumento del 40 % se puede considerar elevado.

Tabla I: Modelo de Comparación con LPriv_ID					
	(1) REG1	(2) REG2	(3) REG3	(4) REG4	(5) REG5
Lt	0.4141*** (0.0459)				
Edu	0.4551 (0.3762)	0.5183 (0.3733)	0.5735 (0.3739)	0.6455 (0.3681)	0.6972 (0.3627)
Pibpcl000	-0.0102*** (0.0030)	-0.0103*** (0.0030)	-0.0104*** (0.0031)	-0.0105*** (0.0030)	-0.0105*** (0.0030)
Invs	0.1710*** (0.0142)	0.1703*** (0.0142)	0.1694*** (0.0142)	0.1686*** (0.0141)	0.1681*** (0.0140)
ProdTra	0.0098*** (0.0028)	0.0097*** (0.0028)	0.0096*** (0.0029)	0.0095*** (0.0029)	0.0093** (0.0028)
IED	0.0640 (0.2412)	0.0453 (0.2400)	0.0082 (0.2355)	-0.0131 (0.2401)	-0.0334 (0.2330)
Dem	0.0111 (0.0240)	0.0109 (0.0237)	0.0105 (0.0242)	0.0104 (0.0242)	0.0115 (0.0241)
Lt_1		0.4126*** (0.0461)			
Lt_2			0.4081*** (0.0457)		
Lt_3				0.4120*** (0.0458)	
Lt_4					0.4229*** (0.0455)
_cons	-4.5868*** (0.3153)	-4.5991*** (0.3180)	-4.6193*** (0.3176)	-4.6149*** (0.3175)	-4.5880*** (0.3148)
N	546	546	546	545	545
r2	0.5816	0.5818	0.5812	0.5834	0.5868
F	131.8519	133.7481	134.1840	136.1027	140.5015
ll	-494.8653	-494.7120	-495.1257	-493.2626	-491.0449
Standard errors in parentheses * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001					

Tabla I: Modelo de Comparación con LPriv_ID

Para aquellos lectores que estén menos acostumbrados a los modelos econométricos, el resumen de los resultados del apartado 5.1 es el siguiente: tanto usando L_Priv_ID, como usando LPat, encuentro que el efecto del gasto público en defensa afecta positivamente a la I+D de un país, con una confianza del 99 %. Los R-cuadrados (el coeficiente que mide la calidad de la regresión) son mayores que 0,5, lo que supone buena calidad de la investigación.

Tabla II: Modelo de Comparación con LPat

	(1) REG6	(2) REG7	(3) REG8	(4) REG9	(5) REG10
Lt	0.3621*** (0.0804)				
Edu	1.3555* (0.5926)	1.4120* (0.5901)	1.4611* (0.5894)	1.5047* (0.5852)	1.5532** (0.5815)
Pibpc1000	0.0329*** (0.0051)	0.0328*** (0.0051)	0.0328*** (0.0051)	0.0329*** (0.0051)	0.0330*** (0.0050)
Invs	0.2211*** (0.0216)	0.2203*** (0.0215)	0.2193*** (0.0215)	0.2184*** (0.0214)	0.2181*** (0.0213)
ProdTra	0.0140** (0.0051)	0.0138** (0.0051)	0.0137** (0.0051)	0.0135** (0.0051)	0.0132** (0.0051)
IED	-0.0989 (0.4122)	-0.1069 (0.4128)	-0.1308 (0.4085)	-0.1379 (0.4079)	-0.1476 (0.4002)
Dem	0.1605** (0.0519)	0.1601** (0.0518)	0.1594** (0.0522)	0.1597** (0.0522)	0.1603** (0.0520)
Lt_1		0.3666*** (0.0785)			
Lt_2			0.3675*** (0.0762)		
Lt_3				0.3836*** (0.0737)	
Lt_4					0.4014*** (0.0720)
_cons	-13.8462*** (0.6451)	-13.8305*** (0.6444)	-13.8241*** (0.6373)	-13.7592*** (0.6327)	-13.6995*** (0.6278)
N	705	705	705	704	704
r2	0.6686	0.6691	0.6692	0.6696	0.6709
F	242.2672	245.2270	242.1665	238.0562	239.8552
ll	-1035.8094	-1035.3160	-1035.1480	-1032.5395	-1031.2337

Standard errors in parentheses
 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabla II: Modelo de Comparación con LPat

5.2. Mecanismos causales

En todos los modelos para ambas variables dependientes, el PIB per cápita y los investigadores son estadísticamente significativos para un nivel del 99,9 %. Estas dos funcionan como mecanismos causales, o sea, como derrames, para la regresión. Sin

embargo, el nivel educativo es significativo para un 5 % solo en los modelos que tienen las patentes como variable dependiente. Pueden existir diversas razones para ello; por ejemplo, la proporción cada vez más importante de trabajadores cualificados que han estudiado formación profesional y no en la universidad. Estos trabajadores son en muchas ocasiones más necesarios que uno con formación universitaria, pero no entran en las estadísticas de educación terciaria. En todo caso, esta cuestión podría dar incluso para una investigación aparte y no forma parte del objetivo de este artículo. La conclusión respecto a los mecanismos causales es que se pueden considerar el PIB per cápita y la cantidad de investigadores por cada mil empleados buenos derrames para el efecto del gasto público militar en la I+D, pero no así a la proporción de adultos entre 25-64 años con estudios terciarios.

Para ver qué mecanismo causal es más fuerte, se hicieron nuevas regresiones para ambas variables dependientes (LPriv_ID en REG 11, REG 13, REG 15; y LPat en REG 12, REG 14, REG 16). Estas regresiones son iguales a las hechas antes, pero en cada una de ellas uno de los mecanismos causales desaparece y luego se comparan todas entre sí para ver los cambios que ocurren. La variable independiente que elegí para estas regresiones es L_t , sin ningún retardo. Sin embargo, debido a que el resto de L_{t-i} son transformaciones de L_t , los resultados a los que se llegan en esta parte son los mismos.

Los resultados, en la tabla III, muestran que, en el caso de las patentes, los mecanismos causales más fuertes (los que más reducen el R-cuadrado al sacarlos de la regresión) son el nivel educativo y los investigadores. La diferencia en R-cuadrado es de casi 0,06 para investigadores y de 0,045 para el nivel educativo. El PIB per cápita supone una diferencia menor, ya que cuando desaparece de la regresión, la R-cuadrado solo baja 0,025. Las conclusiones son que, en el caso de las patentes, los mecanismos causales más eficientes son el nivel educativo y el número de investigadores, aunque el PIB per cápita no se queda muy lejos.

Para la I+D privada, el PIB per cápita es de nuevo el que menos disminuye el R-cuadrado cuando se saca de la regresión. Su efecto ahora es incluso menor, ya que el R-cuadrado cae 0,01. En cuanto a la educación, la caída es de alrededor de 0,056, lo que significa que es un mecanismo causal más fuerte para la I+D privada que para las patentes. Sin embargo, donde se puede ver una clara diferencia es con los investigadores. El R-cuadrado al sacar a los investigadores de la regresión cae en 0,15. Esto significa que los investigadores por cada mil empleados son un muy buen predictor de la I+D privada en un país.

Sin embargo, esto no es tan brillante como podría parecer, ya que es muy probable que exista endogeneidad entre investigadores y Priv_ID. Cuando hay más investigadores en un país, habrá más producción de investigación y, por tanto, el porcentaje del PIB compuesto por I+D privada será mayor. Sin embargo, la razón por la que habría más investigadores empleados en un país es probablemente porque ha habido un aumento previo de la inversión en I+D y, por tanto, el aumento del porcentaje del PIB ha sido anterior al aumento de investigadores. Al final, no se puede saber en qué dirección va la causalidad ni qué acción fue antes (al menos con estas regresiones). Como la

endogeneidad está relacionada solo con un mecanismo causal y no con la variable independiente, no hace falta desechar el modelo con LPriv_ID, pero este detalle hace que el modelo con LPat sea más fiable.

Concluyendo los resultados, se puede decir que el modelo que tiene LPat como variable dependiente es mejor en general, ya que el R-cuadrado es mayor, no sufre de problemas de endogeneidad y permite ver el efecto retardado del gasto militar. Este efecto es significativo y aumenta con los años. Para un aumento del gasto militar del 100 %, el número de patentes en un país aumenta un 36,21 % en el mismo año, o un 36,66 %, 36,75 %, 38,36 % y 40,14 % si el gasto se realizó respectivamente uno, dos, tres o cuatro años antes. Se trata de un efecto indirecto muy fuerte, ya que, como he dicho antes, la intención original de un gasto militar es aumentar las capacidades militares y todo el efecto sobre la I+D no es más que una externalidad positiva. Con estos resultados, se puede decir que se confirma la hipótesis inicial de este estudio, ya que se demuestra que el gasto público militar tiene un efecto positivo sobre la I+D de un país y, en efecto, aumentar dicho gasto público militar, aumentará la inversión en I+D en el país.

Tabla III: Comparación de derrames/mecanismos causales

	(1) REG11	(2) REG12	(3) REG13	(4) REG14	(5) REG15	(6) REG16
Lt	0.3988*** (0.0482)	0.2752*** (0.0813)	0.4659*** (0.0518)	0.2196** (0.0807)	0.3994*** (0.0564)	0.2950** (0.0901)
Pibpc1000	-0.0067 (0.0035)	0.0426*** (0.0070)			-0.0148*** (0.0040)	0.0277*** (0.0063)
Invs	0.1809*** (0.0111)	0.2218*** (0.0182)	0.1763*** (0.0149)	0.2084*** (0.0212)		
ProdTra	0.0107*** (0.0030)	0.0181** (0.0057)	0.0040* (0.0020)	0.0328*** (0.0044)	0.0213*** (0.0036)	0.0298*** (0.0058)
IED	-0.0776 (0.3018)	-0.5786 (0.6024)	0.0047 (0.3494)	0.0672 (0.2866)	-0.0797 (0.3649)	-0.3827 (0.5461)
Dem	-0.0655*** (0.0121)	0.0344 (0.0289)	0.0019 (0.0223)	0.1891*** (0.0562)	0.0599 (0.0311)	0.2102*** (0.0587)
Edu			0.1307 (0.3782)	2.1983*** (0.5854)	3.2249*** (0.3481)	4.8025*** (0.5578)
_cons	-4.0423*** (0.2258)	-13.1400*** (0.4417)	-4.3419*** (0.3267)	-14.5170*** (0.6585)	-5.0683*** (0.3921)	-14.5936*** (0.7215)
N	672	930	546	705	573	771
r2	0.5256	0.6232	0.5699	0.6434	0.4318	0.6041
F	141.7268	239.9469	158.3684	172.8914	66.3689	144.2739
ll	-680.3957	-1468.8877	-502.4002	-1061.6075	-605.3103	-1194.5886

Standard errors in parentheses
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabla III: Comparación de derrames/mecanismos causales

6. El caso de Islandia

Aunque el objetivo de este estudio no sea estudiar por qué Islandia no tiene gasto militar, pero en cambio, sí altos niveles de I+D, la sección siguiente da algunas pautas que serán utilizadas para afirmar un último punto a resaltar. Este estudio no tiene como

objetivo encontrar las condiciones necesarias y/o suficientes para que se desarrolle la I+D en un país, sino demostrar que el gasto militar es un plus, un añadido que afecta positivamente a dicha I+D.

Islandia es un país bastante innovador, superando la media de la OCDE y de la UE. Los sectores que más impulsan su I+D son principalmente la energía y la pesca, con un claro foco a la pesca sostenible y a los procesos de creación de energía limpia, aunque tiene otros sectores como punta de lanza de la innovación como el sanitario, el agroalimentario o el de las TICs (Koutsogeorgopoulou y Cho, 2021).

El gobierno islandés está llevando a cabo desde 2019 una política de innovación con vistas a ser un plan de diez años, llamado The Innovative Iceland. Los pilares principales de este plan son la mejora de las finanzas de las empresas innovadoras, con un claro foco en las *start-ups*; el fomento de la educación y formación de la mano laboral, con el objetivo de crear nuevas habilidades profesionales y atraer personal cualificado a la isla; el mejoramiento de la infraestructura del país, del acceso al mercado y del marco jurídico y, principalmente, la creación de un sentimiento de innovación en la mentalidad de los islandeses. El gobierno islandés ve el ingenio de cada uno de los individuos como uno de los focos de progreso científico del país. Para ello, se enseñará a los estudiantes en las escuelas a desarrollar este sentimiento y se difundirán los logros científicos con el gran público (Koutsogeorgopoulou y Cho, 2021).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la población de Islandia ronda los 375 000 habitantes y su desempleo es cercano al 3 %. Esto significa que, para fomentar el crecimiento, es vital aumentar la productividad, ya que no se puede fomentar un crecimiento muy grande basado en el crecimiento poblacional ni en la inclusión al mercado laboral de los desempleados. Una última cuestión que explica su gran inversión en I+D en porcentaje del PIB es el tamaño relativamente pequeño de dicho PIB en términos absolutos. Esto da lugar a que la I+D como porcentaje del PIB probablemente vaya a ser mayor.

Esta pequeña sección del artículo tenía como objetivo principalmente añadir que el gasto militar público es una fuente muy importante de I+D para un país, gracias a los derrames, pero que, sin embargo, no es una condición necesaria. Un país puede tener niveles muy altos de innovación e I+D y no gastar nada en defensa, siendo Islandia el claro ejemplo de ello.

7. Conclusiones

El propósito inicial de esta investigación era mejorar el debate sobre el gasto público en defensa. La idea original era descubrir si dicho gasto tiene algún efecto sobre el I+D de un país. Para ello y tras una amplia investigación de la literatura previa, descubro el concepto de los derrames (*spillovers* en inglés), flujos indirectos de conocimiento entre sectores.

En el caso de esta investigación, los derrames del aumento del gasto público en defensa hacia la I+D serían llevados a cabo por tres mecanismos causales: la educación universitaria, la cantidad de investigadores en la masa laboral y el PIB per cápita. Para descubrir si realmente ocurre así, llevo a cabo una regresión lineal con datos de más de cuarenta países de la OCDE a lo largo de 35 años.

Los resultados econométricos confirman la hipótesis inicial y demuestran que un incremento del 100 % en el gasto público militar conlleva incrementos del 36 al 42 % en la I+D, siendo más fuertes cuanto más hacia atrás en el pasado se haya hecho la inversión. Además, se deduce que el mejor modelo para averiguar este efecto es el que utiliza el logaritmo de las patentes per cápita y que los mecanismos causales más importantes son los investigadores y el PIB per cápita.

Para futuras investigaciones, sería interesante profundizar en la idea de estos mecanismos causales e intentar encontrar alguno más que pueda explicar esta relación, o incluso, intentar encontrar la razón por la que estos mecanismos causales funcionan como se ha visto. Incluso sería interesante ver con cuántos retardos empieza a desvanecerse el efecto del gasto militar en la I+D.

Por otro lado, como ya he mencionado en el marco teórico, podría ser interesante intentar hacer esta investigación para otros gastos del país: ¿genera I+D la industria agrícola? ¿Influye el gasto sanitario en la I+D? ¿Influye la producción audiovisual de un país en la I+D? Tras encontrar el efecto que tiene cada sector, sería interesante predecir todo un índice en el que se podría ver qué sector tiene más impacto en la I+D, para poder saber qué dirección tienen que tomar las políticas públicas cuyo objetivo es aumentar el I+D.

La importancia de esta investigación reside en la novedad, ya que se habían teorizado antes modelos en lo referente a este tema, pero aún no se habían llevado a cabo estudios empíricos de gran magnitud. Por tanto, se confirman empíricamente las teorías que predecían que la inversión militar es un gran promotor del desarrollo científico. Esta discusión es además un tema candente en la sociedad actual y los resultados obtenidos podrán ser de gran ayuda a los defensores de la inversión en defensa, que podrán argumentar que los gobiernos tienen una razón más para seguir financiando programas militares sin un objetivo solo belicoso, sino con mayor amplitud de miras.

Se deberían seguir haciendo estudios empíricos que descubran sobre qué otros sectores tiene efectos positivos dicha inversión militar. Por ejemplo, sería interesante encontrar impactos del gasto militar público en otros factores como el bienestar social, los resultados económicos, la felicidad, la salud, etc. La inversión pública en defensa tiene muchas utilidades más allá de la seguridad nacional y es labor de todos descubrirlas.

Índice de siglas (por orden de aparición)

I+D	Investigación y Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (en español: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz)
PIB	Producto Interior Bruto
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios (técnica econométrica para encontrar los parámetros de una regresión lineal)
Priv_ID	Una de las variables dependientes del estudio: gasto interior bruto privado como porcentaje del PIB
Pat	Una de las variables dependientes del estudio: patentes per cápita
PPP	<i>Purchasing Power Parity</i> (en español: Paridad de Poder Adquisitivo) (método económico para el cálculo del PIB teniendo en cuenta las diferencias de precios entre países)
t-i	La variable independiente del estudio: gasto público militar como porcentaje del PIB. Para comprobar el efecto temporal, se retarda la variable, haciendo que cada i sea un año hacia atrás.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
Edu	Uno de los mecanismos causales: Porcentaje de adultos de 25-64 años con educación terciaria
Pibpc/1000	Uno de los mecanismos causales: PIB per cápita de un país dividido entre 1000
Invs	Uno de los mecanismos causales: Cantidad de investigadores por 1000 empleados en un país
ProdTra	Uno de los controles: Productividad laboral
IED	Uno de los controles: inversión extranjera directa
Dem	Uno de los controles: nivel de democracia
L(variable)	El logaritmo de una variable. LPat por ejemplo sería el logaritmo de Pat
R-cuadrado	Un coeficiente estadístico que determina la calidad del modelo. Su valor determina el porcentaje del cambio en la variable dependiente atribuible al modelo.
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Bibliografía

Arrow, K. J. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for R&D [en línea]. En: Nelson, R. R. (ed.) *The Rate & Direction of Inventive Activity*. Princeton, Princeton University Press, p. 609-626. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c2144>

Centro de Estudios de Cultura de Defensa del Ejército de Tierra. (2023). *Las claves del porqué* [en línea]. Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa de España. 35 p. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/las-claves-del-porque-ante-cuestiones-relacionadas-con-la-seguridad-y-defensa-y-el-ejercito-libros-pdf.html>

Feenstra *et al.* (2015). Productivity: output per hour worked [en línea]. *Our World in Data*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/labor-productivity-per-hour-pennworldtable>

Griliches, Zvi. (1979). Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth [en línea]. *The Bell Journal of Economics*. 10, n.º 6, pp. 92-116. [Consulta: 2024].

—. (1992). The Search for R&D Spillovers [en línea]. *The Scandinavian Journal of Economics*. 94, p. S29-S47. [Consulta: 2024].

Heshmati, A. y Löf, H. (2005). The Impact of Public Funds on Private R&D Investment: New Evidence from a Firm Level Innovation Study [en línea]. *MTT Agrifood Research Finland (Discussion Paper)*. [Consulta: 2024].

Kaempffert, W. (1941). War and Technology. *American Journal of Sociology*. 46, n.º 4, p. 431-444.

Koutsogeorgopoulou, V. y Cho, E. (2021). Fostering innovation in Iceland for the digital era [en línea]. *OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing (Working Paper)*. [Consulta: 2024].

Lach, S. (2002). Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel [en línea]. *The Journal of Industrial Economics*. 50, n.º 4, pp. 369-390. [Consulta: 2024].

Lichtenberg, F. (1984). The Relationship Between Federal Contract R&D and Company R&D. *The American Economic Review*. 74, n.º 2, pp. 73-78.

López-Otero, J. y García, R. (2020). Global R&D in the Aerospace and Defence Industry. Knowledge Creation with Local Firms in Host Countries [en línea]. *Revista de Estudios Andaluces*. 39, pp. 149-165. [Consulta: 2024].

Macrotrends. Taiwan Population 1950-2023 [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.macrotrends.net/countries/TWN/taiwan/population>

Moretti, E., Steinwender, C. y Van Reenen, J. (2019). The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers [en línea]. *National Bureau of Economic Research (Working Paper)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w26483>

Mowery, D. C. (2010). Military R&D and Innovation. En: Hall, B. H. y Rosenberg, N. (ed.). *Handbook of Economics of Innovation*. Amsterdam, Holanda Septentrional, Elsevier. 2, p. 1219-1256. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0169-7218\(10\)02013-7](https://doi.org/10.1016/S0169-7218(10)02013-7)

—. (2012). Defense-related R&D as a model for «Grand Challenges» technology policies [en línea]. *Research Policy*. 41, n.º 10, pp. 1703-1715. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.03.027>

Nelson, R. R. (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research [en línea]. *Journal of Political Economy*. 67, n.º 3, pp. 297-306. [Consulta: 2024].

OECD. (2023a). Adult education level (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024].

—. (2023b). Gross domestic expenditure on R&D by sector of performance and type of R&D (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GERD_TORD#

—. (2023c). Gross domestic product (GDP): GDP in US dollars, constant prices and PPPs (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61429#>

—. (2023d). Gross domestic product (GDP): GDP per capita, USD, current prices and PPPs [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433#>

—. (2023e). Gross domestic spending on R&D (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1787/d8bo68b4-en

—. (2023f). Patents by technology (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PATS_IPC#

—. (2023g). Population (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1787/d434f82b-en

—. (2023h). Researchers (indicator) [en línea]. [Consulta: 2024]. DOI: 10.1787/2oddfbof-en

Okur, C. (2013). *The Effect of Defense R&D Expenditures on Military Capability and Technological Spillover* [en línea]. Ohio, Estados Unidos, Air Force Institute of Technology, Defense Technical Information Center, Dayton. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA582543>

Polity 5. (2021). Democracy Index, 1985 to 2020 [en línea]. *Our World in Data*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-polity?tab=chart&time=1985..latest&country=AUS-ARG-CHN-AUT-BEL-CA-N-CHL-CZE-DNK-EST-FIN-FRA-DEU-GRC-HUN-IRL-ITA-JPN-LV>

A~L UX~MEX~NLD~NZL~PRK~NOR~POL~PRT~RUS~ROU~SVK~SVN~ZAF~KOR~ESP~SWE~TWN~TUR~GBR~USA~LTU

Sargent, J. F. *et al.* (2021). *The Global Research and Development Landscape and Implications for the Department of Defense* [en línea]. Informe inédito. Congressional Research Service. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45403.pdf>

Statistical Indicators [en línea]. (s. f.). Ministry of Education of Taiwan. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://english.moe.gov.tw/cp-86-18943-e698b-1.html>

Stockholm International Peace Research Institute. (s. f.). *SIPRI Military Expenditure Database* [en línea]. SIPRI. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>

Wallsten, S. J. (2000). The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program [en línea]. *The RAND Journal of Economics*. 31, n.º 1, pp. 82-100. [Consulta: 2024].

World Bank Group. (s. f.). Foreign direct investment, net inflows (% of GDP) [en línea]. *World Bank Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>

World Economic Outlook [en línea]. (2023). *International Monetary Fund*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>

Artículo recibido: 14 de febrero de 2024.

Artículo aceptado: 10 de junio de 2024.

Ignacio José García Sánchez
Capitán de navío de la Armada (R)

Correo electrónico: igarsan74@gmail.com

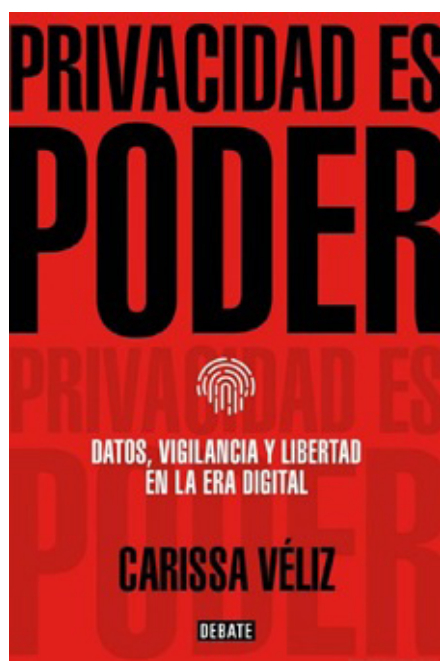
RESEÑA

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital

Carissa Véliz

Editorial: Debate, 2021 (304) páginas

ISBN: 978-84-18056680



El dato se ha convertido en un recurso estratégico de primer orden, como subraya la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021. La ESN destaca que se ha generado un:

«[...] debate sobre la ética y la defensa de derechos digitales, condicionado especialmente por la concentración de la información en las grandes compañías tecnológicas y por su uso abusivo por algunos actores políticos. En este debate, el derecho a la privacidad de los usuarios de servicios digitales ocupa un lugar central y ha dado lugar a pronunciamientos judiciales que podrían condicionar el desarrollo tecnológico».

El documento no duda en calificarlo de «un nuevo ámbito de poder que afecta tanto a la relación entre Estados como entre el sector público y el privado, al ser las compañías tecnológicas las que poseen un mayor acceso a los datos» y lo considera como un «aspecto clave de la seguridad nacional, con impacto directo sobre la privacidad personal».

Una visión corroborada por la *Brújula Estratégica de la Unión Europea (UE)*, en la que se afirma que, después de tres décadas de fuerte interdependencia económica que se suponía que reduciría las tensiones, el regreso a la política de poder e incluso a la agresión armada es el cambio más significativo en las relaciones internacionales. La interdependencia es cada vez más conflictiva y el poder blando se utiliza como arma: las vacunas, los datos y los estándares tecnológicos son todos instrumentos de competencia política. En este sentido, la Comisión de la UE ha creado el Observatorio de Tecnologías Críticas para coordinar y obtener una visión completa de las dependencias críticas, como los semiconductores, las tecnologías de nube y de borde, la computación cuántica y la Inteligencia Artificial (IA).

También, la Estrategia de Seguridad Nacional Biden-Harris de 2022 no duda en colocar el dato en el centro de gravedad de un ecosistema tecnológico internacional, donde la confianza entre los diversos actores debe proteger la integridad del desarrollo de estándares que permita el libre flujo de ideas, bienes y servicios. El dato se convierte en la nueva fuente de poder situado en el vértice de la tensión geopolítica con China.

Además, el Informe Anual 2022 del secretario general de la OTAN (AR2022) destaca el fondo en innovación y datos de 1000 millones de euros a lo largo de quince años en empresas emergentes que desarrollan tecnologías avanzadas en ese campo. También, en octubre de ese mismo año, los ministros de Defensa aliados respaldaron el establecimiento de la Junta de Revisión de Datos e Inteligencia Artificial para poner en práctica los principios de uso responsable. En la misma línea, el Plan estratégico marco de explotación de datos de la OTAN examina la cultura de datos como clave para hacer que la OTAN se convierta en una organización centrada en los datos.

Sin ningún género de duda, la segunda década del siglo XXI, que se inaugura en plena pandemia por el coronavirus, COVID-19, nos introduce plenamente y con una velocidad sin precedentes en la nueva era digital, donde la competencia geopolítica por la nueva fuente del poder, el dato, nos sitúa a los ciudadanos y nuestra privacidad en la primera línea de un frente de batalla de todos contra todos, como nos advertía

Thomas Hobbes en su imprescindible tratado sistemático sobre la teoría del Estado «Leviatán» y que nos relata de una forma totalmente cruda y sin matices Carissa Véliz en el libro reseñado.

Carissa Véliz, filósofa graduada en Salamanca y doctorada en la Universidad de Oxford, donde trabaja en la actualidad de profesora asociada, nos envuelve desde sus primeras páginas en un intrincado cerco de redes. Una visión que nos transmitió también de manera visual junto al periodista Carlos Franganillo en la serie documental: *10 000 días*, en su capítulo 2, «Observados», donde se refleja de manera magistral la asfixiante atmósfera de vigilancia que se cierne sobre nosotros.

En los dos primeros capítulos: «Buitres de datos» y «¿Cómo hemos llegado a esto?» nos revela como los gigantes tecnológicos, especialmente Facebook, «han vulnerado nuestro derecho a la privacidad tantas veces que repasarlas nos llevaría otro libro entero». La autora nos recuerda que la totalidad de los ingresos de Facebook dependen de la explotación de nuestros datos personales. También destaca, como una de las ideas fuerza más repetidas por los gigantes tecnológicos para la superación de la privacidad como norma social, la de tratarla «con reiterada insistencia de ser una traba para el progreso» y considerar como algo inevitable el flujo incesante de información que se comparte «de forma más abierta y con más personas». En este sentido, el 4 de diciembre de 2023, todos los medios españoles se hacían eco de la demanda contra Meta, empresa matriz de Facebook e Instagram, de la Asociación de Medios de Información en representación de más de ochenta cabeceras por el incumplimiento de forma «masiva» y «sistemática» de la normativa europea de protección de datos en la gestión de sus redes sociales. Ya en enero de este mismo año, la Comisión de Protección de Datos de Irlanda impuso dos multas de 210 millones de euros a Facebook y de 180 millones a Instagram por incumplir la normativa europea sobre la privacidad de los usuarios.

Otra tendencia que destaca la autora es la postura ambivalente del Estado. Así, desde el momento en que el Estado comenzó a interesarse por nuestros datos personales, dejó de tener aliciente alguno para regular la protección de la privacidad. Al contrario, cuantos más datos recolectaran las empresas, más potente podría ser la vigilancia gubernamental. En este sentido, otra de las ideas fuerza más repetidas es la percepción de que la lucha por el derecho a la privacidad está motivada por el deseo de ocultar actividades y actitudes ilícitas.

En los dos capítulos siguientes: «Privacidad es poder» y «Datos tóxicos», la autora pretende recordarnos «que la batalla por nuestra privacidad es una lucha de poder, y que los datos personales son tóxicos». En este sentido insiste en que: hay un cuerpo del que muchas instituciones quieren saber más y con el que incluso quieren experimentar; una identidad que los delincuentes quieren usar para cometer delitos; contactos y conexiones a los que acceder a través de nosotros; una voz que se puede usar de altavoz; y un voto que se puede manipular.

«Como puedes ver, eres una persona muy importante. Eres una fuente de poder».

Uno de los aspectos clave del poder es la influencia basada en el conocimiento. Un conocimiento que se vehicula por medio de datos entregados a veces «de manera más o menos voluntaria y también nos los roban cuando tratamos de resistirnos».

Ese poder puede articularse por medio de la fuerza del relato, ya sea verdadero, falso o manipulado, a través de «los algoritmos clasificadores, las *apps* persuasivas, los anuncios personalizados, los bulos (fake news) y los grupos y cuentas falsos, así como la reiteración de relatos que caracterizan las tecnologías como la solución de todos nuestros problemas. Es lo que llamamos poder blando». O por la fuerza bruta, el «poder duro», sobre todo cuando «se nos arrebatan datos, aunque intentemos oponernos». No se trata de una violencia física, pero sí de una vulneración de nuestros derechos, más aún cuando esos datos personales son tratados como una mercancía, como en la etapa esclavista donde Estados y grandes propietarios usaban su poder para comerciar con personas. Un poder duro que parece aumentar de año en año, con la imposición de «forma implacable todas las normas –estatales o privadas– inscritas en el código informático» y que se ve acrecentado por las nuevas aplicaciones de la Inteligencia Artificial.

Un caso bien conocido y que la autora analiza en profundidad es el de Cambridge Analytica, «la empresa que ayudó a Trump a ganar la presidencia de Estado Unidos y que también colaboró con los partidarios de “leave” en la campaña del referéndum del Brexit (aunque a través de una firma política asociada, AggregateIQ [AIQ])». Algo que nos lleva a un concepto al que la autora concede una gran importancia y que da título a uno de sus apartados: «la privacidad es colectiva». De la misma forma en que los retos actuales a la seguridad nacional tienen una dimensión global,

«[...] cuando expones privacidad, nos pones a todos en peligro [...]. El carácter colectivo de la privacidad tiene implicaciones profundas en cuanto a nuestra concepción de los llamados datos personales[...]. La cultura de la exhibición de lo privado perjudica a la sociedad. Daña el tejido social, supone un riesgo para la seguridad nacional, permite la discriminación y pone en peligro la democracia».

La autora considera que la mala gestión de los datos personales puede intoxicar a las sociedades y, de esa forma, puede comprometer la seguridad nacional. El robo de datos de grandes compañías, que afecta fundamentalmente a la reputación de la marca y, por supuesto, del Estado del que son imagen, es uno de los aspectos que recoge. También, la información que se acostumbra a compartir o utilizar puede estar revelando datos que comprometen la seguridad de material clasificado, como fue la publicación en internet por la empresa tecnológica Strava del mapa interactivo de los recorridos de los militares estadounidenses cuando salían a correr desde sus bases militares. En resumen, según la autora, «hay tres guardianes de la verdad, la justicia y la imparcialidad cuya independencia es imperioso defender por el bien de la salud de las democracias liberales: la prensa, los tribunales de justicia y el mundo académico. Una parte importante de la corrección de las asimetrías de poder en la era digital consiste en apoyar a esos guardianes».

En un artículo publicado el 19 de diciembre de 2022 con el título: «El engaño de la vigilancia», la autora advierte que la cantidad de datos personales recopilados sobre personas de todo el mundo ha aumentado constantemente durante las últimas dos décadas debido a algunos factores: en primer lugar, el desarrollo de herramientas de análisis de datos ha hecho que sea más fácil que nunca la recopilación de datos personales; en segundo lugar, a medida que se interactúa más con los ordenadores (y los ordenadores interactúan con los usuarios), se crean más datos personales que nunca y, en tercer lugar, independientemente de si las instituciones están en el negocio de la tecnología, cada institución tiene un incentivo para recopilar datos personales porque se pueden vender a terceros. Los datos personales se han convertido en una forma fácil de ganar dinero.

La economía de los datos (la compra y venta de datos personales) ha dado lugar a empresas que se especializan en su mercantilización, los intermediarios de datos. En este sentido, el 6 de noviembre de 2023, *CincoDías* señalaba que «grandes fondos se lanzan por los centros de datos de Asterión y Telefónica. La gestora y la teleco ponen en marcha la venta de Nabiax, que cuenta en España con media docena de centros de datos que suman 23 MW de potencia y ocupan 22 000 metros cuadrados, valorada en 1000 millones de euros». Y, el 27 de noviembre de 2023, el *Heraldo de Aragón* informaba que Microsoft había adquirido 84,4 h en La Muela (Zaragoza) para su segundo centro de datos. Microsoft 7724 Spain SL es la sociedad instrumental que puso en marcha la multinacional hace dos años con el fin de centralizar en España sus planes de expansión y explotación del negocio de los centros de datos y los servicios en la nube que presta a particulares, empresas y administraciones. En los tres centros que prevé en Aragón, la inversión prevista es de 2200 millones de euros que se replicará en el los otros dos, hasta un total previsto de 6600 millones.

Como conclusión se puede citar al «Centro para la gobernanza y el cambio» de la universidad Internacional (IE) que, en su documento *Data policy: a conceptual framework* de junio de 2023, señala que los datos representan un verdadero «quinto elemento», además del fuego, el aire, la tierra y el agua.

Recensión recibida: 5 de diciembre de 2023.

Recensión aceptada: 23 de mayo de 2024.

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Correo electrónico: jferapi@mde.es

RECENSIÓN

La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI

Editorial: El Viejo Topo, 2024, (567) páginas

ISBN 978-84-19778-95-6



Federico Aznar Fernández-Montesinos es un excelente militar, un gran analista de los entresijos históricos y actuales de la geopolítica y un pensador profundo en cuestiones como la violencia, el fenómeno de la guerra o la ética del combatiente. Federico es todo esto, sí, pero es mucho más, porque para los que le conocemos y tenemos la suerte de trabajar junto a él, el militar, el analista y el pensador se funden en la figura de un sabio divulgador, con el que es imposible aburrirse o no saber más que antes de charlar o escucharle.

Autor de una prolija obra en forma de monografías y decenas de artículos en el ejercicio de su labor en el Instituto Español de Estudios Estratégicos y también para otras prestigiosas cabeceras, nos ofrece en esta *La guerra: Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI*, un compendio acabado de su pensamiento y erudición en torno a la guerra, no en cuanto a ofrecernos datos y nombres de batallas, generales o de años, sino en cuanto a su esencia intrínsecamente humana y las múltiples perspectivas que sobre la misma han existido desde que el mundo es mundo, fruto del cambio tecnológico, hacia una mayor letalidad, pero también de las implicaciones religiosas, sobre todo, morales y políticas con que el hombre ha querido explicarse el porqué de la destrucción y la guerra. «La gloria es fugaz, pero la oscuridad es eterna» es una de las máximas que se atribuyen a Napoleón referida al campo de batalla. Federico Aznar se ocupa en este monumental libro (seiscientas páginas), donde se apoya en decenas de fuentes y una profunda reflexión, no tanto de la gloria —si es que existe en la guerra— sino que nos ofrece una luz en su oscuridad.

El libro es un auténtico manual de uso y reflexión sobre la guerra en tanto actividad política, no cabe otra definición porque no nos hallamos ante un compendio de estrategias, tácticas o medios bélicos a lo largo de la historia, sino ante cómo el campo de batalla es el reflejo de una motivación política. Por ello, y como la misma guerra, el libro es atemporal, pues nos ofrece el análisis sobre ella mediante referencias de autores de diversas épocas, también de la nuestra, donde todo es más complejo, pero no se ha inventado casi nada: guerra híbrida, zona gris, desinformación, posverdad, manipulación del relato y tecnología. Esta última, aplicada al ámbito bélico, es la que verdaderamente ha sofisticado la guerra con sus avances, pero, a la hora de la verdad, un soldado y su fusil simbolizan la victoria o la derrota. Lo vemos, por ejemplo, en Ucrania.

La obra se inicia con una introducción, «Apología de la imperfección», que es necesario leer para conocer el cariz del resto de la narración. En ella, el autor justifica su planteamiento y aparece en su plenitud el militar humanista, que reivindica la imperfección como liberadora y más cercana a la verdad que las poses burocráticamente impecables, pero huecas de contenido intelectual real. Cual Edward Thorndike de la teoría sobre la guerra, para Federico Aznar el aprendizaje por ensayo y error define no solo aquella, sino también la manera de encarar científicamente cualquier materia, tal es precisamente la guerra. Más concreto, se observa al polemólogo que, como Gaston Bouthoul hizo ya hace décadas, ve la guerra como un fenómeno analizable, conformada como un camino más, terrible, pero no por ello menos cierta, de resolver las disputas y conflictos.

Los diez capítulos que conforman la obra no están ordenados siguiendo una estructura concreta, aunque avanza desde una senda cronológica, sino que se insertan en los diferentes temas que Federico Aznar nos va presentando en torno a la guerra. El primero es una reflexión sobre la filosofía de la guerra, desde su visión en la narrativa y mitología de la Grecia clásica hasta la conformación de la Polemología ya a fines del siglo XX, y todo ello para determinar una definición del fenómeno de la guerra por parte del autor. Definición sincera y clara: la guerra es una actividad social cuyos modos varían en el tiempo, pero cuyos límites son muy imprecisos, dentro de un enfrentamiento entre distintos poderes, que no suelen ser asimétricos, por otro lado.

Cómo se inicia y evoluciona un conflicto bélico también es objeto del análisis de Federico Aznar. Se remonta a la que es, sin duda alguna, la gran obra sobre la guerra, al menos en Occidente, *La guerra del Peloponeso* de Tucídides, quizá la primera historia y manual polemológico sobre una guerra, sentida en el siglo V a. C. como mundial. «La guerra convierte al hombre semejante al furor de las circunstancias» escribirá Tucídides, en una definición que se podría suscribir para cualquier tiempo. Kurt Vonnegut, en su *Matadero Cinco*, que evoca el brutal bombardeo aliado de Dresde durante la Segunda Guerra Mundial, al que el propio Vonnegut sobrevivió cuando fue prisionero de los alemanes, hará decir a un personaje algo muy parecido a Tucídides, pero actualizado: «de una masacre no se puede decir nada inteligente».

El autor también nos sumerge en el debate en torno a la humanidad o inhumanidad de la guerra, ¿cuál sería su límite?: ¿el número de víctimas?, ¿su indefensión?, ¿la justicia o injusticia de los argumentos para llevarla a cabo? y ¿se puede considerar guerra a otros fenómenos como el genocidio de población civil no combatiente? Mucho de ello también tiene que ver con cómo se representan los actos de la guerra ante la opinión pública y la capacidad de convencimiento del poder acerca de lo idóneo de la misma, no de cara al exterior, sino para sus propias sociedades. El uso del lenguaje, por ejemplo, no hablar de guerra y sí de conflicto, o los términos crisis y resiliencia suponen muestras de que el dominio del mensaje puede llevar al dominio de la veracidad del relato, que no de la realidad: «oculta los planes que tengas en mente», escribirá Sun Tzu en su celeberrimo *Arte de la guerra*.

El epígrafe tercero está dedicado a la visión de la guerra desde dos enfoques culturales bien distintos como son Occidente y Oriente, cada espacio con su propia intrahistoria y trayectoria histórica. Tampoco estamos ante dos definiciones monolíticas, sino que hay diferentes matices muy marcados por el transcurso del tiempo y los acontecimientos políticos. Al idealismo romántico y posterior realismo pragmático en Europa sobre el hecho de la guerra se contraponen cierta ambigüedad en su valoración por el islam, que vincula lo bélico con lo religioso en torno a la Yihad y sus diferentes percepciones, más las culturales orientales, en especial china y japonesa, donde la guerra acaba siendo un elemento perturbador de un orden celestial trasladado al orden social con el gobernante a la cabeza. Sun Tzu tiene su epígrafe propio, para Federico Aznar es un imprescindible por la utilidad de su pensamiento en múltiples materias, no solo el ámbito bélico.

Pero si la guerra es un único fenómeno de confrontación de poderes a lo largo de la historia, ¿qué tipología de la misma es detectable a lo largo del tiempo? Más allá de sus clasificaciones según causas, razones o tecnologías propias de cada época, Federico Aznar nos ofrece un compendio al apoyarse en los estudios de William Lind (1989) y sus cuatro generaciones de guerras —estaríamos en el último estadio, la globalización—, las tres olas de Alvin y Heidi Toffler (1993), así como en los trabajos del teniente coronel Andrés González Martín, gran especialista y, como el autor, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

En definitiva, la tipología de la guerra está muy relacionada con su expansión a toda la sociedad desde una época pretérita donde el campo de batalla estaba reservado a una minoría especializada combatiente. Hoy, toda la sociedad es, al mismo tiempo, victimaria y víctima de la guerra, fenómeno cuyo inicio puede datarse durante las guerras revolucionarias de finales del siglo XVIII. Cuando se habla de la guerra total, como la que caracteriza a los dos conflictos mundiales del siglo XX, no hay que olvidar que, en los debates de La Convención francesa de 1793 sobre la guerra externa de las monarquías contra la joven república e interna entre esta y sus contrarios tradicionalistas de La Vendée, junto con el concepto de «nación en armas», surge el de «guerra total».

Como decimos, hoy estamos ante las guerras de cuarta generación y a ellas dedica Federico Aznar el quinto capítulo. Desde los años noventa del siglo pasado, las guerras no suelen ser nacionales, sino locales y populares, espoleadas por los tremendos avances tecnológicos y, en Occidente al menos, la irrupción de nuevos valores sociales que mediatizan el fenómeno bélico. Esta cierta confusión se ve acrecentada por la pluralidad de actores implicados, pues ya no son solo Estados, sino grupos armados transnacionales y no estatales que llevan la violencia de una forma tan sorprendente como aterradora a los corazones de nuestras sociedades, supuestamente concebidas como seguras e incluso de países que, de forma oficial, se declaran no combatientes.

El fenómeno del terrorismo es objeto de estudio del autor en el capítulo sexto, donde recuerda que su concepto surge durante el proceso revolucionario francés bajo la ascendencia de Robespierre, cuando su gran amigo Saint-Just ponga el terror en el orden del día de la Asamblea Nacional, aunque, más de doscientos años después, no existe una definición unánime y aceptada. En ocasiones el terrorismo se ha confundido con la guerra asimétrica e insurgente, por ejemplo, con algunas formas de lucha contra el invasor francés en España durante la guerra de la Independencia, las famosas guerrillas. Para concluir el epígrafe, se presentan los interesantes análisis y estudios de casos del yihadismo y el fenómeno del *lobo solitario* que tanto han golpeado en los últimos tiempos a las sociedades occidentales.

El capítulo séptimo nos introduce en la relación entre geopolítica y la guerra, algo complementario desde un punto de vista histórico, pero muy perceptible dentro de esta actualidad marcada por la globalización como clave de bóveda. Federico Aznar se detiene en poner de relieve algunos factores intrínsecos de la geopolítica actual, como es la percepción de desorden, común en procesos de transición y crisis y que suele degenerar en inseguridad, la participación de múltiples actores más allá de los estatales, la confusión entre violencia interna y externa y, sobre todo, la implicación

de toda la sociedad, querida o no, pero que ya no es ajena a los vaivenes geopolíticos, aunque parezca lo contrario. Una sociedad impregnada hoy cada vez más de una histeria belicista que con acierto apunta Edgar Morin en su obra *De guerra en guerra*.

Por otra parte, hablar de geopolítica contemporánea es explicar determinados conceptos asociados a ella. Eso es lo que hace Federico Aznar cuando expone el origen y significado de términos como *hard power*, *soft power*, *smart power*, la llamada zona gris y la guerra híbrida, que, aunque su definición se consolida en 2005, hay que recordar que debe gran parte de ella a la entonces innovadora obra *La guerra sin restricciones* de los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui (1999), donde ya se resaltaba la importancia de la narrativa, la propaganda y las *fakes news*, factores que unidos suponen un problema grave de la credibilidad del mensaje en la dialéctica geopolítica global. El autor escoge la actual guerra de Ucrania como estudio de caso para cerrar el apartado.

El epígrafe octavo es el más voluminoso y está dedicado a la relación entre guerra y tecnología, que se acaba conformando en la clave de los conflictos desde el desarrollo del arco y la flecha o la caballería, en la antigüedad, hasta el arma nuclear y la cibernética actual. La tecnología aporta un gran valor disruptivo en la guerra y, a menudo, decanta la balanza de uno u otro lado e incluso, en la actualidad, las grandes potencias aspiran a vencer en un conflicto sin librarlo realmente, minimizando los riesgos a través de la diferencia tecnológica. Para el autor, el espacio exterior se ha convertido, con permiso del ciberespacio, en el nuevo marco de competencia tecnológica con fines bélicos, pues cualquier suceso tendrá enormes consecuencias económicas, sociales y de seguridad.

En penúltimo lugar, el capítulo noveno casi vuelve al principio de la obra: ¿es la guerra otra forma de alcanzar la paz? Aunque resulte una contradicción dialéctica, así es. Un camino dañino, si se quiere, pero con un teórico fin último que sería llegar a un punto de partida anterior a la guerra marcado por la paz. Con todo, se le atribuye a Benjamin Franklin el axioma de ser siempre preferible una mala paz a una buena guerra.

Federico Aznar analiza otras cuestiones en torno a las diversas consecuencias de una paz imperfecta y, según sea el cariz de esta desde la narrativa del perdedor, explicada en buena parte por la actitud prepotente del ganador. Es la imagen de injusticia de una paz obligada por parte de aquel. El ejemplo más claro lo podría conformar el deseo de revancha alemán tras la Primera Guerra Mundial en contra de los dictados de Versalles. Esta narrativa determina futuros conflictos. En *Momentos estelares de la humanidad*, Stefan Zweig dedica un capítulo a los fracasados intentos del presidente estadounidense Woodrow Wilson de que franceses y británicos atemperasen su odio a los alemanes en las negociaciones que darían lugar al Tratado de Versalles en 1919. Se concluye el epígrafe analizando las operaciones de paz, un fenómeno contemporáneo que también trae sus contradicciones e incluso graves consecuencias para ambos países: el que aporta tropas y el que las recibe como supuesta ayuda internacional. Se incluye un estudio de caso sobre los procesos de paz en Colombia.

Para finalizar, el capítulo décimo nos ofrece las conclusiones y reflexiones finales del autor sobre el fenómeno de la guerra como hecho político, sí, pero que posee factores

sociales y culturales indisolubles y sin los cuales no se entendería. Así, la guerra es una manera de dirimir, mediante la violencia, una pugna entre poderes:

«La guerra es ante todo un enfrentamiento de poderes, un choque en todas sus dimensiones. Y no es un acto ni ético, ni justo, ni económico, ni médico (puede definirse en tales términos como una epidemia de politraumatismos)... ni siquiera militar. Es un acto político, de gestión de poder, de modo que cualquier análisis que se realice sin tener en cuenta este hecho, esto es, referido sólo a uno de los planos, es incompleto y, por ello, falso y profundamente erróneo. La guerra es una función, un instrumento de la política».

El libro incluye un glosario de términos y una extensa bibliografía especialmente interesantes y enriquecedores. El glosario ofrece definiciones claras y concisas de los términos clave utilizados a lo largo del texto para facilitar la comprensión de conceptos, mientras la bibliografía es exhaustiva y demuestra la amplia documentación y referencias con que Federico Aznar profundiza en todos los temas abordados desde su habitual rigor y erudición. Hay que felicitarle por esta voluminosa e imprescindible obra.

Recensión recibida: 4 de junio de 2024.

Recensión aceptada: 21 de junio de 2024.

María del Mar Hidalgo García
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Correo electrónico: mhidgai@oc.mde.es

RESEÑA

Observar el arroz crecer: cómo habitar un mundo liderado por China

Editorial: Ariel, 2023, (512) páginas

ISBN 978-84-34436022



El desarrollo —sorprendente para Occidente— que ha experimentado China durante las últimas décadas ha provocado que estemos ante una nueva realidad en la que la potencia asiática va a jugar un papel fundamental en el establecimiento de un nuevo orden mundial. Ante esta situación, cabe preguntarse si los occidentales estamos preparados para este proceso o no.

Ya no podemos vivir al margen del ascenso de China en el siglo XXI puesto que va a influir en todos los ámbitos de nuestras vidas. Por ello, es necesario conocer y hacer una aproximación a este país de una forma objetiva, para saber cómo piensan los chinos, cómo ven el mundo y cómo son sus costumbres. Al fin y al cabo, ellos saben más de la parte occidental que nosotros de ellos.

Precisamente, este es el propósito de este libro de Julio Ceballos. Tras sus diecisiete años de experiencia viviendo en China, ayudando a empresas a hacer negocios allí, el relato de Ceballos nos acerca a este país de una forma amena, empática y amable. Con el rigor de la experiencia, el humor de las comparaciones y la consciencia de que Occidente, en ciertos aspectos, se va a achinar, el autor expone su visión sobre aquellos aspectos que la población occidental debería, al menos, conocer de China, tan lejana y a la vez tan cercana en nuestras vidas.

Lo primero que llama la atención del libro es el propio título. En China, el arroz es el alimento básico de la población. Aunque ahora esté mecanizado en gran parte, el cultivo del arroz es un duro proceso en donde tanto la siembra como la recolección implica mantener una postura encorvada con los pies hundidos en el fango plagado de insectos y sanguijuelas. Mediante esta práctica agrícola, los chinos no solo han conseguido aliviar el hambre, sino que también han adquirido una filosofía de vida en la que han aprendido también a cultivar la paciencia.

De una forma amena y fluida, a través de 88 capítulos con atractivos títulos, Ceballos va envolviendo al lector en el complejo mundo chino. Bajo la visión del autor de que «China es como es y no como nos gustaría que fuera», en el libro se encuentran anécdotas personales y numerosos ejemplos de aspectos culturales muy diferentes y que pueden causar una gran perplejidad en los occidentales, como la práctica de la pesca tradicional, el té, la dimensión metafísica de la comida, las fiestas, curiosidades funerarias, los saludos, el idioma, las celebraciones familiares, el lenguaje no verbal de los chinos en las mesas de negociación en las que parecen decir sí pero están diciendo no, la falta de escrúpulos para cambiar las reglas de juego establecidas en una negociación o la justificación de que copiar no es copiar, es adaptar. Todo ello es lo mínimo que alguien interesado en acercarse al gigante asiático debería tener en cuenta.

En el libro también se describe cómo es la sociedad china actual y cómo el Partido Comunista de China (PCCCh) está dispuesto a conseguir lo necesario para que su población tenga los recursos necesarios para lograr su desarrollo y su estabilidad. La creciente población china, que, en la actualidad, está compuesta de 1400 millones de personas, es cada vez más urbana, más competitiva y está cada vez más vigilada por un sistema de cámaras que se han integrado en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Este método, aunque nos cueste concebirlo desde el pedestal de nuestra libertad occidental, no deja de ser un sistema eficaz para conseguir manejar esas ciudades crecientes en población; al menos así lo ven los chinos y así lo tienen asumido, según cuenta Ceballos.

Desde el punto de vista de la tecnología, el autor define a China como «el laboratorio mundial del que surgen las tendencias del futuro». Y las cifras están ahí para corroborar esta afirmación. China es el segundo país del mundo en inversión I+D y es líder en el registro de nuevas patentes tecnológicas. En este sentido, llama la atención, desde el punto de vista occidental, como un país privado de la libertad de expresión para opinar de forma diferente sea capaz de desarrollar todo ese potencial de la creatividad. Pero es ahí donde entra en juego la alta competitividad que existe entre la población china, cuyos cargos públicos se escogen por un sistema de meritocracia. Si quieren progresar en la vida o estudiar en la universidad, a los chinos les espera un duro camino en el que no solo tienen que ser buenos, sino mejores que los demás. Si, como supone el autor, China va a liderar el mundo, los occidentales tendremos que ver cómo podemos convivir con profesionales chinos que tienen en el ADN el gen de la competitividad. Una vez más, la importancia de conocer la realidad china es el objetivo de este libro.

Según expone el autor, China considera la hegemonía de occidente —en concreto de EE. UU.— como una anomalía histórica. Profundamente arraigada en sus tradiciones, China reivindica su lugar como potencia como lo fue hace miles de años. Desde el punto de vista de la geopolítica, para Ceballos, lo mejor que le puede pasar al mundo es una China potente equilibrada con EE. UU. Aunque sea considerada una amenaza por los políticos estadounidenses, si China colapsara también lo haría todo el planeta. La interconexión es tan fuerte que será difícil desacoplar completamente ambas potencias. Quizá la estrategia adecuada para no provocar una hecatombe mundial de consecuencias imprevisibles debería estar enfocada no tanto en hacer que China descarrile, sino en buscar la fórmula para convivir con ella, según argumenta el autor.

La visión estratégica de largo plazo de China choca de lleno con el cortoplacismo electoral de las democracias occidentales consolidadas. Mientras que EE. UU. y la UE están sufriendo uno de los periodos de mayor fractura social, polarización y crisis interna, Ceballos expone que el futuro de China está ligado a la supervivencia del PCCh. Para ello, la estrategia largoplacista está basada en el fortalecimiento de la nación, el progreso económico sostenido, la seguridad y la paz social. Con esta visión se puede explicar la puesta en marcha de cualquier política del PCCh, ya sea la interior, exterior, de defensa, de educación, demográfica, industrial o medioambiental. Todos los esfuerzos van en una misma dirección y, por ello, poco a poco y con su paciencia característica, China ha realizado su gran cambio en las últimas décadas.

En un tiempo tan disruptivo como es el siglo XXI, China presenta una ductilidad, una flexibilidad y una resistencia muy útiles para afrontar las nuevas amenazas. Estas cualidades —que el autor equipara al tradicional bambú— representan una gran ventaja frente a occidente. Según expone Ceballos, China pide paso con la conciencia de su fortaleza pasada y de un futuro que pone a su disposición, pues está logrando dar continuidad a la implantación largoplacista de sus planes. En este futuro, Ceballos

también menciona los planes de China de la conquista del espacio, la política de defensa, el desacoplamiento monetario, o la inteligencia artificial. Todas ellas tendencias que se han visto aceleradas por la pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania.

La cuestión de Taiwán también se trata en la obra. No se puede hablar de China sin hacer referencia al proceso de reunificación con la isla. La paz mundial depende de ello. La región del Indo-Pacífico es la más poblada y presenta el mayor crecimiento potencial del mundo, pero su estabilidad económica y geopolítica va a depender de cómo se resuelva la situación de Taiwán.

Para Ceballos, China es una obra en construcción capaz de adaptar a su propia forma de ver el mundo sistemas económicos como el capitalismo o el comunismo y también las religiones como el budismo. Con esta capacidad de adaptación, estamos ante un desafío que no se ha dado nunca antes: la interdependencia y rivalidad entre Oriente y Occidente. Dos cosmovisiones que entran en conflicto, pero que no son incompatibles ni se pueden dar la espalda, como señala el autor. En un sistema global muy tensionado, el modelo chino de gobernanza, convivencia y supervivencia centrado en lo colectivo surge como una alternativa al modelo estadounidense de valores democráticos y que puede ser muy atractivo para otros países en desarrollo. La pandemia de COVID-19 ha sido una prueba para ver qué sistema es más válido para hacer frente a un futuro incierto en donde lo único constante es el cambio, tal y como se recoge en la filosofía del I Ching.

El futuro es muy complejo, China quiere cumplir su sueño de restablecer su posición histórica en el centro del tablero geopolítico. Según Ceballos, todos nos vamos a achinar, tarde o temprano, de un modo u otro, y por eso hace falta mucha inteligencia cultural con China. La solución no pasa por esperar el declive de China, sino que se debe poner en valor y reivindicar lo competitivo, innovador y válido que sigue siendo Occidente pese a su menor población y pese a perder, posiblemente, la primera posición en la economía mundial en los próximos años.

Este libro contribuye a asomarnos a este panorama de una forma objetiva, con el propósito de ayudar a comprender, no a justificar, la realidad china mediante un lenguaje ameno capaz de provocar un esbozo de sonrisa en el lector. Todo ello sin la osadía de pretender ofrecer un conocimiento profundo porque, como apunta Ceballos, ni siquiera China, por su magnitud, se conoce por completo a ella misma.

Recensión recibida: 2 de julio de 2024.

Recensión aceptada: 10 de julio de 2024.

Normas para los autores de artículos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)* forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el paseo de la Castellana, 61, 28071, Madrid.

Esta revista es una publicación electrónica de periodicidad semestral y se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato PDF en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://revista.ieee.es>

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad y están sometidos a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto con la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos a través de la plataforma habilitada al efecto¹. El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones para los autores

Los artículos serán enviados a través de la plataforma de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <https://revista.ieee.es>

¹ Véase: <https://revista.ieee.es>

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6000 y las 12 000 palabras. Las revisiones no superarán las 2000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de doce puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word sin que figure el nombre del autor/a en ninguna parte del documento y se adjuntará, en documento PDF, el *curriculum vitae* de los autores, junto a un *curriculum* resumido que no excederá de 150 palabras.

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de doce puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezado de la página y a la izquierda y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecuadradas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecuadrar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: Samaniego, P. (1999). El cultivo de árboles en la Patagonia. Barcelona, Pomaire, p. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita y escrita como sigue: Apellidos (en su caso institución que publica, revista, etcétera), inicial del nombre, (año), título del libro en cursiva, lugar y editorial.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y base de datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea (Directorio «of open access journal»).

SUMARIO/SUMMARY

José María Pardo de Santayana

Presentación de la Revista del IEEE n.º 23

Presentation of the Spanish Institute For Strategic Studies (IEEE). Journal n.º 23

Rafael Santiago Orti

La pugna de Rusia y China en Asia Central. El caso de Kazajistán

Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan

Arturo Dueñas Díaz

Atenea contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia

Athena versus Mars: the protection of ukrainian cultural heritage in the war against Russia

Mónica Román González

La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?

The People's Republic of China and Australia: an end to years of tension?

Pau Muñoz Pairet

La doctrina de las grandes potencias en la guerra de la información

The doctrine of the great powers in information warfare

Covadonga Moreno Vilchez

¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias

Would it be possible to maintain a multipolar world order? Analytical approach of an international system led by several superpowers

Miguel Ángel Pérez Cabrera

El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España

Outer space as an operational domain: an analysis of the challenges and an analysis of the challenges and dares for the Spanish Armed Forces

Rodrigo Liras Molinero

Pistolas y probetas. El efecto del gasto militar público en I+D. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020

Pistols and test tubes. The effect of public military spending on R&D. Evidence with data from OECD countries between 1985 and 2020

Recensión/Recension

Ignacio José García Sánchez

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital

Privacy is power: data, surveillance and freedom in the digital age

Javier Fernández Aparicio

La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI

War: theory for understanding 21st century conflicts

María del Mar Hidalgo García

Observar el arroz crecer: cómo habitar un mundo liderado por China

Watching rice grow: how to inhabit a world led by China

Index

<i>José María Pardo de Santayana</i> Presentation of the Spanish Institute For Strategic Studies (IEEE) journal n.º 23.....	209
<i>Rafael Santiago Orti</i> Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan	211
<i>Arturo Dueñas Díaz</i> Athena versus Mars: the protection of ukrainian cultural heritage in the war against Russia	231
<i>Mónica Román González</i> The peoples Republic of China and Australia: an end to years of tension?.....	257
<i>Pau Muñoz Pairet</i> The doctrine of the great powers in information warfare.....	281
<i>Covadonga Moreno Vilchez</i> Would it be possible to maintain a multipolar world order? Analytical approach of an international system led by several superpowers.....	313
<i>Miguel Ángel Pérez Cabrera</i> Outer space as an operational domain: an analysis of the challenges and challenges for the Spanish Armed Forces	327
<i>Rodrigo Liras Molinero</i> Pistols and test tubes. The effect of public military spending on R&D. Evidence with data from OECD countries between 1985 and 2020	351

Review*Ignacio José García Sánchez*

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital (privacy is power: data, surveillance and freedom in the digital age).....371

Recension*Javier Fernández Aparicio*

La guerra. Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI (war: theory for understanding 21st century conflicts).....377

Review*María del Mar Hidalgo García*

Observar el arroz crecer: como habitar un mundo liderado por China (watching rice grow: how to inhabit a world led by China)383

José María Pardo de Santayana

Colonel Acting Director of the Spanish Institute of Strategic Studies

Presentation of the Spanish Institute For Strategic Studies (IEEE) journal n.º 23

In this 23rd issue (first half of 2024) of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) Journal, we present seven articles on a variety of topics and three reviews that we hope will be attractive to readers interested in strategic, geopolitics and security and defence issues. In these times of enormous uncertainty and growing international tension, where the decisions that may be taken can lead to very different scenarios, some of them very worrying, these works address highly topical issues. In this sense, Covadonga Moreno Vílchez, in her article entitled “¿Sería posible mantener un orden mundial multipolar? Enfoque analítico de un sistema internacional liderado por varias superpotencias” (Would it be possible to maintain a multipolar world order? Analytical approach of an international system led by several superpowers), reflects on coexistence in the international system if the United States and China were to be joined by other superpowers in order to maintain a stable and safe global order.

Using a different approach, in “La doctrina de las grandes potencias en la guerra de la información” (The doctrine of the great powers in information warfare), Pau Muñoz Pairet describes how this type of warfare, which transcends the traditional sphere of armed confrontation, has been present throughout human history, evolving with each advance in information management technologies. The article focuses mainly on the vision and doctrinal approach of today’s three major powers: United States, China and Russia.

In “La República Popular de China y Australia: ¿fin a años de tensiones?” (The People’s Republic of China and Australia: an end to years of tension?) Mónica Román González describes Australia’s difficult geopolitical relationship with China. While the country is economically and commercially dependent on the Asian superpower, it is more aligned with the United States on security issues. The growing tensions between the two superpowers thus pose a real diplomatic challenge for the home of kangaroos.

Central Asia, rich in natural resources and a key corridor linking Europe and Asia, is a region of particular geopolitical interest to both Beijing and Moscow. Rafael Santiago Ortíz's "El choque ruso-chino en Asia Central. El caso de Kazajistán" (Russia and China clash in Central Asia. The case of Kazakhstan) reveals how historic Russian dominance in Kazakhstan is gradually being displaced by China, and how, despite this, Russia retains significant influence in the region and does not relinquish its interests in Kazakhstan.

Miguel Ángel Pérez Cabrera introduces another dimension in "El espacio ultraterrestre como dominio operativo: un análisis de los retos y desafíos para las Fuerzas Armadas de España" (Outer space as an operational domain: an analysis of the challenges and dares for the Spanish Armed Forces). The article reveals how, in just a few years, outer space has become increasingly important in the field of defence, becoming a new operational domain on which military operations depend to a large extent and where military operations could be conducted independently in the future.

Rodrigo Liras Molinero, in his article "Pistolas y probetas: el efecto del gasto militar público en I+D. Evidencia con datos de países de la OCDE entre 1985 y 2020" (Pistols and test tubes: The effect of public military spending R&D. Evidence with data from OECD countries between 1985 and 2020.), rigorously discusses the number of public resources that governments should allocate to military spending, considering the relationship between such spending and the development of Research and Development (R&D), and reaches some very interesting conclusions.

Finally, Arturo Dueñas Díaz introduces a very different, but ever-present, theme in war, the protection of cultural assets. The title of the article "Atena contra Marte: la protección del patrimonio cultural ucraniano en la guerra contra Rusia" (Athena versus Mars: the protection of Ukrainian cultural heritage in the war against Russia) speaks for itself.

This issue of the journal also includes the following reviews:

- *Privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital* (Privacy is power: data, surveillance and freedom in the digital age)
- *La guerra: teoría para comprender los conflictos del siglo XXI* (War: theory for understanding 21st century conflicts).
- *Observar el arroz crecer: cómo habitar un mundo liderado por China* (Watching rice grow: how to inhabit a world led by China).

Rafael Santiago Orti

Master Degree in Economics and International Relations (UAM). PhD student in International Relations. Lecturer at Nebrija University

Email: rsantiago@nebrija.es

Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan

Abstract

The current international scenario, marked by the conflict in Ukraine, has triggered significant changes in the geopolitical sphere close to Russia. Russia's historical dominance in Kazakhstan, its main ally in Central Asia, is gradually being displaced by China, which has made progress in its energy and trade agreements in the region, relegating Moscow to a secondary role. The situation in Ukraine is eroding Russia's capabilities as a security guarantor in the Central Asian region, further weakening its position. Despite this, Russia retains significant influence in the region and is not willing to give up its interests in Kazakhstan, a key player on the Central Asian chessboard.

Keywords

Dominance, Oil resources, Geo-strategy, BRI, Soft power.

Cite this article:

Santiago Orti, R. (2024). Russia and China struggle in Central Asia. The case of Kazakhstan. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N.º 23, pp. 211-229.

1. Introduction

The current Russia-China axis is marked primarily by Russia's historic geopolitical shift eastwards, which has led to a profound confrontation with the Atlantic bloc, whose current battleground is the unfinished war in Ukraine. However, Russia's war expectations have not been fulfilled and are causing a sharp weakening in its historic zones of influence. Türkiye in the South Caucasus and China in Central Asia are taking up privileged positions that may alter Russia's status and diplomatic relations in the long run (Santiago, 2024).

The delicate geopolitical balance represents a significant challenge for China today. The radical stance of its ally, Russia, forces China to carefully consider its own moves. On the one hand, openly backing Vladimir Putin on the international stage could seriously threaten its commercial interests in Western markets. On the other hand, joining the NATO-led condemnation would leave Moscow completely isolated, meaning the loss of the only relevant ally in China's geopolitical and strategic struggle against the United States.

The Russian attack on Ukraine represents, in theory, a rejectionist stance on China's part, as it is a clear example of encouraging separatism, a problem faced by the PRC (People's Republic of China) within its own borders in regions such as Taiwan, Xinjiang and Tibet. This problem is one of the three evils identified in China's policy imperatives, along with extremism and terrorism, and forms part of the Chinese government's core concerns for internal security and stability.

Despite adverse circumstances, the People's Republic of China's (PRC) policy of neutrality has proved successful, managing not only to maintain a difficult balance, but also to profit from it. China has maintained its economic interests in Europe and North America, as well as its energy interests with Russia, while filling the space left by Moscow in Central Asia without coming into conflict with the Russian Federation (Argumosa, 2023).

This study will delve into the various perspectives of Russia-China relations in the Central Asia region. Today's evolving geopolitical situation invites a closer look at the broad range of approaches, in which, as will be seen below, China seems to have the best chance of prevailing.

2. Theories on the Russia-China relationship. Cooperation and competition

Looking at the different perspectives for approaching this article from the field of international relations theory, we have chosen to adopt a realist approach for two main reasons. First, the precursor of the debate on Russia-China relations, the Australian Bobo Lo, is an important exponent of neorealism. Secondly, the leaders of both

countries share a realistic vision in projecting their interests on the international stage (Ziegler, 2010).

The starting point in the study of Russia-China relations is the work of Bobo Lo, *Axis of Convenience*. This work has generated multiple debates that have been recognised and accepted internationally by experts in the relations between these two countries, regardless of their nationality or ideology (Lo, 2008). The analysis will focus, for obvious reasons, on the debate over opposing bilateral interests at the regional level, specifically in the Central Asian space, which Lo believes could lead to major divergences in the future. The two powers' potentially incompatible interests in the region, mainly in energy and economic relations with neighbouring countries, may create frictions that represent a major obstacle to the Beijing-Moscow partnership.

2.1. Converging interests and cooperation

The synergies and compatible cooperative interests between Russia and China are one of the few aspects on which most experts agree, as they have remained unchanged over time for obvious geopolitical reasons. These points can mainly be made concrete in two spheres: an internal one, which seeks economic development and political stability, and an external one, which aims to isolate the region from the influence of Western powers (Stronski & Ng, 2018).

Control of the region without external interference is an obvious goal for Russia and China, as this implies the absence of enemies on the chessboard, which ostensibly reduces the degree of complexity and tension by limiting the number of partners that can negotiate and cooperate without external pressure. Stability in the region, a shared goal of both countries, requires cooperation and agreements on security and military matters due to the geographical proximity to trouble spots such as Taliban extremism in Afghanistan. Both Russia (in the troubled Caucasus regions of Chechnya and Dagestan) and China (in the Uighur region of Xinjiang) fear that actions in their area of influence could penetrate their borders and destabilise national integrity. However, the two countries disagree on how to deal with these procedures.

Russia has historically opted for military efforts through the establishment of bases and counter-terrorism operations within the framework of the Collective Security Treaty Organisation, while China has preferred softer approaches based on trade and investment. China concentrates its efforts on stabilising Central Asia through economic power (Stronski & Ng, 2018). In other words, it seeks influence through non-coercive measures, ruling out the use of military tools.

The presence of the PRC as a potential security guarantor complements Russia, as China prioritises protecting its investments and borders (Pardo, 2023).

2.2. *Divergent interests and competition*

China's entry into the region, motivated by the presence of numerous significant deposits and its geographical proximity, marked the end of Russian energy hegemony and triggered a competition for control that continues nowadays. In addition, the ambitious Belt and Road Initiative (BRI) project, promoted by Chinese President Xi Jinping, which seeks to connect China with European markets through Central Asia, has consolidated China's position as the main economic and trade partner and the largest investor in the region. In other words, China has positioned itself as the dominant economic and energy player in Central Asia.

Zhao Mingwen and other Chinese experts acknowledge that the construction of the gas pipeline connecting the Central Asia region to China broke Russia's historic monopoly in the region, triggering energy disputes, as will be detailed below. The subsequent development and expansion of the Central Asian producers' pipeline network to China has been inevitable, contrary to Russian interests. In this regard, Shun Wang predicts energy competitions between China and Russia in Kazakhstan (Wang, 2023). Finally, it is relevant to note that the economic elites of Central Asian countries, which have traditionally been linked to Russia and in which Moscow exercises considerable soft power through language and the media, among other tools, are increasingly attracted by the security offered by the Chinese partner, to the detriment of a Russia that is vulnerable due to the Ukrainian conflict.

It is significant, as Stronski and Ng (2018) rightly state, that it is China and not a Western country that has broken Russia's energy monopoly in Central Asia and that it is a Chinese initiative that connects Central Asia to foreign markets.

2.2.1. *The Western line*

Leading European and American experts agree that there is a significant asymmetry in Sino-Russian relations in Central Asia, with China emerging as the predominant actor. This assessment is based on contrasting trends and China's dominance over the most attractive aspects of the region, such as control of energy resources and trade and economic relations.

Beijing has been gradually increasing its presence in the region, while Russia has seen its sphere of influence shrink to a critical point. The war in Ukraine, as mentioned above, has weakened Russia's position as a security guarantor in the area, one of its last remaining bastions after a past of undisputed hegemony (Santiago, 2024).

According to Pardo (2023), Beijing and Moscow have established a division of labour in the region that facilitates cooperation between the two sides. China focuses on economic and investment issues, while Russia focuses on regional security. Although the author rules out a strategic conflict, he predicts an emerging rivalry due to the unequal weight of the two sides, a situation that has been growing since the conflict in Ukraine.

Along these lines, the researcher M. Hess (2023) considers that 2022 marked the beginning of the end of Russian hegemony in Central Asia, a circumstance that has been reinforced by the war in Ukraine. The author also foresees turbulence in Russia's backyard.

Finally, there is a certain group of scholars who do not fear for the health of Beijing-Moscow relations because of China's greater weight. The theories of Kaczmarek (2019) stand out among these authors, who, while acknowledging that there are sensitive issues, do not pose a danger to the health of the relationship. Another example is provided by Pantucci and Arduino (2023) who argue that Russia is no longer concerned about China's advance in the region, as it has already conceded that its secondary role in the region is a reality.

2.2.2. *The Chinese line*

The main experts consulted generally follow the mainstream analysis, characterised by a discourse that emphasises cooperative aspects with Russia rather than disagreements, using a cautious approach. This does not imply that they do not recognise and accept disagreements on certain issues, mainly in the energy field, which are at the root of tensions in the strategic partnership in Central Asia, but they consider that the strength of the relationship outweighs these obstacles.

The main point of disagreement arises with China's entry into the region as an energy partner, which allows for the diversification of energy sources. This breaks with the monopolistic practices that Russia had hitherto enjoyed, going back to Soviet times. China's energy needs represent an alternative customer for the Central Asian republics, forcing Russia to renegotiate with producer countries. The Austrian author Thomas S. Eder picks up on this first episode of competition for control of resources by analysing the Chinese literature on the subject, in which two authors stand out. According to Zhao Huasheng, "China's presence in the Central Asian energy sector is a challenge for Russia [...] China and Russia are energy partners and competitors in Central Asia" (Eder, 2013: 116-117). The expert acknowledges the harm to Russian interests due to China's entry but believes that Russia's fears are unfounded: "China, unlike the West, respects the Russian sphere of influence, not seeking any privileges, let alone regional hegemony [...] but a peaceful, stable situation, a secure neighbourhood and vital energy imports" (Eder, 2013: 118-119).

This view has hardly changed over the years and the recent conflicts. As mentioned above, China needs its Russian partner to avoid being isolated on the world stage, so it cannot afford to make mistakes or unfortunate statements that could negatively affect its neighbour or its strategic partnership with it. Russia's current vulnerability has therefore led to greater prudence and caution on China's part. As a result, moderate statements have been made by experts such as Huasheng (2023), who considers a conflict between Russia and China in a new version of the great game (Source, 2024) in Central Asia to be a Western invention, as relations between the two countries are based on mutual and

peaceful coexistence. Despite the years that have passed, the author has not altered his discourse, pointing to the West as the main discordant element.

In the same vein, former Chinese diplomat Zhao Mingwen, whose position remains confident that Sino-Russian relations are strong and have not changed significantly over time, expresses himself along the same lines. According to Mingwen, “The positive trend of deepening cooperation in all spheres of Sino-Russian relations is considered impossible to derail” (Eder, 2013: 119). Moreover, for the author, Beijing and Moscow have no boundaries and both countries would support each other in the face of conflicts originating from external powers (Hille and Lewis, 2022), which reinforces the idea of a syntony between the two revisionist powers.

2.2.3. *The Russian line*

Russian expert opinion in Central Asia in many cases indirectly acknowledges Chinese superiority and seeks cooperative approaches between the various Chinese and Russian-led organisations when it is not possible to do so independently. Where the Chinese presence prevents these organisations from developing on their own, they should cooperate with Chinese projects. In this way, they link the region's economic future to decisions taken in the BRI and the Eurasian Economic Union (EAEU), although they also recognise the importance of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) and the Collective Security Treaty Organisation (CSTO). Another variable on which these analysts agree is the need for mutual unity in the face of a common rival: US imperialism. Predictably, these authors highlight the synergies that are generated when Russia and China work together towards a common goal, which is none other than the stability of the young Central Asian republics, highlighting Russia's valuable and necessary presence as a guarantor of peace in the region.

On the other hand, it is important to note that the volume of Russian literature in the field of Sino-Russian relations in Central Asia has decreased considerably after the outbreak of the Moscow-Kiev conflict, which is now at the forefront of publications by Russian authors. One example of how the information vector has shifted westwards is Lukin's extensive analysis of how the Ukrainian conflict affects the Moscow-Beijing axis. The Russian expert has emphasised the strength of the pairing, omitting a comparison of their weight, highlighting Moscow's rapprochement with Beijing as a *brother in arms* in its confrontation with the West (Šraders & Terry, 2022).

3. The case of Kazakhstan

Authoritarian regimes in Central Asia are characterised by a strong concentration of power, which is a result, among other reasons, of the premature birth of these republics and the need for a cohesive element.

Kazakhstan's geographical characteristics have exerted a powerful influence on power-shaping. The extensive steppe that covers a significant part of the country, combined with desert areas and mountain ranges that serve as a natural border with China and Kyrgyzstan, has hindered the sedentary lifestyle of the nomadic populations residing in the region. Kazakhstan's social structure is characterised by the presence of clans, whose rivalry has a decisive impact on the country's internal politics.

Kazakhstan has pursued a foreign policy of multi-vector diplomacy since its independence following the dissolution of the Soviet Union. While this diversification strategy was vital in the early years after independence, it has evolved as the country achieved the stability necessary to protect its autonomy and negotiate relations with neighbouring great powers (Vanderhill *et al.*, 2020). Given its geographical location between Russia and China, Kazakhstan has had to make significant diplomatic efforts to maintain its independence.

The Central Asian country has traditionally maintained good relations with Russia, although this dynamic has changed significantly in recent times. At the same time, Kazakhstan has strongly defended its sovereignty and sought to maintain an independent foreign policy. However, the gradual rise of China as a key player in the region has generated remarkable synergies, taking advantage of the economic opportunities that the Asian giant offers.

Kazakhstan's stability has historically been a magnet for foreign investment, especially due to its considerable energy reserves, which have positioned it as one of the most important economic players in the region. This strategy of multilateralism has allowed it to reconcile the influences of Russia and China with investments from the US and the EU, striking a delicate balance that is essential for its survival. Moreover, Kazakhstan has been respected and regarded by other Central Asian countries as an independent regional power not subservient to foreign interests.

In terms of its political structure, Kazakhstan is characterised by a strong neo-patrimonialism that influences decision-making (Ballesteros, 2022). Moreover, it is a clear example of a rentier state, where the economy has been subordinated to political interests. Substantial revenues from the export of hydrocarbons, natural gas and uranium have helped maintain and perpetuate kleptocracy and nepotism, with the Nazarbayev family and a group of oligarchs close to the regime at the centre of power.

While initially President Nursultan Nazarbayev may have shown some disposition towards democratic openness, over time the regime has become increasingly authoritarian. Significant legislative changes have expanded the president's power and hindered the participation of opposition parties, which have been delegitimised and persecuted.

As a result, the electoral system has been conditioned, limiting the presence of independent political parties and favouring those affiliated to the president. Revenues from hydrocarbon exports have been instrumental in sustaining the country's economy and enriching the ruling elites, while the population has experienced a gradual decline in individual freedoms, as well as a deterioration in working and living conditions.

3.1. Current context

The current political situation in Kazakhstan is marked by the uncertainty inherent in a change of presidency, especially when the predecessor has served a long term in office. This was the case with President Nazarbayev, who led the country from the Soviet era until 2019, making him one of the longest-serving leaders in Central Asia. After an election with few elements of transparency, the winner of the elections was Kasim-Jomart Tokayev. Although continuity in his mandate was expected, several unexpected events have led to significant changes in the country's government, with repercussions for its foreign policy.

The most prominent event, with decisive consequences, was the mass protest in early 2022 by a significant part of the population in Zhanaozen against the increase in the price of liquefied petroleum gas (LPG), commonly used as a fuel in Central Asia. This protest, which quickly spread across the country, highlighted deeper social problems, from the precarious economic situation affecting much of the country, with income levels barely above the subsistence threshold, to repressive policies, such as the lack of freedoms and corruption, as well as energy problems, such as the interruption of electricity supply in the easternmost regions (Gil, 2023).

Faced with his first significant challenge as president, Tokayev did not hesitate to seek external support from Russia through the CSTO, arguing that the protests were the result of foreign influence and accusing the demonstrators of terrorism, thus evoking pro-Western colour revolutions. The crackdown on the demonstrations resulted in the loss of hundreds of lives and significant purges in the government, affecting important figures linked to Nazarbayev, including the former president himself, who was removed from Kazakhstan's Security Council.

Many experts point out that Tokayev handled these protests skilfully, blaming his predecessor for the social unrest and revoking the lifetime positions he held. In this way, it has justified a profound change in political leadership, all in a context marked by Russian backing and intervention, leaving Nazarbayev with no room for manoeuvre (Stronski, 2023).

In contrast, other authors accept a significant change in the political elite but doubt this immediacy. They argue that this transformation will be gradual, as, among other reasons, the old oligarchic elites still retain certain segments of power, although these show evidence of attrition (Kudaibergenova & Laruelle, 2022).

The paradigm shift in Kazakh politics, where Tokayev has emerged as a central figure, has marked a new era in the nation. Not only it is evident in the change of the capital's name to Nursultan, but it has also brought with it a transformation in the international perception of the country, which is now rocked by protests and risks losing foreign investment and trade agreements.

This momentous change in Kazakh politics raises many questions. The purge and renewal in institutions once loyal to his predecessor, Nazarbayev, and now under

Tokayev's control, threatens the oligarchs who benefited from the former president's protection. This corrupt oligarchy, which includes the former president's daughters and sons-in-law, is now in the spotlight. The fundamental question is whether these changes will be structural, involving less restrictive measures and greater democratic openness that will benefit society, or whether they will simply be limited to a superficial change of elites, with renewed loyalty to Tokayev.

3.2. Russia, the soft power

3.2.1. Moscow, from historically to uncertainty

From the Russian perspective, influenced by Putin's particular vision and the development of Dugin's theories, the role of the shared past and Kazakhstan's current subordination to Moscow is emphasised. There are disagreements between Russia and Kazakhstan over the concept of Eurasian identity attributed to the latter. Russian theories, aligned with the country's interests, argue that the emergence of the Kazakh state is due to the eponymous socialist republic in the Soviet era, from which the Central Asian states are derived, with the Russian Federation as their natural successor. On the other hand, the Kazakh perspective locates its roots in the pre-USSR Turkic Khanate, thus distancing itself from Russian narratives and acknowledging ethnic diversity and the development of its civilisation within Eurasia. Furthermore, it is noted that while there were unilateral interactions during the Soviet period, the history before and after this period has been on separate tracks. Kazakhstan upholds the notion of an independent history both within and beyond its borders (Vanderhill *et al.*, 2020).

Subsequent developments have been unfavourable to Moscow's interests. Kazakhstan, Russia's main ally and the gateway to the Central Asian courtyard, is also the country with the largest Russian population (given the demographic characteristics of the region, the geographical factor in Central Asian countries is crucial) and the only Central Asian republic that is part of all relevant Russian institutions in the international arena. Strong cultural, geographic ties and both economic and energy objectives represent Russia's main interests in the country. Relations previously characterised by understanding between Putin and Nazarbayev have now cooled with the arrival of Tokayev. Multiple analysts suggest that this may be due to the closeness between Putin and the former president's elites, while others point out that the newcomer has interpreted the invasion of Ukraine as a sign of imperialist anxieties that could affect more countries in the Soviet sphere, a circumstance that will be analysed below. Despite immediate Russian backing during the Zhanaozen protests, most analysts anticipated a clear continuity in Kazakhstan's foreign policy, where Moscow plays a prominent role. However, Tokayev surprised everyone in June of the same year by stating during a visit to Saint Petersburg that just as he does not recognise the pro-Russian separatist regions of Abkhazia and South Ossetia, he would maintain

the same position should Lugansk and Donetsk (pro-Russian provinces in Ukraine's disputed far east) be granted similar status.

These strong statements have not been isolated incidents. Soon after, Tokayev implemented an open-door policy to allow all Russians who had been called up to serve in the war in Ukraine to enter the country. In addition to these open criticisms of the Russian initiated war, the latest developments in this series of disagreements with Moscow include the new abstention on international demands for the withdrawal of Russian troops from Ukraine during the UN vote in early 2023. At the end of the same year, Tokayev used the Kazakh language instead of Russian (the latter being coofficial in Kazakhstan) during Putin's official visit to the country.

Russia's response was swift. Kazakhstan, which relies on Russian infrastructure to export its energy resources to Europe, has experienced supply cuts on Russian territory. In response, the Tokayev government has intensified its contacts with the West and China to counter the Russian blockade. As a result, there has been an increase in the volume of the Trans-Caspian Canal, using Azerbaijan as a route to connect to the BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan) and reach European markets. In addition, China is increasing its share as Kazakhstan's main oil customer, which represents a victory for Kazakhstan in the Russian pressure game (Hess, 2023).

As regards intra-EEAU cooperation, Russia's occupation of Crimea generated new disagreement. Moscow tried unsuccessfully to pressure other members to support Russian measures in the context of the annexation. As for the Russian-led common security partnership, the CSTO, Kazakhstan has once again shown defiance by conducting military exercises with NATO and refusing to purchase Russian weaponry (Vanderhill *et al.*, 2020).

Kazakhstan's role is crucial in the Kremlin's policy landscape, where more subtle and less coercive approaches will be required to engage its southern neighbour and regain lost influence. The crisis in relations not only represents a significant challenge for Russia because of the loss of a vital ally, increasingly close to China, but also because Kazakhstan is the main gateway to the rest of the Central Asian republics.

3.2.2. Russian minorities and the invasion of Ukraine

The high presence of the Russian population in Kazakhstan can be traced back to historical and geographical reasons. On the one hand, during the Soviet era, repopulation policies were implemented (in many cases, forced) towards geographically disadvantaged regions, such as Siberia or Kazakhstan. Proximity to the neighbouring country also encouraged emigration, making Kazakhstan the country with the largest number of Russian citizens in the entire Central Asian region. In many cases, the Russian population outnumbered the Kazakh population, mainly concentrated in the north of the country.

Nationalist discourses in the early years of independence sought to establish a common sense of identity in order to cohere an artificially created state, which could have led to ethnic tensions between Kazakhs and Russians. However, Nazarbayev's skill achieved a conciliation that was not easy in his social policies, achieving a peaceful ethnic balance. Kazakhs were promoted to senior positions in the public sector (which, since Soviet times, had been mostly occupied by Slavs), while the principle of non-discrimination was upheld and "incitement to inter-ethnic discord" was strictly prohibited (Bohr *et al.*, 2019).

The relaxed atmosphere achieved by the president, which mitigated the risks of secession in the north of the country and promoted peaceful coexistence between two distinct ethnic groups, was disrupted in 2014 with Russia's annexation of Crimea. Similarities in relations with Russia, between Ukraine and Kazakhstan have raised alarm bells in Astana, a situation that has intensified following Russia's invasion in early 2022. This has generated a common fear among the different ethnic groups. On the one hand, the Kazakhs fear that the Russians will act as infiltrators, similar to what happened in pro-Russian villages in eastern Ukraine. On the other hand, Kazakh Russians fear social persecution in response to Moscow's actions in Ukraine (Bohr *et al.*, 2019).

Further along this line of thought, we find reasoning that justifies Kazakh fear in defence and protection of state sovereignty to avoid becoming a client state of any of the great powers, but especially of Russia, given its historical role as a colonial power in the region (Vanderhill *et al.*, 2020). The best example in this context of the Ukrainian conflict as a scenario of national infringement in favour of another regional power is Lukashenko's Belarus, which has become yet another instrument of Russia in the Ukrainian war. Kazakhstan does not want to become another Belarus.

Despite the notable presence of a russophile population in northern Kazakhstan, which could raise similar concerns to those in Ukraine's eastern provinces, a similar conflict is unlikely to arise in the short term. Unlike the conflict in Ukraine, the Kremlin has not supported any secessionist aspirations of Kazakh Russians in the north of the country. Moreover, Russia's fragility because of the protracted conflict with Kiev would rule out the idea of opening new fronts. Tokayev's moves therefore seem to respond more to a desire to eliminate any vestige of his predecessor's policies.

3.2.3. *Soft power*

A large group of experts now argue that the Russian threat in Kazakhstan comes not primarily from Russian minorities, but from the influence of Russian soft power. This concept, now developed by several authors based on Nye's work, involves the subtle, often difficult to identify, meddling of elements by a foreign actor that influence and modify a country's policies to its advantage. This infiltration, as Nye (2005) argues, "predisposes people to accept their leadership, as they share their vision and values, and are therefore more likely to support policies that support these assumptions".

The application of such tools is currently proving successful, as it does not require the use of violence and often goes unnoticed socially. China is a prime example of the use of these economic and investment practices to exert control in its area of influence. Military experts support the idea that Russia has the capacity to overthrow regimes that are adverse to Moscow and replace them with regimes more sympathetic to its interests. The Kremlin wields this soft power through its cultural and ideological influence, using mainly five instruments to alter and condition Kazakhstan's political guidelines in its favour. These instruments include cooperative approaches, public diplomacy, the Russian language, education and the media (Hudson, 2022).

Cooperative approaches benefit from a number of common characteristics, such as values or culture, which are mainly a result of the russification of the country during the Soviet era and which are still present in Kazakh society today, the most influenced by Russian culture of all the former Central Asian republics. Kazakh diplomacy, as mentioned above, is based on a strategy of diversification that allows it to establish multiple links but requires significant efforts to achieve a balance that does not generate tensions. Russia has traditionally been the main axis or one of the main variables on which Kazakhstan's foreign policy is developed.

As for the Russian language, it has been an important asset in the past but is now in decline. This decline is explained by the population growth of Kazakhs, influenced by a significant exodus of ethnic Russian Kazakhs since the war in Ukraine. This is reflected in statistical results, especially in the field of education, where a reduction in the number of schools teaching in Russian in Kazakhstan has been observed, decreasing from 32 % in 2008 to 17 % in 2020. In addition, there has been a drop in the percentage of students studying entirely in Russian, from 36 % to 12 % over the same period (Hudson, 2022).

As for university education, despite the decline of Russian in schools, the situation is different. Russia remains the preferred destination for Kazakh students abroad, and the number of them choosing to study in Russia has increased since 2005 (Hudson, 2022). The reasons behind this trend are easily understandable, including geographical, linguistic and economic factors.

Finally, we find the role of the media, one of the main forms of soft power in the era of globalisation of communications, facilitated by the use of the internet as the network of networks. In addition, the presence of Russian TV channels and radio stations in Kazakhstan is widespread.

But how do the consequences of this soft power manifest themselves? According to the author, soft power that promotes a positive image of Russia within Kazakhstan is projected in the international arena, contributing to the achievement of Russian economic, political and security goals. A clear example is the international cooperation between the two countries, evidenced by Kazakhstan's participation in all Russian-run bodies at the international level. This strong link justifies and normalises the intervention of Russian troops in support of the president during the January protests as a result of soft power. Without this phenomenon, criticism from nationalist or pro-Western Kazakhs of the

entry of CSTO forces would have been more noticeable. However, Tokayev is using various means to reduce this Russian influence in virtually all areas of soft power.

The main responses have been in the cultural sphere, with multiple events highlighting the country's own history, disassociating itself from the link with Russia. Other significant and less subtle manifestations include the switch to the Latin alphabet, scheduled prior to the current crisis, and the limitation of Russian propaganda through the Kazakh media, as open criticism of Western countries created uncomfortable situations for partners within Kazakhstan's multi-vectoral political character. Finally, to reduce the importance of the Russian language, the study of a third language, English, was introduced as an international showcase (Bohr *et al.*, 2019). The last incident mentioned was the language episode at one of the last meetings between the leaders of the two countries, suggesting that the situation is closer to a continuation of tensions and rivalry than an easing. For these reasons, Kazakhstan is justified as the best scenario to exemplify Russian soft power.

3.3. *China, the emerging partner*

3.3.1. *Chinese interests in Kazakhstan*

Kazakhstan plays a crucial role in Chinese projects. Its privileged geographical location, sharing a border with China and serving as the main route to European markets, is combined with its vast natural resources. As Pieper (2021) notes, "Kazakhstan did not need to lobby for the use of any particular branch. Geography and logistics play in Kazakhstan's favour because of the country's central location in the heart of Eurasia".

According to Kazakh authorities, in 2021, Kazakhstan's exports to China will reach an all-time high of 147 million tonnes of oil and 44 billion m³ of gas. Crude oil and its derivatives ranked first in terms of value, reaching \$4.1 billion, followed by natural gas, with a value of \$1.2 billion. In this context, CNPC (China National Petroleum Corporation) stands out as one of the main foreign investors (Nurdavletova *et al.*, 2023).

Kazakhstan plays a leading role in the energy sphere with China, being one of its main partners due to its abundance of natural resources. The current geopolitical trend is strengthening ties between the two countries, at the expense of Russia. Kazakhstan has emerged as a regular participant in multilateral forums and meetings, as well as in bilateral negotiations in the energy sphere, which some authors have called energy diplomacy (Nurdavletova *et al.*, 2023). Energy relations between China and Kazakhstan date back to the late 1990s, when the first energy agreements were signed.

However, it is from 2013, with the introduction of the BRI, that China's presence in Kazakhstan experienced a significant and definitive increase. This progress is materialised through a broad and generous network of economic and commercial investments, with energy cooperation being one of the key pillars of the project,

according to Professor Shun Wang (2023). Cooperation between the two countries has been strengthened since the beginning of the new millennium and has reached a decisive level with the monumental BRI project, which involves Chinese state-owned enterprises, such as the mentioned CNPC.

Table I presents updated official Kazakh government statistics, revealing that the country's economic engine is the country's large exports of natural resources, mainly oil and oil products, which account for more than half of the total monetary value, amounting to 53.8 %, far ahead of other raw materials such as radioactive chemical elements (4.4 %) and refined copper (4.1 %).

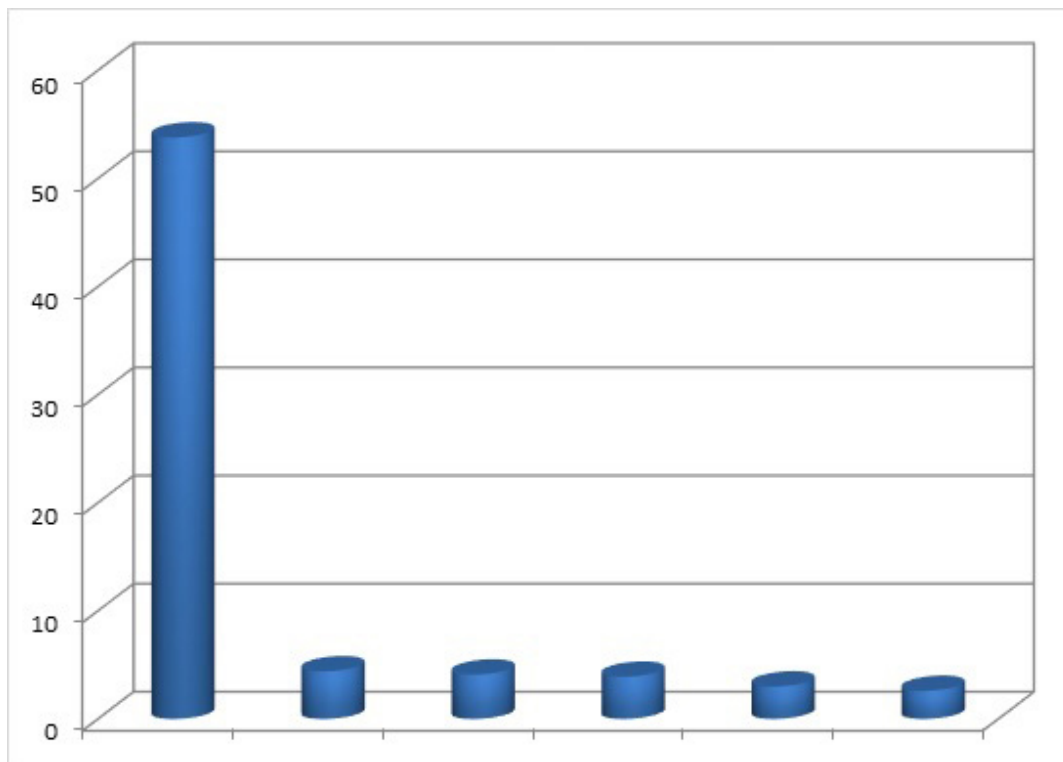


Table I. Kazakhstan's exports in 2023 by product (in %). Source: Author's elaboration based on data obtained from the National Statistical Office of Kazakhstan. Available at: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

Table II shows the geographically segmented trade balance. Total exports in 2023 reached 78 674.5 million US dollars (USD). In terms of ranking by trading partner, it can be seen in Kazakh imports (Table II) that China (18.7 %) is slightly surpassed by Italy (18.9 %). It is followed by Russia (12.4 %) and the Netherlands (5.2 %). On the other hand, in terms of exports (Table III), as was to be expected from the above, China is the main destination for Kazakh resources, representing 27.4 % of total exports, closely followed by Russia (26.5 %), whose trend, with the conflict in Ukraine in the background, is difficult to foresee.

Not surprisingly, Kazakhstan is the Central Asian country that receives the most attention and investment from China. In addition to the energy interests mentioned above, there are also important Chinese economic, commercial and security objectives in Kazakhstan.

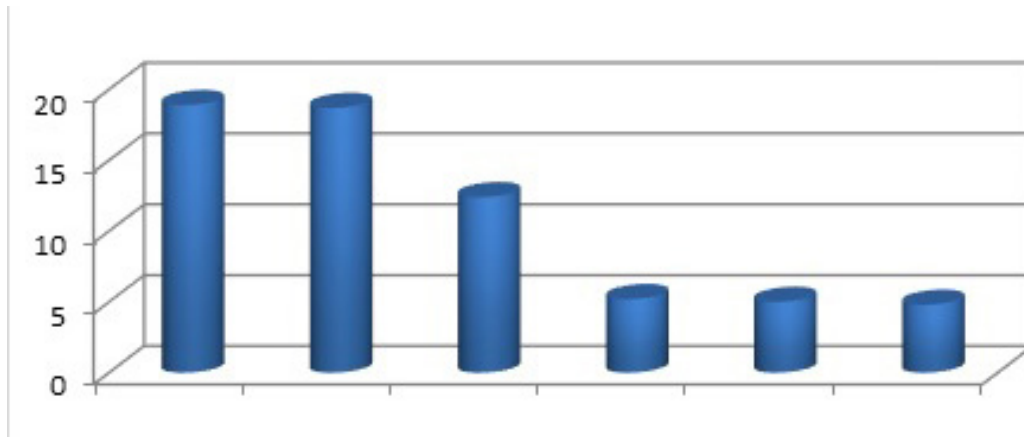


Table II. Kazakhstan's imports in 2023 by country (in %). Source: Author's elaboration based on data obtained from the National Statistical Office of Kazakhstan. Available at: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

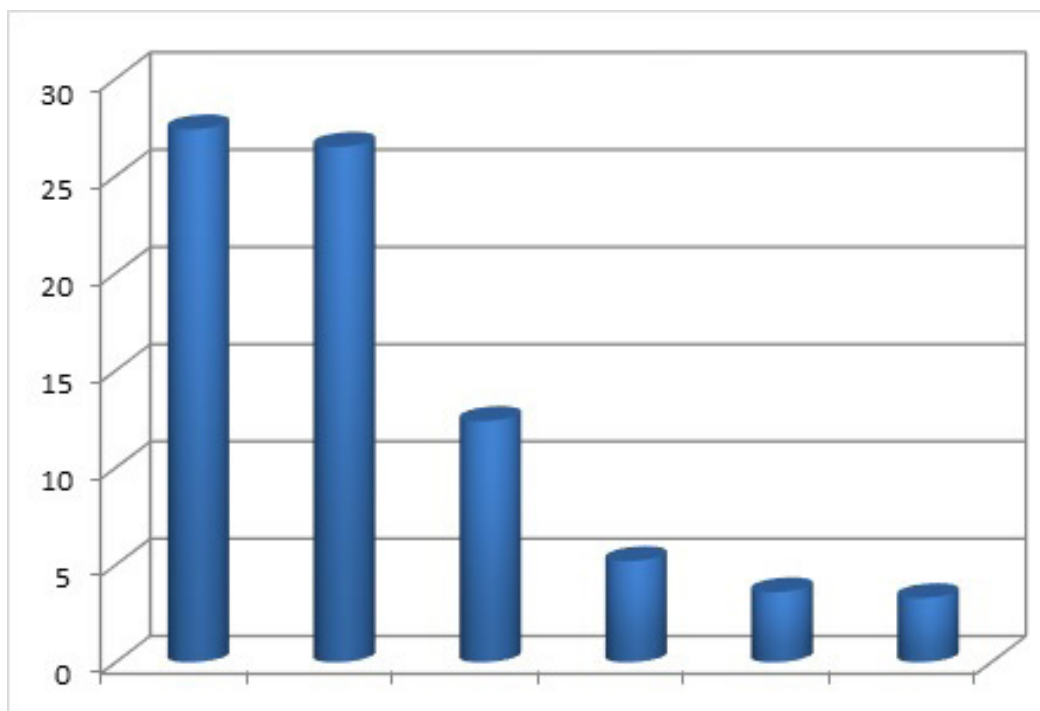


Tabla III. Exportaciones de Kazajistán en 2023 por países (en porcentaje). Fuente: Elaboración propia. A partir de datos obtenidos a través del Oficina Nacional de Estadísticas de Kazajistán. Disponible en: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>

These interests are closely linked to the success of the Belt and Road Initiative, which has involved considerable investment for the benefit of the Central Asian country to create and modernise non-existent or old infrastructure inherited from the Soviet era.

Recently, the partnership between the two states has evolved into a comprehensive strategic partnership, further consolidating relations. However, there are dissenting voices within the country itself, perhaps influenced by a latent Sinophobia, who estimate a decline in Chinese investment and minimise Beijing's role in the Kazakh economy. This feeling of rejection is mainly due to two reasons: the growing Chinese presence in the country's economy and the ethnic problems on the border resulting from the persecution of the Uighur minority.

4. Conclusions

In the current context, the prospective outline of Kazakhstan's foreign policy in the coming years becomes complex. The multi-vector strategy, the bedrock of Kazakh diplomatic success, will continue to be a key pillar, delineated by relations with its Chinese and Russian neighbours. The challenges faced with each one, and the decisions and actions taken, have a decisive impact on the direction of this vector, not only in Kazakhstan but in the entire Central Asian sphere.

The cooling of relations between Tokayev and Putin introduces unprecedented uncertainty into bilateral relations, a situation that China is taking advantage of. Kazakhstan observes, with justified suspicion, Russia's moves in Ukraine, seeking some distancing in order to safeguard its autonomy and avoid being subjugated as Belarus is experiencing under Lukashenko's regime. However, this stance faces obstacles, as Russia has significant resources to influence its neighbour. Russian interference in Kazakhstan's political life through electronic media creates instability and serves its interests. The outcome of the war in Ukraine will condition the extent of Russian soft power in the country and thus in the Central Asian region.

China positions itself as Kazakhstan's priority partner, with which it shares a strategic partnership of multilateral scope. This cooperation goes beyond energy agreements, representing a crucial factor in the delicate balance of power in the region, especially in the face of recent tensions between Kazakhstan and Russia. Relations between the two countries will largely depend on the success or failure of the Belt and Road Initiative projects as they pass through Kazakhstan. However, incidents involving the Kazakh minority on Chinese territory are generating a sense of rejection, exacerbating what the Kazakh population calls a yellow invasion. Reversing this mentality requires a reversal of domestic policies in the Xinjiang region, as well as investments that benefit both Chinese interests and Kazakh citizens.

In sum, there is reasonable evidence of competitive tensions and disputes between Russia and China in Central Asia, especially over the control of energy resources, where Kazakhstan plays a major role as the main producer. While Moscow and Beijing are unlikely to publicly highlight their differences, disputes could intensify in future scenarios if significant changes in the world order occur. However, such assumptions are unlikely in the short to medium term.

Bibliography

- Alonso Marcos, A. (2019). ¿Hacia dónde se dirigirá ahora Kazajistán? [online]. *Esglobal*. [Accessed: February 2, 2024]. Available at: esglobal.org/hacia-donde-se-dirigira-ahora-kazajistan/
- Arduino, A. and Pantucci, R. (2023). The Stans Can't Play Both Sides Anymore [online]. *Foreign Policy*. [Accessed: February 2, 2024]. Available at: <https://foreignpolicy.com/2023/05/31/central-asia-russia-china-kazakhstan-kyrgyzstan-sco-play-both-sides/>

- Argumosa Pila, J. (2023). El impacto de la guerra en Ucrania en la geopolítica mundial [online]. *European Institute of International Studies*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://docplayer.es/236711626-Global-policy-perspective-report.html>
- Ballesteros Peiró, A. (2022). Socioeconomic structures of Central Asian Republics. Kazakhstan, between continuity and change. *Cuadernos de Estrategia*. (216), pp. 153-180. ISSN 1697-6924.
- Bohr, A. *et al.* (2019). *Kazakhstan: Tested by Transition* [online]. Royal Institute of International Affairs. [Accessed: February 2, 2024]. Available at: <https://chathamhouse.org/2019/11/kazakhstan-tested-transition-0/9-recommendations>
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. [online]. Oxford University Press. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199929825.001.0001
- De Pedro Domínguez, N. (2010). El ascenso de China en Asia Central: ¿un nuevo hegemon regional en gestación? [online]. *UNISCI Discussion Papers*. N.º 24, pp. 9-22.
- . (2022). Subjects and objects of the new Grand Game: Kazakhstan's foreign policy and the Central Asian states. *Cuadernos de Estrategia*. 216, pp. 109-128. ISSN 1697-6924.
- Duguin, A. (2017). *Putin vs Putin*. Hipérbola Janús. 355 p. ISBN 978-15-453-1623-8.
- Eder, T. S. (2013). *China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*. Springer Science & Business Media. 235 p. ISBN 978-36-580-3271-5.
- Foreign trade turnover of the Republic of Kazakhstan (January-December 2023)* [online]. (2024). Agency for Strategic Planning and Reforms of the Republic of Kazakhstan Bureau of National Statistics - January-December 2023. [Accessed: February 2, 2024]. Available at: <https://stat.gov.kz/en/industries/economy/foreign-market/publications/123067/>
- Gil Laso, A. (2023). Kazakhstan: a revolution without colours (reprint) [online]. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 29, pp. 737-760. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.ieee.es/en/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2023/DIEEEOII_2023_ALFGIL_Kazajistan.html
- Hess, M. (2020). Russia and Central Asia: Putin's Most Stable Region? [online]. *Foreign Policy Research Institute*. 64, n.º 3, pp. 421-433. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1016/j.orbis.2020.05.005.
- Huasheng, Z. (2023). Central Asia in Change amid the New Great Game [online]. *Russia in Global Affairs*. 21(4), pp. 138-148. [Accessed: February 2, 2024].
- Hudson, V. (2022). The impact of Russian soft power in Kazakhstan: creating an enabling environment for cooperation between Nur-Sultan and Moscow

- [online]. *Journal of Political Power*. 15, n.º 3, pp. 469-494. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1080/2158379X.2022.2127280
- Kaczmariski, M. (2016). The Asymmetric Partnership? Russia's Turn to China [online]. *International Politics*. 53, n.º 3, pp. 415-434. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1057/ip.2016.7.
- . (2019). Convergence or Divergence? Visions of World Order and the Russian-Chinese Relationship [online]. *European Politics and Society*. 20, n.º 2, pp. 207-224. [Accessed: 2024].
- Kazantsev, A., Medvedeva, S. and Safranchuk, I. (2021). Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia [online]. *Journal of Eurasian Studies*. 12, n.º 1, pp. 57-71. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1177/1879366521998242.
- Kudaibergenova, D. T. and Laruelle, M. (2022). Making sense of the January 2022 protests in Kazakhstan: failing legitimacy, culture of protests, and elite readjustments [online]. *Post-Soviet Affairs*. 38, n.º 6, pp. 441-59. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1080/1060586X.2022.2077060.
- Laruelle, M. (2018). *Central Asia in the Era of Sovereignty. The Return of Tamerlane?* [online]. [Accessed: February 3, 2024]. Available at: https://www.researchgate.net/publication/343895694_Kazakhstan's_Dilemma_on_Eurasian_and_Central_Asian_Integrations
- Lo, B. (2008). *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Brookings Institution Press. 265 p. ISBN 978-08-157-3319-5.
- Malashenko, A. (2013). *The Fight for Influence: Russia in Central Asia* [online]. Carnegie Endowment for International Peace. [Accessed: February 3, 2024]. Available at: <https://carnegieendowment.org/research/2013/12/the-fight-for-influence-russia-in-central-asia?lang=en>
- Masood, S., Khan, A. B. and Hamid, M. (2022). A Review of China-Kazakhstan Economic Relationship during the 21st Century [online]. *Journal of Social Sciences Review*. 2, n.º 4, pp. 68-77. [Accessed: 2024]. DOI: 10.54183/jssr.v2i4.56
- Nurdavletova, S. M., Yesdauletova, A. M. and Yesdauletov, A. O. (2023). Kazakh-Chinese Cooperation in Energy Sphere [online]. *Research Association for Interdisciplinary Interdisciplinary Studies*. [Accessed: 2024]. DOI: 10.5281/zenodo.8310139
- Nye, J. S. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs Books. 208 p. ISBN 978-15-864-8306-7.
- Pardo Delgado, J. M. (2023). Geopolitical dynamics in Central Asia. Cooperation and competition between China and Russia [online]. *Publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2023/DIEEEE013_2023_JOSPAR_Asia.html

- Pieper, M. (2021). The Linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian Economic Union between Russia's Defensive Regionalism and China's New Silk Roads [online]. *International Politics*. 58, n.º 3, pp. 462-482. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1057/s41311-020-00244-6.
- Roberts, S. R. (2020). *The War on the Uyghurs: China's Campaign Against Xinjiang's Muslims*. Manchester, Manchester University Press. 308 p. ISBN 978-15-261-4768-4.
- Santiago Orti, R. (2024). Las consecuencias geopolíticas del fin armenio de Nagorno Karabaj [online]. *Publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2024/01/DIEEO04_2024_RAFSAN_Nagorno.html
- Šraders, S. and Terry, G. S. (eds.). (2022). *A Restless Embrace of the Past?: The Conference on Russia Papers* [online]. University of Tartu Press. [Accessed: February 1, 2024]. Available at: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/53132>.
- Stronski, P. (2023). Lessons Learned From the Kazakhstan Crisis [online]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://carnegiemoscow.org/commentary/86450>
- Stronski, P. and Ng, N. (2018). Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic [online]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>
- Tanchum, M. (2015). Kazakhstan's western rebalancing: the changing strategic contours of Eurasian connectivity [online]. *Orta Asya ve Kafkasya Araştırmaları*. 10, n.º 20, pp. 1-17. [Accessed: 2024].
- Tipaldou, S. (2018). La turbulenta relación entre élites y oposición en Asia Central: El caso de Kazajstán. In: Serra, F. and Izquierdo, F. (eds.). *Poder y regímenes en Asia Central*. Barcelona, Bellaterra, pp. 261-299.
- Vanderhill, R., Joireman, S. F. and Tulepbayeva, R. (2020). Between the bear and the dragon: multivectorism in Kazakhstan as a model strategy for secondary powers [online]. *International Affairs*. 96, n.º 4, pp. 975-993. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1093/ia/iaa061
- Wang, S. (2023). Prospect on the Energy Cooperation between China and Kazakhstan from the Perspective of One Belt, One Road Initiative [online]. *Academic Journal of Business & Management*. 5, n.º 3. [Accessed: 2024]. DOI: 10.25236/AJBM.2023.050318.

Article received: January 31, 2024.

Article accepted: May 14, 2024.

Arturo Dueñas Díaz

Internationalist and translator by the Pontifical University of Comillas. Master's Degree in Interdisciplinary European Studies, College of Europe

Email: arturodue97@gmail.com

Athena versus Mars: the protection of ukrainian cultural heritage in the war against Russia

Abstract

The Ukrainian war has awakened old fears in Europe. This war has its origins in ethno-cultural issues that go back centuries. To understand the origin of the conflict between Russians and Ukrainians, it is necessary to go back to the Russian empire, which is reflected today in aspects such as language and religion. In such a conflict, cultural property becomes a potential victim and subject to manipulation, plunder, damage and destruction. Since the beginning of the war, hundreds of cultural properties in Ukraine have been damaged or destroyed despite international regulations protecting heritage in the event of armed conflict, much of which has been ratified by both Kiev and Moscow. This paper will begin by analyzing Ukrainian versus Russian national identity from its origins to the present day, continue by examining the mechanisms of protection of cultural property applicable to this case, as well as the damage suffered to this day by Ukrainian heritage, and try to determine whether such acts are contrary to international law and how they can be judged.

Keywords

Ukraine, Cultural heritage, Destruction, Armed conflict, UNESCO.

Cite this article:

Dueñas Díaz, A. (2024). Athena versus Mars: the protection of Ukrainian cultural heritage in the war against Russia. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N.º 23, pp. 231-255.

I. Introduction

On February 24, 2022, the Russian army crossed the border and marched on Ukraine. Since the beginning of the Russian invasion, the Ukrainian government has worked together with UNESCO and other cultural organisations to protect the country's cultural property by fixing the emblem prescribed by the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, surrounding historical monuments with sandbags and trying to evacuate cultural property from museums.

It is interesting to analyse the protection of Ukraine's wartime cultural heritage for several reasons. First, cultural property is also a victim of conflict and is subject to theft, damage or destruction. In addition, their protection is often compromised by being subordinated to the military needs of the warring parties. Secondly, the Russian-Ukrainian conflict has very strong cultural motivations, which puts cultural assets even more in the spotlight as their destruction is an effective means of undermining morale and humiliating the adversary.

This paper will seek to answer the following research questions: Which cultural assets are most threatened in war? Has Russia committed war crimes by its actions against cultural property in Ukraine? And if the answer is yes, how can they be judged? Naturally, the answer to these questions will be detailed in the conclusions.

The work is divided into three distinct parts. The first part will consist of an analysis of what is meant by heritage and of the range of international standards aimed at protecting cultural property. The second part will analyse precisely the Ukrainian national consciousness *vis-à-vis* the Russian one from its origins to the present day. Exploring the identity and interests of both sides will reveal the ideals and objectives of the actors and allow us to demonstrate that identity is an element that is present in the construction of the foreign policy of states, as well as the effectiveness and importance that its study can have in international relations. The third part will provide the reader with an overview of the current situation of cultural heritage in Ukraine now that the country is in the midst of war. Finally, the fourth part will look at how to bring to justice the crimes committed against heritage in this conflict.

1.1. What is cultural heritage?

Influenced by the ravages suffered by historical and cultural heritage during World War II, the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict adopted in The Hague in 1954 first delineated in article 1 what was meant by cultural property: "movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people", be they monuments, works of art, manuscripts, etc. and "buildings whose main and effective purpose is to preserve or exhibit the movable cultural property", such as museums, libraries, archives or even shelters

intended for their protection. Sites that concentrate a considerable number of cultural properties of the two previous classes will be considered as monumental centres (Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1954)^{10,31}},»issued»:{{«date-parts»:{{«1954»,5,14}}}},»schema»:»https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json»} .

Besides, the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, adopted within the framework of the UNESCO General Conference at its 17th session held in Paris from October 17 to November 21, 1972, in its article 1 defines cultural heritage as:

“Monuments: architectural works, works of monumental sculpture and painting, elements or structures of an archaeological nature, inscriptions, cave dwellings and combinations of features, which are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science; groups of buildings: groups of separate or connected buildings which, because of their architecture, their homogeneity or their place in the landscape, are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science; and sites: works of man or the combined works of nature and man, and areas including archaeological sites which are of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological or anthropological point of view” (Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1972).

The latter definition is key, not only for its precision and clarity, but also for highlighting the universal value of heritage. This idea of cultural diversity as an invaluable asset for the whole of humanity is taken up by UNESCO in one of its declarations of November 15, 1972, article 7 of which recognises “the right of all countries and peoples to preserve their culture as part of the common heritage of mankind” (*Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales*, 1972).

Indeed, heritage can be understood as an inheritance that a human group receives from previous generations, which it can pass on to future generations, and which the members of the group carry with them to express their identity and collective memory. It is because of this potential of heritage as a basis from which to project oneself into the future that, after decolonisation, third world countries pushed for the recognition within the United Nations of the so-called third generation rights or human rights of solidarity, among which the right of peoples to their natural wealth and resources is of particular interest to us. The latter would crystallise in articles 13 to 15 of the 1976 Universal Declaration of the Rights of Peoples, concerning the right to preserve their own culture and conserve their heritage (Urueña Álvarez, 2004).

Given its role as a bridge between the past and the present, the deliberate destruction of cultural property has been frequently used as a weapon of war throughout history up to the present day, as recognised by the Cultural Heritage Policy of the Office of the

Prosecutor of the International Criminal Court: “Deliberate attacks on cultural heritage are a centuries-old practice that remains a feature of modern conflicts”. Indeed, the destruction of heritage assets is part of strategies to eliminate the adversary’s cultural and ideological references in order to undermine its morale and weaken the historical justifications for its claims. The loss of heritage is a severe blow to the identity of a nation, which sees an important part of its past erased with the stroke of a pen. Without testimonies of its tradition that allow it to project itself into the present and the future, a culture is exposed to the manipulation of its history, its cultural cleansing and its dilution in favour of another imposed or assimilated culture. From a security perspective, identity crises also foster instability and conflict by increasing the likelihood of violent struggles within societies to forge a new identity and of feelings of resentment between different human groups (Cortés Jiménez, 2019).

1.2. Mechanisms for the protection of cultural heritage in armed conflict

Once the object of study has been defined, we can go on to consider the set of legal bases that ensure its protection. First of all, cultural heritage is protected by human rights themselves, more specifically article 27 of the Universal Declaration of Human Rights which ensures the right of everyone to “freely participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits”, an idea that is also enshrined in article 15 of the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, to which both Russia and Ukraine are parties (Universal Declaration of Human Rights, 1948), this idea is also reflected in article 15 of the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, to which both Russia and Ukraine are parties (Drazewska y Hausler, s. f.).

In the field of *ius in bello*, article 147 of the Fourth Geneva Convention of 1949 considers “destruction and appropriation of property not justified by military necessity and carried out on a large scale in an unlawful and wantonly” as grave breaches (Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 1949). Similarly, its 1977 Additional Protocol I on the Protection of Victims of International Armed Conflicts, which is binding on Russia and Ukraine, stipulates in article 53 that “historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples” must not be attacked, be the object of reprisals, or be used in support of the military effort (Protocolo I adicional, 1977).

The 1954 Hague Convention mentioned above is a key document as the first treaty of universal scope devoted exclusively to the protection of cultural heritage (Urueña Álvarez, 2004). This Convention, which was sponsored by UNESCO and to which both Russia and Ukraine are parties, requires in its Article 4 that states parties respect cultural property located on the territory of other states, refrain from any act of theft, pillage, misappropriation or vandalism against it and avoid retaliatory measures against cultural property. Likewise, States Parties to the Convention must both avoid “exposing such property to destruction or damage in the event of armed conflict”

(Convention for the Protection of Cultural Property, 1954), and take advantage of the protection enjoyed by the property by using it in support of the military effort.

The 1954 Convention offers cultural property two types of protection: a general one, under Article 6, for anything that can be considered cultural property under Article 1, whereby it is the task of the State Party to determine which property is of sufficient importance to enjoy the protection of the Convention; and a special protection, for cultural property of great importance which is not used for military purposes, which is remote from important military objectives and which is inscribed on the International Register of Cultural Property under Special Protection, in addition to shelters of specific property, and transports which are specially used for the purpose of transporting cultural property (article 8). In order to mark the properties to be protected, the Convention establishes an emblem of obligatory use in the case of cultural property subject to special protection, and optional use for those with general protection (Balcells Magrans, 2022).

Subsequently, in view of the brutal acts committed during the Kosovo war, it became clear that a new treaty was needed that would take up the development of humanitarian law since 1954 and deepen the protection of heritage (de Rueda Roigé, 1998). Thus, at the Diplomatic Conference held in The Hague in 1999, the Second Protocol was signed, Chapter III of which established a new category of enhanced protection for cultural property of particular importance for humanity which benefits from appropriate national protection measures and which is not used for military purposes (Second Protocol, 1999).

1.2.1. Military requirements

Despite the general prohibition of subjecting cultural property to attack, international law also provides for certain exceptions under which it is lawful. Thus, the 1954 Convention introduces for the first time the idea of military necessity taking precedence over the protection of cultural property (de Rueda Roigé, 1998). Regarding cultural property enjoying general protection, article 4.2 of the Convention provides that it shall lose its protection if military necessity prevents compliance. The conditions for waiving the immunity of specially protected cultural property are stricter and according to Article 11 can only be done on a temporary basis if the adversary attacks cultural property or uses the property or its immediate vicinity for military purposes, and prior efforts should be made to require the adversary, whenever possible, to cease such violation within a reasonable time. The decision to waive immunity can only be taken by, at least, one Head of Division and must be communicated to the opposing party, if circumstances permit it, well in advance and in writing to the Commissioner-General for Cultural Property, explaining the reasons for taking such action (Convention for the Protection of Cultural Property, 1954). It goes without saying that, under the principle of proportionality, a waiver of military necessity does not justify a disproportionate attack (Drazewska y Hausler, s. f.).

The Second Protocol, pursuant to article 4 of the 1954 Convention, in its article 6, further elaborates on the concept of military necessity by accepting it in case the cultural property in question has been rendered a military objective by its function, or if the capture, neutralisation or destruction of the cultural property would provide a military advantage not otherwise achievable. Therefore, military necessity cannot be invoked if the attack does not involve such a military advantage or if the damage caused to the cultural property is excessive in relation to the military advantage anticipated, as prescribed by article 7 of the same Protocol (Second Protocol, 1999), or if it has other purposes such as spreading terror among the population, which is prohibited by article 51 (2) of the 1977 Additional Protocol I.

1.2.2. Looting of cultural property

Finally, the 1954 Convention had certain gaps, such as the restitution of cultural property in post-conflict situations and how to deal with illicit situations resulting from a possible lack of vigilance and conservation, such as illicit trafficking in property, archaeological plundering, or the restoration or modification of cultural property with ideological intent. These gaps have been filled by subsequent protocols and conventions such as the Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, adopted at the same time as the 1954 Convention of the same name (Miranda Gonçalves, 2020). This Protocol, which has been signed and ratified by both Russia and Ukraine, in its Chapter I requires its States Parties to prevent the export of cultural property located in territory occupied during the armed conflict, to seize cultural property imported into their territory, to return it and to compensate the competent authorities of the territory of the State from which it was exported after the end of hostilities (Protocol for Protection, 1954). In the same vein, the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property was adopted within the framework of UNESCO in 1970 and approved by Russia and Ukraine in 1988 (Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 1970). The 1999 Second Protocol also addresses this issue in Article 9 by prohibiting, in occupied territory, the export of cultural property by the occupying power, as well as archaeological excavations and restorations, except when indispensable for the safeguarding of the property. They should also, if necessary, enlist the cooperation of the competent national authorities of the occupied territory, if and when circumstances permit (Segundo Protocolo, 1999).

2. The case of Ukraine

The causes of the present conflict are numerous and varied in nature: geopolitical, strategic, economic and, of course, cultural and identity-based. The American political scientist Alexander Wendt already argued that identity and interests were the main

factors guiding the actions of states, and that identity and interests were determined not so much by material forces as by ideas. As a consequence of interacting with other actors, their awareness of themselves *vis-à-vis* others, their own characteristics and history, international actors construct images of themselves in order to differentiate themselves from other actors. These images constitute what we know as identity and condition its relationship with the other states with which it interacts, as well as the interests that lie behind this relationship (Wendt, 1994).

Three days before the invasion, on February 21, 2022, Vladimir Putin made a speech to justify Russia's intervention in the neighbouring country. Among the reasons given were NATO's expansion right up to Russia's doorstep, but especially the legitimacy of Ukraine's identity and its right to statehood (Putin, 2022).

This is not the first time Putin has made similar statements. For example, in 2008, on a visit to the US, he told US President George W. Bush that "Ukraine is not a country" and in his speech to the Duma in 2014, after the annexation of Crimea, he claimed that Russians and Ukrainians were one nation (Behrends, 2014). Such statements reflect Putin's belief in the unity of the peoples descended from Kievan Rus on the basis of their Slavic and Orthodox Christian identity (Dlugy, 2022). However, it omits the influence of other cultures that have contributed to making Ukraine, Belarus and Russia distinct nations.

The idea shared by the Russian elite of the existence of one great Russian nation divided into three Russias corresponding to a Greater Russia, a Lesser Russia (Ukraine) and a White Russia (Belarus) dates back to the time when the Grand Principality of Moscow brought the various Eastern Slavic groups under its control and has been promoted through the Russian imperial education system of the 19th century to the present day (Mankoff, 2022).

According to this approach, Ukrainian and Belarusian national identities would be a product of manipulation from the outside, and thus artificial. In the case of Ukraine, although its inhabitants had been culturally and linguistically different from Russians for centuries, Ukrainian nationalism did not emerge until the 19th century after the partition of Ukraine between Russia and Austria, which came to control the Ukrainian regions of Galicia, Bukovina and Transcarpathia. Saint Petersburg tried to suppress Ukrainian nationalist sentiment by banning the publication of works and teaching in the Ukrainian language, judging it to be a minor dialect and a contrived creation of Austria-Hungary to weaken the greater Russian identity (Behrends, 2014), which Putin evokes in his accusations of NATO and the EU manipulating Ukrainian national identity as part of their geostrategic rivalry with the Kremlin.

Ukraine sought independence after the collapse of the Russian and Austro-Hungarian empires in the aftermath of World War I and during World War II, when the Organisation of Ukrainian Nationalists led by Stepan Bandera attempted to create an independent Ukrainian state with the cooperation of Nazi Germany. Nevertheless, Stalin carried out an intense russification campaign in Ukraine that would be continued by his successors until Gorbachev's glasnost, when nationalist movements advocating

independence from the USSR regained their importance. Yeltsin supported Ukrainian independence in the belief that it would not be permanent and that an independent Ukraine would always remain linked to Russia (Behrends, 2014).

On the contrary, since its independence, Ukraine has taken steps towards consolidating its national identity, including in the majority Russian-speaking regions in the east and south of the country. Of particular note are the efforts made in this regard during Petro Poroshenko's presidency during which, in 2019, a law was passed making Ukrainian the official language of the state and increasing its use in the media and administration. As a result of this nation-building process, today two thirds of Ukrainian citizens consider Ukrainian to be their mother tongue and a large part of the eastern part of the country is bilingual in Ukrainian and Russian (Behrends, 2014).

Ukraine's cultural disconnection from Russia has even been reflected in the religious sphere. Until 2014, the largest of all Ukrainian Orthodox churches was the Ukrainian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate (UOC-MP) (Behrends, 2014), which had been created during the last days of the USSR as an autonomous Church dependent on the Moscow Patriarchate despite the existence of the Ukrainian Autocephalous Orthodox Church (UAOC) and the Ukrainian Orthodox Church of the Kyiv Patriarchate (UOC-KP), which had been created in 1992 as independent from the Moscow Church shortly after Ukraine's declaration of independence. However, both the UAOC and the UOC-KP lacked recognition in the orthodox church hierarchy and were branded schismatic. The situation changed on December 15, 2018 with the Unification Council held in Saint Sophia Cathedral in Kiev, which unified the UAOC, the UOC-KP and some parishes of the UOC-MP into the new Orthodox Church of Ukraine (UOC) which was also granted autocephaly and recognition by the Ecumenical Patriarchate of Constantinople, much to the frustration of the Moscow Patriarchate (Orzechowski y Wejman, 2021). This separation between the Ukrainian and Russian Orthodox churches adds a dimension of religious warfare to an already complex conflict. Since its inception, the UOC has taken steps to move closer to the Western Catholic churches and away from the traditions of the Russian Orthodox Church. On December 24, 2022, the Primate of the UOC and the Greek Catholic Church in Ukraine signed an agreement to harmonise their liturgical calendars and the dates of their religious holidays, which meant that, for example, Christmas would henceforth be celebrated in the Slavic country on December 25 and not on January 7 as per Orthodox tradition. At the present juncture, even the UOC-MP has distanced itself from Russia despite the harmony of its primate with the current Patriarch of Moscow. In May 2022, the UOC-MP issued a communiqué rejecting the Russian invasion and amending its statutes, underlining its autonomy from the Russian Orthodox Church, although it did not miss the opportunity to blame the UOC and its ideology for the invasion (Bianchi y Botti, 2023). According to sources, the UOC would today be the largest church in Ukraine with 54 % of the Ukrainian population being members. In contrast, while the UOC-MP had always been the majority church among the Ukrainian population, today only 4 % of Ukrainians would identify with this religious denomination (Лев, 2022), probably because of accusations that it is a focus of Russian influence if not collaboration with the invader.

The relative success of Kiev's ukrainianisation policy has set alarm bells ringing in Moscow and the invasion unleashed in February last year can be interpreted as a last desperate attempt to bring Ukraine back into the Russian fold. However, it seems that this war has had the opposite effect of bringing Ukrainian citizens closer together and reinforcing the separation between Russian and Ukrainian identities.

3. Heritage damage in the Ukrainian war

The ethnic and cultural element is key in this war between two groups that are perceived as two distinct cultures and ethnic groups. Given the close relationship between cultural heritage and identity, cultural property runs the risk of being used in a propagandistic manner to strengthen the positions of groups and of becoming military targets to deny the cultural identity of the other. This is not the first time that Ukraine's cultural heritage has been threatened by war. Already during the occupation of the country by German troops during World War II, Ukraine suffered severe cultural losses due to looting and destruction (Pasikowska-Schnass, 2022). In the current war, if one thing is clear from the photographs and videos that reach us, it is that there are no neutral zones and that even civilian places such as homes, hospitals, nuclear power plants, schools, places of worship, museums and archaeological sites are not free from military targeting and artillery fire (Bazhenova, 2022). Since the beginning of the war, the vast majority of Ukrainian territory has been shelled with ballistic and cruise missiles aimed at intimidating and demoralising the population. In February 2022 alone, the Russian military is estimated to launch more than 1100 missiles, around fifty per day (Koval y Gaidai, 2022). Such actions should come as no surprise given that Russia has already demonstrated its disregard for international norms in Syria by targeting some of its attacks on hospitals and important heritage sites (Daniels, 2022).

At present, Ukraine has eight UNESCO World Heritage Sites: the residence of the Metropolitans of Bukovina and Dalmatia in Chernivtsí, the wooden tserkvas of the Carpathian region, the Geodesic arch of Struve, the Chagarian beech forests of the Carpathians, the ancient city of the Tatar Chersonese and its *chôra* in occupied Crimea, Saint Sophia Cathedral, the monastic ensemble and the Kievo-Petchersk laura in Kiev, the ensemble of the historic centre in Lviv, and the historic centre of Odessa. The latter three have been added by UNESCO to its List of World Heritage in Danger because of the serious danger of war damage. The inclusion of the Ukrainian properties on the list is part of efforts both to prevent them from being attacked by Russia and to alert the international community and enlist its urgent support for their preservation. Inscription on the list enables Ukraine to benefit from resources from the World Heritage Fund and to collaborate with the World Heritage Committee in taking corrective measures to ensure the conservation of the properties (*Centro del Patrimonio Mundial*, 2008: 17). Measures Ukraine has benefited from since the beginning of the invasion include a \$ 30 million emergency plan, part of which is earmarked for monument protection equipment, and support for the conservation and digitisation of artistic and documentary heritage (UNESCO, 2023).

Ukraine also has seventeen World Heritage candidate sites on its Tentative List (UNESCO, s. f.), among which the Derzhprom complex located in Kharkov's Freedom Square, the archaeological site of the Stone Tombs and the historical centre of Chernobyl have been affected by the intense fighting (Pasikowska-Schnass, 2022). As part of UNESCO's efforts to conserve Ukrainian heritage, UNESCO is working hand in hand with the Ukrainian authorities and ICOMOS to develop a rehabilitation plan for the historic centre of Chernobyl (UNESCO, 2024).

According to UNESCO, from the beginning of the war on February 24 to October 18 this year, a total of 295 cultural sites have been damaged or destroyed (according to the Ukrainian Ministry of Culture this figure is 533), including 124 religious sites, 110 historic buildings, 28 museums, nineteen monuments, thirteen libraries and one archive. The overwhelming majority of damaged cultural property is located in areas of heavy fighting such as Donetsk, Kharkov and Lugansk, and in Kiev (UNESCO y Larcán, 2023).

The region with the most damaged or destroyed cultural sites is Donetsk with 85 damaged or destroyed cultural sites, according to UNESCO, especially the city of Mariupol. The former Greek colony on the Sea of Azov is now under the control of the Donetsk People's Republic (Kishkovsky y Seymour, 2022). It is estimated that around 20 000 of its inhabitants have perished in the Russian offensive (Koval y Gaidai, 2022) and that 90 % of its historic buildings have been destroyed (Verheyen y Chialastri, 2022). On March 16, 2022, one of the most dramatic episodes of the war took place in that city after Russian aircraft dropped two 500 kg bombs on the Donetsk Regional Academic Theatre of Dramatic Art, despite the fact that it was marked in Russian with the word children written large on the ground. In this case the Russians did not destroy it because it was a cultural building, but, worse, because they knew that about a thousand women and children were sheltering there, of whom about 600 perished (Baitsym, 2022).

Kharkov, with 55 sites in particular, is the second Ukrainian region with the most damaged or destroyed cultural heritage. In February 2022 alone, Russian attacks destroyed 80 % of Izium and 1937 buildings, including 1671 residential buildings, in the city of Kharkov (Koval y Gaidai, 2022), Ukraine's second largest city and a member of the UNESCO Creative Cities Network. Some of the buildings of heritage interest in the city centre have suffered the most damage, such as the opera house; the Derzhprom complex on Freedom Square, which is on Ukraine's Tentative List for future World Heritage status; and the Slovo Building, important in the Ukrainian national consciousness for having been built in the 1920s to house the most prominent Ukrainian writers, a good number of whom would be shot on orders from the USSR (Kishkovsky y Seymour, 2022). On March 9, the city's Art Museum was also bombed and badly damaged. The museum has a collection of around 25 000 works, including works by Italian, French, Indian, Chinese, Russian and Flemish artists, and although they were fortunately not destroyed in the attack, their conservation, especially that of the paintings, has been severely compromised as their temperature and humidity can no longer be controlled (Baitsym, 2022).

Other Ukrainian cities that have also been severely damaged include Trostianets, Irpin, Bucha, Borodianka and Hostomel, while others such as Lisichansk, Severodonetsk, Rubizhne and Chernobyl have been virtually wiped off the map (Koval y Gaidai, 2022). In the latter, whose historic centre is on the Ukrainian UNESCO World Heritage Tentative List, Russian forces destroyed an estimated 70 % of the buildings in February 2022 (Koval & Gaidai, 2022).

Russian attacks seem to target especially those cultural assets that represent those parts of Ukrainian history and politics that are not compatible with the predominant Russian version of history or that support the idea of a Ukrainian nation, especially monuments, museums, libraries and archives. Russian forces have attacked monuments commemorating victims who perished during the Holodomor, the great famine accompanied by political repression caused by the Stalinist regime in Ukraine between 1932 and 1934 and considered by more than thirty countries as genocide against Ukraine, which Russia still denies today. We know that during the Russian occupation of Mariupol in October 2022 Russian troops ordered the dismantling of a memorial to the victims of the Holodomor (Koval y Gaidai, 2022) and that in July 2023 in Sumy Oblast they bombed a school housing a Holodomor research centre (Sapuppo, 2023). Similarly, several monuments to Taras Shevchenko, the Ukrainian national poet who was forced into exile because of Russian repression, have also been destroyed or damaged. On the other hand, monuments dedicated to personalities viewed favourably by Russia, such as the Cossack hetman Bogdan Khmelnytsky who signed the treaty incorporating the Cossack territories into the Russian Tsarate, are not in danger (Mick, 2023).

Among the museums that have suffered damage, is the Ivankiv Historical and Cultural Museum in Ivankiv, northwest of Kiev, which was burned down in February 2022, just four days after the beginning of the Russian invasion. As a result of the fire, 25 works by the internationally renowned Ukrainian artist Maria Prymachenko (Daniels, 2022) were lost. This artist, whose work received praise from the likes of Pablo Picasso and Marc Chagall, is a key figure in Ukrainian art as she sought an alternative to the prevailing discourse in the USSR that considered Russian art as the pinnacle of creative intelligence while disdaining Ukrainian art and relegating it to inferior categories such as folk and national (Baitsym, 2022). In Kharkov Oblast, on May 7, 2022, a Russian airstrike destroyed the Hryhorii Skovoroda National Literary Memorial Museum, dedicated to the 18th century philosopher and poet after whom it is named, considered a national symbol in Ukraine. The mansion in which he lived and wrote his works in the twilight of his life has also been destroyed, although fortunately its contents had been made safe earlier (Kishkovsky y Seymour, 2022).

Ukraine's literary heritage has also been affected given its role as a repository of Ukrainian culture. It is estimated that dozens of libraries across the country have been destroyed and more than 150 have been severely damaged, such as the Rare Book Library of the Vasily Karazin National University in Kharkov whose collection of 60 000 historical books and manuscripts was bombed (Sapuppo, 2023). In the Russian-occupied areas, the authorities promote the repression of

everything related to Ukrainian culture and history in the educational, political and cultural spheres. Thus, books are confiscated from public libraries and schools to be destroyed and replaced by books on Russian and Soviet language, culture and history (United Nations, 2023). There is also a risk that the Russian occupying forces will destroy archives and documents that contradict their historical narrative, especially documents from the Soviet period (Schäffer y Kirchmair, 2022). There is also evidence that artists and writers have been detained, tortured or even killed in the Donetsk and Luhansk regions because of their pro-Ukrainian views, such as the children's writer Volodymir Vakulenko (Shcherba, 2023).

In the case of places of worship, many have been damaged and destroyed during this war, reflecting the tension between the different Orthodox churches. For example, the Holy Dormition Orthodox monastery in Sviatohirsk Lavra built in the 16th century and located in Donetsk Oblast. This monastery, which is considered one of the three holiest places in Ukraine by Orthodox Christians, was under the jurisdiction of the Ukrainian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate. Given its proximity to the front, in March, Russian artillery destroyed the Saint Georges skete and heavily damaged the church of All Saints belonging to this monastic complex (Kishkovsky y Seymour, 2022). Other religious cultural properties damaged or destroyed by the war include: the Dormition Cathedral in Kharkov, an Orthodox church built in the 18th and 19th century, whose stained glass windows and icons were damaged on March 2, 2022 after Russian troops launched a bombardment against the cathedral which at the time was being used as a shelter by the civilian population; the Trinity Monastery in Chernobyl, a monastic ensemble of 11th and 17th century buildings which has apparently been severely damaged (Hammer, 2022); and the Transfiguration Cathedral in the port city of Odessa, a UNESCO World Heritage Site, which was partially destroyed by a Russian missile strike on July 23 this year (Sapuppo, 2023). It is interesting to note that all of the above religious sites were under the UOC-MP. By destroying these sites Russia destroys a heritage that it perceives as part of its own Russian Orthodox culture. In principle, it does not make much sense for the Russian military to seek to destroy cultural property that it considers its own and can claim. In fact, once the territory was conquered and the conflict was over, it would be expected that these churches would be placed under the direct control of the Russian Orthodox Church (Mick, 2023). However, it is important to bear in mind the direction the war is taking for Russia. The Kremlin realises that taking all of Ukraine and halting its nation-building is now unlikely, hence its strategy now is to slow down the Ukrainian counter-offensive and hold on to as much of the ground it has conquered so far as possible. In order to consolidate its positions, Russia would employ indiscriminate bombing tactics that would make no distinction with cultural property or attempt to avoid damaging it, which is contrary to the 1954 Hague Convention. Likewise, being aware of how unlikely it is at this stage that these churches will end up in the hands of the Russian Orthodox Church, it would not pose a moral dilemma to destroy them and would even be a means of damaging and demoralising the enemy. Apart from Orthodox churches, Russia has also bombed other religious sites, including the mosque of Sultan Suleiman the Magnificent and his wife Roxelana in Mariupol,

which was bombed on March 12, 2022, when it was used as a shelter by eighty people, including 34 children (Baitsym, 2022).

In many cases, Russian military tactics of bombing non-military areas from a long distance to drive people out of cities make it difficult to distinguish whether a cultural property is deliberately targeted or whether it is collateral damage from these attacks (Peter, 2022). Under the 1954 Convention, a key criterion in determining whether an attack on cultural property can be considered a crime is whether the property in question, its transport or shelter was marked with the appropriate emblem under articles 16 and 17 of the Convention and whether the accused offender therefore knew, or had reasonable grounds to know, of its protection (Campfens, Jakubowski, Hausler y Selter, 2023). According to a February 2023 report by a group of UN Special Rapporteurs, due to the magnitude and disproportionality of the attacks on densely populated areas, it can be inferred that much of the cultural property that has been damaged or destroyed and that was clearly marked has been deliberately destroyed (United Nations, 2023). They were also not used for military purposes and therefore do not qualify for the military needs exception (Koval y Gaidai, 2022). The fact that the list of damaged or destroyed Ukrainian cultural property is constantly growing has even led the Ukrainian Parliament and Zelensky himself to call for the expulsion of the Russian Federation from UNESCO for the damage caused to Ukrainian cultural heritage and for ignoring the rules of international humanitarian law (Adams, 2022). However, it is not yet possible to make a comprehensive assessment of all the damage because of the difficulty of visiting the areas mainly affected by the occupation, the shelling, the danger of mines, and the fragmentary and contradictory information coming from the besieged or occupied areas.

Ukrainian cultural heritage is not only exposed to destruction but also to looting. Since the Russian annexation of Crimea in 2014, illegal archaeological excavations have been carried out on Greek, Scythian and Tatar sites in Crimea, the finds of which have been illegally transported to Russia or sold on the black market (Daniels, 2022). Such is the case of the archaeological site of the ancient Greek colony of Chersonesus, outside Sevastopol, which happened to be placed under direct supervision of Moscow (Isachenkov, 2015). Already in 2014, UNESCO expressed its concern about “reports of the large-scale transfer of valuable cultural objects from Crimean museums to the Russian capital” (UNESCO, 2014). Similarly, paragraph 278 of the 2020 Report on Preliminary Examination Activities of the International Criminal Court indicated that:

“The Office found a reasonable basis to believe that, from 26 February 2014 onwards, in the period leading up to, and/or in the context of the occupation of the territory of Crimea, the following crimes were committed: [...] seizing the enemy’s property that is not imperatively demanded by the necessities of war, with regard to private and cultural property, pursuant to article 8(2)(b)(xiii) of the Statute” (Report on Preliminary Examination Activities 2020, 2020: par. 278).

Illegal export of historical and artistic artefacts to Russia or occupied Crimea is common in areas under its occupation. For example, there is clear evidence that most of the collections of the museums in Mariupol, Kherson and Melitopol have been looted (Shcherba, 2023), including the valuable collections of Scythian gold artefacts they housed (Koval y Gaidai, 2022). In other cases, the exact affiliation of the groups that seized works and whether they did so to hide and safeguard them or to destroy or steal them is unknown (Kinsella, 2023). This has led UNESCO on March 18, 2022 to urge Russia to respect international humanitarian and human rights law, including the 1954 Hague Convention; to ratify the Second Protocol to the Convention to Prevent and Stop all Forms of Theft, Misappropriation and Vandalism of Cultural Property; and to refrain from seizing movable cultural property in Ukraine (Second Extraordinary Meeting, 2022).

3.1. How to prosecute crimes against heritage in the Ukrainian war?

Attacks on property may amount to war crimes and therefore entail international responsibility. The 1954 Convention and the 1999 Second Protocol, apart from establishing a framework for action to oblige the disputants to respect cultural heritage, also established criminal sanctions for acts against heritage. The 1954 Convention committed its Contracting Parties to adopt in their national legal systems criminal sanctions to punish those persons who have violated, or ordered a violation of the 1954 Convention (Convention for the Protection of Cultural Property, 1954). Article 15.2 of the 1999 Second Protocol also reiterated the obligation of the parties to incorporate into their national legislation the crimes against property established in the Protocol in order to punish them in accordance with general principles of law and international law. Furthermore, it recognised the individual criminal responsibility of persons guilty of crimes against cultural property even if they had not directly committed them. However, this Second Protocol went further than the 1954 Convention by including in its Article 17 the principle of universal justice by providing that the parties must prosecute or extradite any alleged offender of the Protocol who is present in their national territory, even if the alleged offender is not one of their nationals and the alleged offence was committed in the territory of a third State (Additional Protocol II, 1977). This principle of universal justice opens the door for any country to prosecute or extradite alleged perpetrators of serious crimes against property on its territory regardless of their nationality or where the offence was committed, which may be of particular interest to European states and other Ukrainian allies (Escobar Hernández, 2022).

Although Russia, unlike Ukraine, has not ratified the Second Protocol, its actions must also be judged under its precepts since, thanks to the widespread acceptance of its provisions, they have acquired a customary value in international law. The latter is particularly significant in relation to aspects such as the idea of military necessity in Article 6, which is applicable to the acts of both sides in the conflict and on which the Protocol is not considered to add anything new to the 1954 Convention but merely elaborates on its content (de Rueda Roigé, 1998).

When acts against cultural heritage are committed, the question of how to judge such actions logically arises. The Rome Statute of the ICC of 1998 recognised in its clauses 8.2.b.ix and 8.2.e.iv the jurisdiction of the Court to try individuals for their acts against buildings “dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives”. According to article 8.2.e.iv of the Rome Statute, acts against cultural property may also be considered war crimes: “The destruction and appropriation of property, not justified by military necessity, carried out on a large scale, unlawfully and arbitrarily” (Rome Statute, 1998).

However, Russia has never ratified the Rome Statute and even withdrew its signature from it after the ICC prosecutor’s office in 2016 in its annual report described the Russian annexation of Crimea as an occupation, so that, according to articles 11, 12 and 24 of the Statute itself, the ICC lacks jurisdiction over crimes committed in Russia by Russian citizens (Rome Statute, 1998). Although Ukraine is also not a party to the Rome Statute, Kiev accepted the jurisdiction of the court by submitting two declarations under Article 12(3) of the Statute. In the former, the ICC’s jurisdiction is limited to alleged crimes committed between November 21, 2013 and February 22, 2014, during the Euromaidan protests, while in the latter it extends to acts committed on Ukrainian territory since February 20, 2014, following Russia’s occupation of Crimea, without any time limit, thus covering crimes committed during the current war. Thanks to these declarations, the ICC is competent to prosecute anyone, including Russian citizens, who commit on Ukrainian soil those crimes that fall under its jurisdiction, i.e. war crimes, crimes against humanity, and genocide. In fact, in March 2022, a total of 39 countries, including Spain, submitted a request to the ICC Office of the Prosecutor to investigate possible war crimes and crimes against humanity in Ukraine (Escobar Hernández, 2022).

Investigating the acts committed in Ukraine and whether they constitute a crime is not easy given the circumstances in which it has to be carried out: a high-intensity armed conflict in which multinational military forces and non-state armed groups are fighting, the areas where the alleged crimes are being committed are outside Ukrainian authority and there have been massive population displacements both inside and outside the country, making it difficult to locate witnesses. These elements are compounded by Moscow’s refusal to cooperate with the ICC, which makes it difficult to obtain evidence, especially in Russian-occupied territories. To obtain information relevant to the investigation, the ICC relies on the cooperation of Ukraine, States Parties, European institutions, and international organisations such as the OSCE, UNESCO and ICOM.

Despite the symbolic power of international criminal law, the ICC has no policing or enforcement powers, so it relies on international cooperation to enforce its warrants to arrest suspects and have them transferred to The Hague for trial (Sagoo y Dias, 2023). On March 17, 2023, the Court issued two arrest warrants for Russian President Vladimir Putin and Presidential Commissioner for Children’s Rights in Russia Maria Lvova-Belova for the alleged war crimes of deportation and forcible transfer of minors

from Ukraine to Russia under article 8 of the Rome Statute (Sagoo y Dias, 2023). Since Russia is not currently a party to the Rome Statute, it is under no obligation to cooperate with the ICC or to comply with any arrest warrants against suspects on Russian territory, let alone against the current president Vladimir Putin. It is not easy for the ICC to try those responsible for crimes committed in Ukraine, as the Court requires the physical presence of the suspects. Since Russia cannot be expected at this stage to hand over Putin and other Russian leaders to stand trial for possible war crimes, the only way the ICC could do so would be if they were arrested abroad and taken into the custody of the Court (Torrico, 2022). Paradoxically, the current international sanctions imposed against Russian leaders, which include travel bans, could even further complicate their arrest, given that while they are in place, those subject to such sanctions cannot be expected to travel abroad much in the immediate future (Marchuk y Wanigasuriya, 2022). Moreover, although states that are parties to the Rome Statute are obligated to comply with ICC arrest warrants if the accused are found on their national territory, some states parties could refuse to comply by invoking the immunity *ratione personae* enjoyed by heads of state, according to international custom. They can also invoke article 98.1 of the Rome Statute, which establishes that, in order to try a national of a third state that is not a party to the Rome Statute, the ICC will require the cooperation and waiver of the state to waive the immunity of its accused national.

About this, is particularly relevant the Al Bashir case, in which, although the ICC had issued an arrest warrant for Sudan's former dictator Omar Hassan Ahmad Al Bashir while he was still in office, charging him with crimes against humanity and war crimes, several countries refused to execute it on the grounds of the African leader's alleged immunity. This case is relevant since, like Russia, Sudan had also not ratified the Rome Statute at the time the ICC issued the arrest warrant for its head of state.

The jurisprudence of the ICC in the Al Bashir case reaffirmed the inappropriateness of invoking immunity to avoid the enforcement of its order on the basis of customary international law and the referral of the case to the ICC Prosecutor by the UN Security Council, which according to article 13.b of the Rome Statute allows the Court to exercise its jurisdiction. Although in the case at hand the cooperation of the Security Council cannot be expected as Russia is a permanent member of the Council, it is still possible to rely on international custom to deal with the thorny issue of immunity (Ugarte Boluarte y Diestra Huerta, 2022).

Regarding the possibility for States Parties to the Statute to refrain from arresting Heads of non-States Parties on the basis of their immunity, the ICC ruled that when a State Party executes an ICC arrest and/or surrender warrant, it is not exercising its national criminal jurisdiction but would be acting on behalf of the ICC. Thus, States Parties would not be in breach of their customary obligations towards third States, while abstaining would violate their ICC obligations (Liu, 2023).

The ICC decision went further by stating that, while it does recognise the immunity of heads of state before their national courts, it does not contemplate its existence before the ICC or any other international court. According to the Court, article 27(2)

of the Statute, which denies that the immunity that heads of state may enjoy exempts them from international criminal responsibility and prevents the ICC from exercising its jurisdiction, reflects international custom: “There is neither State practice nor *opinio juris* that would support the existence of Head of State immunity under customary international law vis-à-vis an international court. To the contrary, such immunity has never been recognised in international law as a bar to the jurisdiction of an international court” (Judgment, 2019).

However, even though states parties are obligated to abide by the Court’s arrest warrants and that immunity from international courts is not recognised, the ICC will continue to depend on Russia’s cooperation if it wishes to bring Putin and his associates to justice one day. Again, the Al Bashir case is useful and offers not particularly encouraging prospects. Although he was overthrown in 2019, the ICC has not yet been able to arrest Al Bashir, let alone try him despite the charges against him because, even today, Sudanese national jurisdiction recognises his immunity as head of state (Rédaction Africanews, 2023).

3.2. A possible genocide?

The gravity of the events has prompted some experts to warn that Russia may be carrying out genocide on Ukrainian soil (Schäffer y Kirchmair, 2022). Article 6 of the Rome Statute and Article 2 of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide limit genocide to “acts [...] with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group” as seriously prejudicing the physical or mental integrity of the members of the group or subjecting them to conditions of life calculated to bring about their physical destruction. Although attacking cultural property cannot be equated to genocide, the International Criminal Court’s own Cultural Heritage Policy in paragraph 78 recognises that acts intended to damage or destroy a group’s cultural property can provide important evidence of genocidal intent as these acts have a psychological impact on the people who suffer them.

In cases such as *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro* and the *Krstić* trial, the International Court of Justice and the International Tribunal for the former Yugoslavia have ruled respectively that, while the destruction of cultural property shows a clear intent to destroy the cultural, religious or social presence of a group, it is often accompanied by the physical and biological destruction of members of the group and is contrary to international standards. The destruction of a group’s historical, artistic and cultural heritage alone does not fall within the category of genocide under the Rome Statute and the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide as it does not necessarily entail the imposition of conditions of life entailing the physical destruction of the group. In any case, although not sufficient to be considered genocide, the International Criminal Court found in the *Al Mahdi* case

that the destruction of property caused such psychological pain to the group that it merits individual and collective reparations.

4. Conclusion

The current conflict between Russia and Ukraine is the biggest challenge to peace and security in Europe since the end of the Cold War. The promotion of the Ukrainian language by Kiev and the religious independence of the Kiev patriarchate from the Moscow patriarchate have raised hackles in Russia, which is said to have unleashed its invasion last February with the intention of returning Ukraine to the Russian world. Ukraine cannot be compared to other countries that in the past also belonged to the Russian empire or the Soviet Union, such as Finland, since Finland, unlike Ukraine, would not be part of the ancestral Russian nation, according to Putin and his collaborators. Moscow's determination and military effort to keep all the Russias united suggests that, with respect to Ukraine, the Kremlin's Finnish-style neutrality is not enough, that the issue goes beyond Ukraine's distant, hypothetical NATO membership and that it will not accept anything that does not imply political, economic and identity-based domination over the neighbouring country. The Ukrainian war would therefore be a paradigmatic example of the triumph of Wendt's constructivist theory, according to which identity and the social perception of reality would take precedence over material issues in understanding the behaviour of states in the international system.

The destruction and damage of Ukrainian cultural heritage is not only an attack on the heritage of humanity, but also aims to weaken the Ukrainian identity as symbols of its essence and its social and cultural values. In light of the facts, we can conclude that Russia's actions could qualify as war crimes under the definition of article 8.2.iv of the 1998 Rome Statute. No military necessity has been identified to justify the attack on the above-mentioned cultural property, so Moscow would have violated the prohibition of attacking cultural property contained in the 1954 Convention, article 53 of the 1977 Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949 relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, and even Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 15 of the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, all signed and ratified by both Russia and Ukraine.

Moscow also allegedly violated its commitments in relation to the prohibition of subjecting cultural property to theft, pillage or misappropriation under article 4 of the 1954 Convention by transferring artistic and historical objects to Russia from occupied Ukraine. Thus, if Russia still wishes to honour its international commitments, and more specifically Chapter I of the 1954 Protocol for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, it should seize all cultural property on its territory originating from Crimea and Ukraine, return it and compensate the Ukrainian authorities after the end of the war.

Sadly, given the way the situation is going and the mood of Putin's government, it is hard to believe that such a thing will happen. As has also been explained above, it is currently not easy to prosecute war crimes committed by Russian leaders despite Ukraine's submission to the jurisdiction of the Court and the fact that the Court's Prosecutor has given the green light to the investigation due to the current impossibility of sitting Putin and his collaborators in The Hague. All of this is further evidence of the weakness of the international criminal justice system in bringing accountability to completion. To prevent impunity for the most serious crimes under international law, states, especially those that are parties to the Rome Statute, must therefore rise to the occasion and cooperate closely in everything the ICC requires.

Bibliography

Adams, G. K. (2022). Zelensky calls for expulsion of Russia from Unesco [online]. *Museums Association*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://www.museumsassociation.org/museums-journal/news/2022/06/zelensky-calls-for-expulsion-of-russia-from-unesco/#>

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) [online]. (2007). International Court of Justice. 26 February. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf>

Baitsym, P. (2022). Art Workers at War: How the Ukrainian Artworld Has Rallied to Protect Cultural Heritage [online]. *ArtReview*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://artreview.com/art-workers-at-war-how-the-ukrainian-artworld-has-rallied-to-protect-cultural-heritage/>

Balcells Magrans, M. (2022). Destrucción intencionada de patrimonio cultural en conflictos armados: el caso de Ucrania [online]. *IurisCrimPol*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://blogs.uoc.edu/edcp/destruccion-intencionada-de-patrimonio-cultural-en-conflictos-armados-el-caso-de-ucrania/>

Bazhenova, H. (2022). Protection of Ukraine's Cultural Heritage during the War [online]. *Instytut Europy Środkowej*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://ies.lublin.pl/en/comments/protection-of-ukraines-cultural-heritage-during-the-war/>

Behrends, J. C. (2014). Moscow's War against Ukraine. Comments from a historical perspective. *Cuadernos de historia contemporánea*. N.º 36, pp. 325-329.

Bianchi, C. and Botti, F. (2023). Cultural Heritage and Religious Phenomenon between Urbicide and Cancel Culture: The Other Side of the Russian-Ukrainian Conflict [online]. *Religions*. 14(535). [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.mdpi.com/2077-1444/14/4/535>

Campfens, E. et al. (2023). *Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond* [online]. Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

[Accessed: 2024]. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733120/IPOL_STU\(2023\)733120_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733120/IPOL_STU(2023)733120_EN.pdf)

Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. (1954). *Final act of the Intergovernmental Conference on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* [online]. UNESCO. [Accessed: 2024]. Available at: <https://en.unesco.org/protecting-heritage/convention-and-protocols/1954-convention>

Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property [online]. (1970). UNESCO. [Accessed: 2024]. Available at: <https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/convention-means-prohibiting-and-preventing-illicit-import-export-and#:~:text=The%20States%20Parties%20to%20this,one%20of%20the%20most%20efficient>

Cortés Jiménez, P. (2019). The destruction of cultural heritage in case of armed conflict: consequences, dilemmas, tools to fight it, hopes [online]. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 31. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEEO31_2019PABCOR-Mali.html

Daniels, B. I. (2022). How Can We Protect Cultural Heritage in Ukraine? Five Key Steps for the Int'l Community [online]. *Just Security*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://www.justsecurity.org/81212/how-can-we-protect-cultural-heritage-in-ukraine-five-key-steps-for-the-intl-community/>

De Rueda F. J. (1998). La protección internacional del patrimonio cultural en caso de conflicto armado. *LOCVS AMOENVS*. 4, pp. 249-266.

Dlugy, Y. (2022). The War on Ukrainian Culture [online]. *The New York Times*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.nytimes.com/2022/07/15/briefing/russia-ukraine-war-culture.html>

Drazewska, B. and Hausler, K. (s. f.). How does international law protect Ukrainian cultural heritage in war? Is it protected differently than other civilian objects? [online]. *British Institute of International and Comparative Law*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.biicl.org/documents/11200_how_does_international_law_protect_ukrainian_cultural_heritage_in_war.pdf

Escobar Hernández, C. (2022). Ucrania y la Corte Penal Internacional: Una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad. *Revista Española de Derecho Internacional*. 74(2), pp. 57-76.

Estatuto de Roma. (1988). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War [online]. (1949). *OHCHR*. [Accessed: 2024]. Available at:

- <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>
- Hammer, J. (2022). The Race to Save Ukraine's Sacred Art [online]. *Smithsonian Magazine*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.smithsonianmag.com/arts-culture/the-race-to-save-ukraines-sacred-art-180980019/>
- International Criminal Court. (2020). *Report on Preliminary Examination Activities 2020* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-eng.pdf>
- Isachenkov, V. (2015). Putin puts Crimean archaeological site under federal control [online]. *Phys.org*. [Accessed: October 31, 2023]. Available At: <https://phys.org/news/2015-08-putin-crimean-archaeological-site-federal.html>
- Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal* [online]. (2019). International Criminal Court. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2019_02856.PDF
- Kinsella, E. (2023). Winterizing Monuments, Digitizing Archives: How Ukraine Is Fighting to Preserve Its Cultural Heritage a Year Into the Russian Invasion [online]. *Artnet*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://news.artnet.com/art-world/ukraine-war-one-year-cultural-heritage-preservation-2261952>
- Kishkovsky, S. and Seymour, T. (2022). Is Ukraine's cultural heritage under coordinated attack? [online]. *The Art Newspaper*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.theartnewspaper.com/2022/06/10/is-ukraines-cultural-heritage-under-coordinated-attack>
- Koval, N. and Gaidai, O. (2022). The Destruction of Ukrainian Cultural Heritage during Russia's Full-Scale Invasion in 2022 [online]. *Sciences Po Centre de Recherches Internationales*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/destruction-ukrainian-cultural-heritage-during-russia-s-full-scale-invasion-2022>
- Liu, Y. (2023). Do States Party to the International Criminal Court Statute have the Obligation to Arrest Vladimir Putin? [online]. *EJIL: Talk!*. [Accessed: May 5, 2024]. Available at: <https://www.ejiltalk.org/do-states-party-to-international-criminal-court-statute-have-the-obligation-to-arrest-vladimir-putin/>
- Mankoff, J. (2022). Russia's War in Ukraine: Identity, History, and Conflict [online]. *Center for Strategic and International Studies*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict>
- Marchuk, I. and Wanigasuriya, A. (2022) The ICC and the Russia-Ukraine War [online]. *American Society of International Law*. [Accessed October 31, 2023]. Available at: <https://www.asil.org/insights/volume/26/issue/4>
- Mick, C. (2023). The Fight for the Past: Contested Heritage and the Russian Invasion of Ukraine [online]. *The Historic Environment: Policy & Practice*. 14(2), pp. 135-153. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1080/17567505.2023.2205703

- Miranda Gonçalves, R. (2020). Conflictos armados y patrimonio cultural material: mecanismos de protección a nivel internacional. *Revista Direito Ambiental E Sociedade*. 10(3), pp. 77-88.
- Orzechowski, M. and Wejman, G. (2021). The Importance of the Autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine for the Confessional Policy of the Russian Federation in Central and Eastern Europe. *Studia Oecumenica*. 21, pp. 133-147.
- Pasikowska-Schnass, M. (2022). Russia's war on Ukraine's cultural heritage [online]. *European Parliament*. [Accessed: 2024]. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729377/EPRS_ATA\(2022\)729377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729377/EPRS_ATA(2022)729377_EN.pdf)
- Peter, T. (2022). Is Russia intentionally targeting Ukraine's cultural landmarks? [online]. *NBC News*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.nbcnews.com/news/world/russia-intentionally-targeting-ukraines-cultural-landmarks-rcna21604>
- Policy on Cultural Heritage [online]. (2021). *International Criminal Court*. Accessed. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-fatou-bensouda-publishes-policy-cultural-heritage-cultural-heritage-repository>
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). (1977). *OHCHR*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and>
- Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. (1954). *UNESCO*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/protocol-convention-protection-cultural-property-event-armed-conflict>
- Putin, V. (2022). Address by the President of the Russian Federation [online]. *President of Russia*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>
- Radislav K. (2001). *International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991*. N.º IT-98-33-T [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.icty.org/x/cases/krstic/tjug/en/krs-tj010802e.pdf>
- Rédaction Africanews. (2023). International Criminal Court opens new probe into Sudan violence [online]. *Africanews*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.africanews.com/2023/07/14/international-criminal-court-opens-new-probe-into-sudan-violence/>
- Sagoo, R. and Dias, T. (2023). The ICC response to Russia's war gives hope for justice [online]. *Chatham House*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2023/03/icc-response-russias-war-gives-hope-justice#:~:text=Jurisdiction%20and%20enforcement,Statute%20which%20created%20the%20ICC>
- Sapuppo, M. (2023). Russia is targeting Ukrainian national identity with attacks on heritage sites [online]. *Atlantic Council*. [Accessed: October 31,

- 2023]. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-is-targeting-ukrainian-national-identity-with-attacks-on-heritage-sites/>
- Schäffer, C. and Kirchmair, L. (2022). The War of Aggression Against Ukraine, Cultural Property and Genocide: Why it is Imperative to Take a Close Look at Cultural Property [online]. *EJIL:Talk!* [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.ejiltalk.org/the-war-of-aggression-against-ukraine-cultural-property-and-genocide-why-it-is-imperative-to-take-a-close-look-at-cultural-property/>
- Shcherba, D. (2023). The War on Culture: How Russia is Destroying Ukraine's Cultural Heritage [online]. *Ukraine World*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://ukraineworld.org/en/articles/analysis/war-culture>
- Situation in the Republic of Mali in the Case of the Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Public Reparations Order [online]. (2017). *International Criminal Court*. N.º ICC-01/12-01/15. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_05117.PDF
- The Hague. (1999). Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict [online]. *UNESCO*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/segundo-protocolo-convencion-haya-1954-proteccion-bienes-culturales-caso>
- Torrico, E. (2022). Los otros tribunales que pueden juzgar a Putin por crímenes de guerra [online]. *El Confidencial*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-04-09/tribunales-putin-crimenes-de-guerra-ucrania_3405795/
- Ugarte Boluarte, K and Diestra Huerta, R. (2022). La inmunidad de jurisdicción penal ante la Corte Penal Internacional: un análisis desde el caso Omar Al Bashir [online]. *LEX*. 30. [Accessed: 2024]. Available at: file:///C:/Users/artur/Downloads/La_inmunidad_de_jurisdiccion_penal_ante_la_Corte_P.pdf
- UNESCO. (1972). Declaration of Guiding Principles on the Use of Satellite Broadcasting for the Free Flow of Information, the Spread of Education and Greater Cultural Exchange [online]. *UNESCO*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/declaration-guiding-principles-use-satellite-broadcasting-free-flow-information-spread-education-and>
- . (2014). Follow-up by UNESCO of the situation in the Autonomous Republic of Crimea (Ukraine) [online]. *UNESDOC*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227294>
- . (2022). *Second Extraordinary Meeting of the Committee for Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* [online]. [Accessed: 2024]. Available At: <https://en.unesco.org/node/353441>

- . (2023). Ukraine seeks UNESCO support for post-war cultural renaissance [online]. *United Nations News*. [Accessed: May 5, 2024]. Available at: <https://news.un.org/en/story/2023/04/1135402>
- . (2024). Ukraine: UNESCO paves the way for the rehabilitation of Chernihiv's historic centre [online]. *UNESCO News*. [Accessed: May 5, 2024]. Available at <https://whc.unesco.org/en/news/2676/>
- UNESCO and Larcán, A. (2023). Damaged cultural sites in Ukraine verified by UNESCO [online]. *UNESCO*. [Accessed: April 12, 2023]. Available at: <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- . (2023). Ukraine: deliberate destruction of culture must stop, say rights experts [online]. *United Nations News*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133762>
- Urueña Álvarez, M. R. (2004). La protección del patrimonio cultural en tiempo de guerra. *Cuadernos de estudios empresariales*. 14, pp. 245-260.
- Verheyen, S and Chialastri, S. (2022). Destruction of cultural heritage is a war crime [online]. *EPP group*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/destruction-of-cultural-heritage-is-a-war-crime>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*. 88, 2, pp. 384-396.
- World Heritage Centre. (2008). *Carpeta de información sobre el patrimonio mundial* [online]. UNESCO. [Accessed: 2024]. Available at: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139052_spa
- Лев, Львовский. (2022). В Украине резко выросло число атеистов. *thinktanks.by*. [Accessed: October 31, 2023]. Available at: <https://thinktanks.by/publication/2022/08/07/v-ukraine-rezko-vyroslo-chislo-ateistov.html>

Article received: January 21, 2024.

Article accepted: May 10, 2024.

Mónica Román González

Bachelor's Degree in International Relations and Master's Degree in International Politics: sectoral and area studies. Currently PhD student in International Relations and Political Science and Administration at the Complutense University of Madrid

Email: monroman@ucm.es

The people's Republic of China and Australia: an end to years of tension?

Abstract

Australia is a country which faces a complex situation from the point of view of world geopolitics, as it maintains an economic and trade dependence on China while is also aligned with the United States on security issues. For this reason, Canberra's strategy has been based on trying to balance its trade relationship with Beijing with the strengthening of its defence alliance with Washington.

Despite this, Sino-Australian relations have deteriorated dramatically with accusations and doubts raised about government policies on both sides in recent years. This resulted in China's imposition of trade restrictions on Australian key exports and in a diplomatic freeze between both countries that has now ended after several years.

However, a wide variety of factors have contributed to the stabilisation of the situation between the actors involved, as demonstrated by the meeting between Anthony Albanese and Xi Jinping on November 6, 2023.

Keywords

Australia, China, Asia Pacific region, International relations.

Cite this article:

Román González, M. (2024). The People's Republic of China and Australia: an end to years of tensions? *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N.º 23, pp. 257-279.

I. Introduction

Despite being a country traditionally perceived as Western because of its historical and cultural ties with both the United Kingdom and the United States, Australia decided at the beginning of the 21st century to reach out to new countries in its Asian neighbourhood, such as China. Indeed, during the first years of this century, the Oceanic country decided to extend its political-diplomatic contacts with the Asian giant to make the most of the potential of the economic relations between the two sides.

Thus, in recent decades, relations between the two countries have been mainly linked to the economic sphere to the detriment of the political one. The latter would be more neglected as evidenced by the few high-level meetings of its political leaders at the bilateral level, beyond the existing interactions at the multilateral level in bodies such as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), the East Asia Summit or the G20.

For China, however, what makes Australia a key target is its strategic value. By increasing its influence over what is one of the United States' main allies in the Asia-Pacific region, Beijing seeks to condition Canberra's efforts to limit its ambitions. In doing so, the Chinese authorities aim to strengthen their role and undermine US leadership in an increasingly contested region.

Australia, thus, finds itself in a highly complex situation in geopolitical terms as it is situated between two rival powers. While the country is economically and commercially dependent on Beijing, this one is aligned with Washington on security issues. Despite this, there have been numerous occasions on which Australian political figures have defended Australia's ability to make its own decisions as a sovereign state without having to choose between two nations rather than on the basis of self-interest. This explains Canberra's strategy so far of balancing its relations with both powers. In this regard, it is important to note that beyond the already noted importance of the economic and trade factor, there are several interests at stake for Australia in its relations with China. This includes the community ties generated by the Chinese diaspora in Australia, the wide diversity of views within the population on Sino-Australian relations, among others.

In recent years, relations between the two countries have been at their worst for many reasons. On the Australian side, there have been several accusations against China in relation to its possible interference in national affairs, the effects of its influence on Australian universities, arbitrary detentions of Australian citizens on Chinese territory, or even threats to Australia's own security. China has repeatedly expressed its dissatisfaction with such accusations. In addition to allegations of racism towards Chinese citizens on Australian soil, the Asian giant has expressed its strong opposition to Canberra's regional policies.

Arguably the height of this period of tensions came in 2020 with Australia's decision to launch an investigation into the origins of COVID-19. This act was seen by China

as an unjustifiable attack, which led to China's decision to take a series of measures that affected Canberra mainly in the economic sphere and eventually resulted in a freeze in relations between the two countries.

However, tensions began to ease recently following the victory of the Labour Party in Australia and the subsequent formation of a new government led by Anthony Albanese from May 23, 2022. An example of this is the new prime minister's trip to Beijing in November last year, the first visit by an Australian leader to the Asian country since 2016. Since then, both countries appear to have returned to a path of stability, as evidenced by the progressive withdrawal of China's economic restrictive measures and the softening of Australia's rhetoric.

Despite the relevance of the issue, the existing bibliography on the subject in Spain is quite scarce, with publications such as, for example, that of Alejandro Mackinlay (2022). Beyond the news related to Sino-Australian tensions that have been published in Spain, in the Spanish literature the issue is generally framed as part of the analysis of the dispute for global power between the United States and China in the Asia-Pacific region, as can be seen in works such as those by Laura Paíno Peña (2018) and Magi Castelltort Claramunt (2023), among others. Thus, the existing literature is primarily Australian and, to a lesser extent, Chinese. Within what is the most abundant bibliography, relatively current articles published by the Australian Strategic Policy Institute (ASPI) stand out, such as those by Bates Gill (2023) and Graeme Dobell (2024). These are of great relevance for an introduction to the topic in question by providing a record of the evolution of the events under study.

The aim of this article is to analyse the main causes and effects of the period of political tensions between Australia and China between 2017 and 2023. Considering that the phenomenon to be analysed requires the integration of quantitative and qualitative approaches, the methodological framework used for this study is the mixed method, characterised by combining both methods (Bryman, 2008: 603). On the one hand, quantitative data collection has been carried out through large official databases accessible on the Internet. Qualitative data collection was based on a literature and documentary review. Among the documents used, a distinction can be made between primary sources, if they are original documents, or secondary sources, if they analyse or refer to primary documents (Lamont, 2021: 97). In the case of the former, a review of official documents such as legislation or political declarations, among others, has been essential. As for the secondary ones, we can highlight the reading of monographs, press or articles in academic and scientific journals.

The article is therefore structured in three sections, which will be accompanied by the respective conclusion of the research. First, by way of introduction, the document has a first section in which the most important episodes of tension that have taken place between the two countries from 2017 to the present day are presented chronologically. Then, taking into account the importance of the economic and security factor in Sino-Australian relations, China's role in these areas is analysed in order to explain as fully as possible the effects that these tensions have had on Australia. Finally, the

conclusions section presents the main results of the research in order to be able to conceive possible future scenarios with respect to the issue analysed.

2. Sino-Australian tensions since 2017

The main erosion of Sino-Australian relations since the two countries established diplomatic relations in 1972 occurred in 2017. From the second decade of this century onwards, Australia began to adopt defensive policies towards China, coinciding with the rise of the latter as a power and the consequent changes in the international power structure. China's actions stemming from its growing influence as a major player changed Australia's perception of the regional security environment and its concerns about interference in internal affairs (Gill, 2023: 250-263). In this regard, there have been several reasons for such a deterioration in the bilateral relations between the two countries.

On the one hand, Canberra has denounced Chinese meddling in Australian affairs and in various sectors of Australian society, including government and institutions, going so far as to accuse China of espionage almost directly. In 2017, Australia's then prime minister, Malcolm Turnbull, publicly denounced the danger posed to the country by foreign meddling in national affairs, putting democracy and the values that characterise the Australian state at risk:

“We should not be naïve about this; foreign powers are making unprecedented and increasingly sophisticated attempts to influence the political process both here and abroad [...] Recently we have seen disturbing reports of Chinese influence. I take these reports very seriously, as do my colleagues. But these reforms are not just about one country. Foreign interference is a global problem” (Turnbull, 2017).

Consequently, a year later the Australian Parliament pushed through legislation against foreign interference with the aim of ensuring national security by strengthening the country's capabilities against acts intended to interfere in Australia's affairs and/or support the intelligence activities of a foreign government (Australian Government, 2018). Although Canberra initially sought to generalise on this issue without explicitly naming China in these laws, their mere passage further inflamed tensions with the Asian giant.

In the same year, Australian authorities banned Chinese technology companies Huawei and ZTE from carrying out projects in Australia aimed at providing 5G technology to the country's wireless networks, citing national security concerns: “The Government considers that the involvement of vendors who are likely to be subject to extrajudicial instructions from a foreign government that conflict with Australian law, may run the risk of inadequacy on the part of the operator to adequately protect a 5G network from unauthorised access or interference” (Parliament of Australia, 2018).

Although not explicitly referred to, this decision by the Australian executive came almost immediately after the adoption of the National Intelligence Law of the People's Republic of China, Article 7 of which states that: "Pursuant to the law, any organisation and citizen shall support, assist and cooperate in national intelligence work and protect the secrecy of national intelligence work of which they are aware" (The National People's Congress of the People's Republic of China, 2017; China Law Translate, 2017). In response, as tensions between the two countries escalated, arrests of Australian citizens on Chinese soil became a constant occurrence, to the point where the Australian government issued official warnings to its people about travelling to the Asian giant. These, which are still in force today, explicitly state that: "Australians may be at risk of arbitrary detention or strict enforcement of local laws, including the broadly defined National Security Acts" (Government of Australia, 2024).

Another measure taken by Beijing was to send Chinese academics to Australia with the aim of criticising the drift of Australia's policies and to generate a feeling of rejection of the future of Sino-Australian relations among the population, also generating sympathy towards China to the detriment of the United States (Hayes and Ping, 2023). In this regard, another Australian concern about its Asian neighbour is its growing influence on its universities and its dangerous effects on academic freedom (Babones, 2019). This Chinese influence is growing due to the increasing dependence of Australian higher education on investment and the influx of international students, most of whom come from China (Australian Government Department of Education, 2024).

Given the drift in Sino-Australian relations against such a backdrop, the Fifth China-Australia Diplomatic and Strategic Dialogue between the then foreign ministers of the two countries, Wang Yi and Marise Payne, was held in Beijing at the end of 2018. In order to promote stability in the Asia-Pacific region, the aim is to rebalance bilateral relations between two key regional players by rebuilding mutual political trust between them (Minister for Foreign Affairs of Australia, 2018; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2018). But far from easing, the situation escalated further in 2020, when the then Australian Prime Minister, Scott Morrison, addressed the United Nations Assembly and made a clear case for an enquiry into the origins of COVID-19 (UN Audiovisual Library, 2020). In this way, Australia led global calls for impartial international research, consolidating an initiative that would be endorsed by several countries at the World Health Assembly (World Health Organization, 2020).

China's response to the Australian initiative was swift. The Beijing authorities decided to impose high tariffs and trade investigations on major Australian exports in an attempt to get Australia to reverse its actions. The main products affected were barley, beef and wine, while restrictions were imposed on a range of other products including coal. These have been among Canberra's top twenty-five exports since before 2020, with China also being its largest market (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2023). For this reason, Australia requested consultations under the World Trade Organisation's dispute settlement mechanism regarding the Beijing government's measures on its products (World Trade Organisation, 2020).

The same year also saw further episodes of tension. On the one hand, Australia suffered a large-scale cyberattack, adding to a long series of attacks spread over several years. In this case, while the Australian authorities avoided blaming any actor, the then Australian Prime Minister and Defence Minister, Scott Morrison and Linda Reynolds, noted that the scale of such an attack pointed to it being carried out with the backing of a state (Australian Government Defence, 2020a). As reported by the Chinese government's official news agency, the *Xinhua News Agency* (2020), China responded to the possible accusations by accusing the Australian Strategic Policy Institute of conducting a smear campaign against Beijing in order to please Washington. In turn and following the example of countries such as the UK and Canada, Australia took the decision to unilaterally suspend its extradition and mutual legal assistance treaties with Hong Kong as a rejection of China's controversial implementation of the National Security Law (Parliament of Australia, 2020).

Therefore, in late 2020, in a clear attempt to put pressure on the Scott Morrison government, the Embassy of the People's Republic of China in Canberra provided local Australian media with a document listing a total of fourteen complaints from the Asian country regarding the future of Sino-Australian relations and the policies adopted by the then prime minister. *The Sydney Morning Herald*, one of the Australian news media to receive this document, reported that the complaints were as follows:

- The rejection of Chinese investment projects.
- The decision to exclude Huawei and ZTE from the country's 5G network.
- Legislation against foreign interference.
- Politicisation and obstruction of cooperation between countries.
- The enquiry into the origins of COVID-19.
- Australia's position on Xinjiang, Hong Kong and Taiwan.
- Australia's statement to the United Nations on the South China Sea.
- Alignment with the United States and its campaign against China.
- Attempts to torpedo the Belt and Road Initiative.
- Funding "anti-China" think tanks.
- Random actions and seizures against Chinese journalists.
- Accusations against Beijing regarding cyber-attacks.
- Criticism of the Chinese government and alleged racism towards Chinese citizens.
- Negative coverage of China by the Australian media (Kearsley, Bagshaw and Galloway, 2020).

On a related note, the same newspaper published an ultimatum issued by a Chinese official stating: “China is angry. If you make China the enemy, China will be the enemy” such that only if Australia gave in to these demands, could the relations between the parties be stabilised once again (Kearsley, Bagshaw and Galloway, 2020). Far from giving in, the Australian authorities stated on numerous occasions that they would not compromise Australia’s national security and sovereignty to suit the interests of any state. Moreover, their stance on Chinese provocations has since then become much firmer, as proved by the government’s response to a social media post by the spokesperson of the Chinese Foreign Ministry, Zhao Lijian. It featured a fake photograph of an Australian soldier holding a bloody knife to a child’s throat in Afghanistan. This aroused Canberra’s ire to such an extent that the then Prime Minister demanded an apology from the Asian giant, which the latter refused to make (Bagshaw, 2020).

The situation would once again become complicated in September 2021 with the signing of the AUKUS agreement between Australia, the United Kingdom and the United States. This initiative would seek to deepen cooperation between the three countries in the area of security and defence, a key issue for the country within a context where security challenges in the region have only increased significantly. Specifically, the agreement would focus on strengthening cyber capabilities, artificial intelligence, quantum technologies and submarine capabilities by delivering nuclear propulsion technology to the country so it could equip nuclear attack submarines (Australian Government Defence, 2021).

This all changed with the election of a new government in Australia in 2022, when the Labour Party won and Anthony Albanese became the current Prime Minister. Since coming to power, it is clear that the new leader has opted to pursue a policy focused on normalising relations with the Asian giant in order to ease Sino-Australian tensions in both economic and security terms. Even though its mandate began with a new incident with the Asian giant, the controversial interception of an Australian plane by a Chinese aircraft in the South China Sea region (Australian Government Defence, 2022a), the new government has taken several steps towards diplomatic stability.

Firstly, there was the meeting between the defence ministers of the two countries. In June 2022, during the Shangri-La Dialogue in Singapore, Richard Marles and Wei Fenghe held talks that were defined by both countries as a key step towards stabilising their complex relations. After stressing Australia’s intention to not forego its own interests and values, Marles raised Australia’s concerns with his Chinese counterpart in what was the first ministerial meeting between the parties in almost three years (Australian Government Defence, 2022b).

In November 2022, Anthony Albanese and Xi Jinping met on the sidelines of the G20 summit in Bali in what was an initial rapprochement (Prime Minister of Australia, 2022). One month later, it was announced that Australia’s Foreign Minister Penny Wong would visit China for the 6th Australia-China Foreign and Strategic Dialogue, becoming the first Australian Foreign Minister to visit China in almost five years. This visit, which took place on the occasion of the 50th anniversary of diplomatic

relations between the two countries, sought to formally stabilise relations between the nations (Minister for Foreign Affairs, 2022).

Meanwhile, Albanese visited China in November 2023 in what was the first visit by an Australian Prime Minister since Turnbull in 2016. During this visit, Xi Jinping acknowledged that with Albanese's appointment "the China-Australia relationship has embarked on the right path of improvement and development" (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023). Albanese declared that "we can [...] take up the opportunity to explore how we can have further cooperation between our two countries" (Prime Minister of Australia, 2023).

Other notable diplomatic achievements include the release of the Australian journalist Cheng Lei, who was arrested in China in 2020, as well as Albanese's announcement not to cancel the Chinese company Landbridge Group's lease of the port of Darwin (Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet, 2023), a key city in the US strategy to contain China within the Pacific. Moreover, his election seems to have marked a step not only towards diplomatic stability with Beijing, but also economic stability. The softening of Australian rhetoric has been followed by China's gradual withdrawal of restrictive trade measures adopted at the height of the tensions, while Australia has withdrawn its complaints to the World Trade Organisation, suspending the dispute (Minister for Foreign Affairs, 2023).

However, several hurdles will have to be overcome in order to maintain this stability. One example is the recent conviction of the Australian writer Yang Hengjun, who was detained in China in 2019 as one of the aforesaid successive arbitrary detentions. In this regard, while Australia's Foreign Minister declared her government's disagreement with the ruling, she also rejected measures such as the expulsion of the Chinese ambassador from the country, insisting on Canberra's willingness to continue to work with Beijing (Minister for Foreign Affairs, 2024).

3. Australia-China relations in economic terms

As with several other states within the international system, ever since China emerged as a key player within it, Australia's economy is highly dependent on the Asian giant, it being crucial for the nation's own development. As mentioned, Beijing's trade dynamics in the new century encouraged Canberra to deepen its economic ties thereafter. Under the government of John Howard, a staunch advocate of centring Sino-Australian relations in terms of economic interaction as the real converging interests of both sides, the concept of a strategic economic partnership with China had been introduced in the country's main strategic documents (Uren and Sharpe, 2012: 114-16).

In 2015, the China-Australia Free Trade Agreement came into force. It improved trade, financial and socio-economic relations between the parties by guaranteeing zero tariff measures on almost all Australian products until 2029. This agreement has

generated benefits for Canberra by improving its competitive position in the Chinese market and boosting its own economic growth (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2015).

Looking at the most current data for the year 2022, China is both the main destination for Australian exports (accounting for 27.6 % of the annual total) and the main source of Canberra's imports (accounting for 21.5 % of the total). Far behind are Japan as the second largest export destination and the United States as the second largest source of the country's imports, with 17.9 % and 10.7 % respectively (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2022). In the same year, 2.2 % of Chinese exports were destined for Australia, which is the thirteenth main destination for the Asian giant's total exports. At the same time, 5.2 % of Beijing's imports came from Canberra, making it the fifth largest source of its imports (Australian Government, 2022a).

This makes China Australia's largest two-way trading partner, accounting for almost a third of Australia's trade. For this reason, the country explored various tactics intended to mitigate the impact of Chinese restrictions introduced in 2020 at the height of tensions. These include diverting products through grey routes to enter the Asian continent or increasing exports of certain products to other markets such as barley to Saudi Arabia, copper to Japan and Europe, or cotton to Bangladesh and Vietnam. However, the search for alternative destinations for other affected products such as wine or timber was not as effective because they were specifically produced for the Chinese market (Wilson, 2021).

Sino-Australian tensions made market diversification a matter of urgency for Australia, which is once again being driven by the concerning international economic situation. Therefore, several agreements have been put in place since then to foster new trade relations. At the regional level, these include the Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA), the Australia-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement (AI-CECA) or the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). At the global level, the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), the Australia-UK Free Trade Agreement (A-UK FTA) or the Australia-EU Free Trade Agreement (A-EUFTA) are noteworthy agreements (Monzalsha *et al.*, 2023: 162-163). Except for A-EUFTA, most of them have already been signed.

Another of Australia's options to diversify its economy is to focus on strengthening its role in rare earth supply chains. As well as being key to the energy transition, these are required to produce essential components for a wide range of products, from major electronic devices to defence technology. Given its importance, the fact that China is the world's largest rare earth producer and dominates this supply chain has prompted numerous initiatives by different stakeholders to internationalise it. However, while China leads by a large margin in this area, there are countries such as Australia with significant rare earth reserves but little domestic production (Chipman Koty, 2022).

As diversifying this supply chain has become a priority for important players in the international system, Canberra is gradually investing in rare earth production, having identified it as a strategic industry. For example, during the Scott Morrison government, the then Minister for Industry, Energy and Emissions Reduction, Angus Taylor, announced major investments to exploit Australian reserves with the explicit aim of countering China's dominance (Minister for Industry, Energy and Emissions Reduction, 2022). At the same time, the general interest in reducing reliance on Chinese supply chains has encouraged several countries to establish partnerships with Australia in this area. In this regard, apart from ongoing cooperation under the Quad (Curtis, 2023), the formalisation of the Supply Chain Resilience Initiative (SCRI) between Australia, India and Japan is noteworthy (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2022). However, given the complexity of the field in question, it must be understood that the success of these projects will only be possible in the long term.

All the above highlights Beijing's economic importance for Canberra. On one hand, although there are other stakeholders such as the United States who are also important in terms of trade and especially investment, it is clear that trade figures between China and Australia are far removed from what other markets can offer the latter. In relation to this, it is also worth noting that between 2017 and 2022, corresponding to the period of increased tensions, Australia's exports of goods and services to China grew by 9.8 %. Australian imports of goods and services from China also grew by 9.6 % within the same period (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2022).

Thus, despite the predictable negative effects of Chinese restrictions on Australia, Canberra's economy proved resilience. As noted in the report published last year by the Australian Government's Productivity Commission, while the measures imposed by Beijing led to a decline in the export of products such as lobsters and wine, thereby affecting Australian exporters, exports of other products subject to the restrictions were generally resilient (Australian Government Productivity Commission, 2023: 38).

While the aforesaid diversification strategies have had an effect, another factor behind this situation is the very real importance of the Australian economy for China. For example, China's need to import certain materials from Australia explains the increase in Canberra's total exports to Beijing even after the measures were implemented in 2020. Given the Chinese economy's dependence on construction and manufacturing exports, materials such as iron ore and Australian thermal coal are virtually irreplaceable for the Asian giant (Coyne *et al.*, 2021: 15). This explains China's interest in stabilising relations with Australia by taking advantage of the change of government in the latter.

Regardless of the possible success of this new Sino-Australian reset, it is clear that the market diversification promoted by Australia, especially since 2020, must remain a foreign policy target for the country. Given the international economic situation today and China's unreliability as a partner for Canberra, the lifting of trade restrictions should not deter Canberra from continuing to search for new markets in order to ensure its economic resilience.

4. China as a challenge to Australia's security

Another of Australia's major concerns *vis-à-vis* China is in the area of security and defence. While Beijing continuously asserts its stance in favour of regional cooperation and integration policies as the main instrument to achieve greater regional security (The State Council of The People's Republic of China, 2017), both its moves and its clear intentions to dominate the Indo-Pacific and counter US influence in the region indicate the opposite. While the Asian giant mainly makes use of soft-power, vigorous efforts to build up its military might indicate that the country is preparing to use hard-power if necessary (Peña, 2018: 711-712).

Despite still being one of the largest importers of arms globally in recent years according to data from the Stockholm International Peace Research Institute (2024), China's arms industry responds to the demands of its armed forces thanks to, among other things, the military-civil fusion and self-sufficiency policies implemented by the country given its rapid economic growth. The progress of the Asian giant's domestic arms production means that it is beginning to replace imports by covering, not only major weapon types, but also advanced technology, as demonstrated by the fact that China is a pioneer in the production of armed unmanned aerial vehicles (Béraud-Sudreau, 2022: 12). This military build-up has gone hand in hand with the widespread narrative within Australia's mainstream political circles identifying Beijing as a revisionist power that seeks to undermine the structures of the existing order for its own benefit. These concerns regarding the Asian giant and its growing presence in the Pacific have led Australia to perceive China as a threat (Varrall, 2021: 107-109).

Australia's growing unease about the Asian power is reflected in its key defence regulatory documents. The 2009 Defence White Paper already discussed the strategic implications of China's rise, especially at the regional level, (Australian Government, 2009: 34). Although China was not explicitly named in the security documents approved in 2013, they mention the risk posed by states with hostile intentions and the capacity to exert influence over Canberra through economic, political or military pressure (Australian Government, 2013a: 25, 2013b: 11). Years later, the 2016 Defence White Paper acknowledged Australia's rapidly changing security environment due to regional uncertainty and tension stemming mainly from territorial disputes in the East and South China seas, as well as the evolving relationship between Beijing and Washington (Australian Government, 2016: 30). A year later, the 2017 Defence White Paper re-emphasised the importance of Sino-US relations for the stability of an increasingly confrontational region. In this regard, Australia made explicit its support for the United States and its commitment to regional affairs, at the same time encouraging China to exercise its power peacefully in the region and to respect the interests of all other actors involved (Australian Government, 2017: 38-39).

In the year 2020, when Sino-Australian relations were strained, Canberra decided to update its defence strategy by boosting its military budget, among other steps. In order to respond to the rapidly changing strategic environment, Australia published both the 2020 Strategic Update (Australian Government Defence, 2020b) and the

2020 Force Structure Plan (Australian Government Defence, 2020c). An analysis of the documents reveals that their main goals were to shape Australia's strategic environment, deter actions against Australian interests, and provide the country with the ability to respond with credible military force, if necessary. To achieve these goals, the country pushed for the development of a robust defence strategy along with increased defence spending in order to have the real capacity for its implementation.

It is also noteworthy that, when contextualising the situation faced by Australia, the 2020 Strategic Update (Australian Government Defence, 2020b) explicitly mentions the US-China confrontation as a driver of Asia-Pacific dynamics. In addition to the specific case of Beijing's active attempts to exert greater influence in the region, it is also worth noting its recognition of the coercive behaviour of certain countries as a threat, in what appears to be a compilation of episodes of tension with the Asian giant:

“Some countries will continue to pursue their strategic interests through a combination of coercive activities, including espionage, interference and economic levers. Tensions over territorial claims and the establishment of new military facilities are rising and are involving the use of military or paramilitary forces more frequently than in the past, including coercive paramilitary activities in the South China Sea” (Australian Government Defence, 2020b: 12).

At the same time, Canberra reiterated that it would continue its alliance with the US, despite seeking greater self-sufficiency in military terms (Australian Government Defence, 2020b: 4). Thus, the 2020 Strategic Update and the 2020 Force Structure Plan not only outline the country's main measures to strengthen its military capabilities, but also state the importance of boosting its security ties with neighbours such as Japan, India and Indonesia in order to preserve stability within its geographical environment. As a result, several months later, Australia and Japan announced breakthrough negotiations on the Australia-Japan Reciprocal Access Agreement, which was finally signed in early 2022 (Australian Government, 2022b).

Likewise, the gradual expansion of Chinese interests in the region and its increasing military capabilities have aroused Australian fears of a new String of Pearls, that is, the Chinese installation of port infrastructures around Australian territory that could be used to carry out operations against the latter. This explains Australia's interest in signing the AUKUS treaty by which Canberra would not only strengthen its alliance with the world's leading maritime power, the United States, but also exponentially expand its naval capabilities (Mackinlay, 2022: 15-16).

Canberra is also concerned about the Asian giant's activities in the Pacific Islands region. Firstly, it is possible that China's increasing influence over these islands will mean that the future behaviour and positions of their governments will be conditioned by Beijing's directives as compensation for the loans granted to them (Varrall, 2021: 119-139). However, it is important to note that China's debt trap diplomacy is a controversial and little-proven assertion that has been refuted by certain studies, such as that of researchers Lee Jones and Shahar Hameiri (2020). On the other hand, while

historically it has been Australia's objective to maintain security and stability in what is one of its closest areas (Hegarty, 2015: 8), one of the country's main apprehensions today involves China's ambition to establish military bases in the region as part of a power projection strategy (Varrall, 2021: 117).

This may be seen in the first official document on security published by Canberra after the recent stabilisation of Sino-Australian relations began: the Defence Strategic Review 2023. This type of document has only been published three times in the country's history, its predecessors being the 1986 *Review of Australia's Defence Capabilities* and the 2012 *Defence Force Posture Review*. Indeed, according to the report, its publication responds to the country's need to adapt to a new strategic reality marked by the destabilisation of regional security, especially as a result of China's assertiveness:

“Regional countries continue to modernise their military forces. China's military build-up is now the largest and most ambitious of any country since the end of the Second World War. This has occurred alongside significant economic development, benefiting many countries in the Indo-Pacific, including Australia. This build-up is occurring without transparency or reassurance to the Indo-Pacific region of China's strategic intent. China's assertion of sovereignty over the South China Sea threatens the global rules-based order in the Indo-Pacific in a way that adversely impacts Australia's national interests. China is also engaged in strategic competition in Australia's near neighbourhood” (Australian Government Defence, 2023: 23-24).

Thus, according to the document, immediate actions to be taken by the country range from developing the capabilities of the Australian Armed Forces to deepening the country's ties with key partners in the Indo-Pacific, either in diplomatic terms or in defence terms, especially through the AUKUS format (Australian Government Defence, 2023: 7).

In this regard, it is worth noting that two elements are constantly repeated in all referenced documents. Firstly, the US is recognised as Australia's main security ally, and secondly, Australia's firm stance in favour of maintaining global and regional security in the hands of Washington and not any emerging power such as China itself, is repeatedly underscored. This is due to the fact that Canberra has regarded the US as an indispensable and priority partner since 1952, when the ANZUS Treaty was signed between Australia, New Zealand and the United States in order to promote defence cooperation between the signatories.

In this regard, despite being a diplomatic initiative, Australia's participation in the Quadrilateral Security Dialogue (Quad) is also noteworthy. Factors such as China's assertiveness under Xi Jinping's leadership, the implications of the Belt and Road Initiative, and tensions in the East and South China seas would lead to the reactivation of this initiative, which was initially proposed in 2007 (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2024). Ten years later, Australia, India, Japan and the United States took up the plan based on a common interest in countering

Chinese action in the region to provide the latter with a stable balance of power (Lee, 2020: 2-4).

5. Conclusions

Although there has been little media coverage, the ongoing tensions between Australia and China in recent years are a good example of the power struggle that exists in the Asia-Pacific, a region where the centre of global power is increasingly shifting. Beyond highlighting China's well-known claims to strategic enclaves in the region, the tense episodes in Sino-Australian relations in recent years have demonstrated the tools and capabilities at Beijing's disposal to exert influence over any actor involved in the region.

So far, Australia has faced the challenge of balancing its economic dependence on China with its own values and interests in the face of growing authoritarianism in the Asian giant and its continuing regional ambitions. However, it should not be forgotten that there are differences of opinion within Australia itself on the direction to be taken by the nation in its relations with China, as Beijing's economic importance means that many view cooperation with the Asian giant as a necessity.

Australia has found it increasingly difficult to maintain its traditional duality between economic interests represented by China, and strategic interests represented, in this case, by the United States. This explains Beijing's economic coercion regarding Canberra as the latter's actions were increasingly not to its liking. Thus, scholars such as Clive Hamilton (2018) consider that, rather than a trade war *per se*, this case may be defined as a psychological war waged by China on Australia.

While Chinese trade restrictions fell far short of the impact sought by Chinese authorities on the Australian economy, the constant episodes of tensions in recent years have pushed Canberra to strive to diversify of its economy. In general terms, however, it is very difficult for this country in Oceania to find a suitable alternative to offset its trade figures with China, despite available options such as strengthening regional ties with countries such as India or with other global actors such as the European Union. In this sense, the fact that both sides sought to stabilise bilateral relations and the consequent withdrawal of restrictive economic measures from 2022 onwards, coinciding with the discouraging international situation, especially in economic terms, is somewhat revealing.

In terms of security, the growing hostilities between the two nations increased Australia's sense of vulnerability. Even though the country's main security documents approved over the last century increasingly identify the Asian giant as a threat, this period of tensions has definitely forced Canberra to intensify the strengthening of its ties with regional allies and increase national defence spending. This accounts for Australia's attempts to reinforce its official security and defence instruments, as well as the signing of the AUKUS agreement.

Therefore, while the new Australian government appears to have taken the decision to implement policies of rapprochement with China, leaving aside past tensions, it is clear that Australia must still keep in mind the importance of reducing its economic dependence on the Asian giant, even if this is an extremely complex measure, given the Chinese market's significance for its national economy. Given that China can use economic coercion to target the most vulnerable sectors of Australia's economy as a punitive measure if it does not act in the former's interests, Australia must realise that to maintain its sovereignty and independence, it must diversify its economy, even if Beijing remains an essential trading partner today.

In security terms, Australia is obliged to continue to expand its partnerships and further strengthen its own defence capabilities. Beijing's increasingly active claims to leadership in the region and the very history of tensions between the two countries, not only make China an unreliable partner, but also a permanent threat to Australian security. Regardless of whether these improved relations between the two countries will continue in the medium and long term or not, it is clear that the main basis for this period of stability will be economic, given the complementarity between the two sides. In the area of security, there will still be new concerns.

Despite the considerable differences between the parties involved, all these factors make it clear that both countries now seem to be opting for a new direction in their relations, towards a common goal of prosperity. However, it should be understood that this stabilisation is in the interest of both sides so as to maintain their converging interests rather than to foster real two-way trust. This Sino-Australian reconciliation must therefore still be treated with caution. It remains to be seen whether this trend will continue over time, given the situation of both countries in a region whose geostrategic value has made it a key matter in the fight for global dominance.

Bibliography

- Albanese, A. (2022). Opening Remarks - Bilateral Meeting - Bali, Indonesia. Bali, Indonesia [online]. *Prime Minister of Australia. Australian Government*. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: <https://www.pm.gov.au/media/opening-remarks-bilateral-meeting-bali-indonesia>
- . (2023). Meeting with President Xi Jinping [online]. *Prime Minister of Australia. Australian Government*. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: <https://www.pm.gov.au/media/meeting-president-xi-jinping>
- Australia. (2018a). Foreign Influence Transparency Scheme Legislation Amendment Act 2018 [online]. *Australian Federal Register of Legislation*. N.º 152. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.legislation.gov.au/C2018A00152/latest/text>

- . (2018b). Foreign Influence Transparency Scheme Legislation Amendment Act 2018 [online]. *Australian Federal Register of Legislation*. N.º 67. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.legislation.gov.au/C2018A00067/latest/versions>
- Australian Government. (2022). *Agreement between Australia and Japan concerning the Facilitation of Reciprocal Access and Cooperation between the Australian Defence Force and the Self-Defense Forces of Japan* [online]. Canberra and Tokyo. [Accessed: January 6, 2022]. Available at: <https://info.dfat.gov.au/Info/Treaties/treaties.nsf/AllDocIDs/4DCFF5DADB32AC1FCA2587CE001DA93B>
- Australian Government Defence. (2009). *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030* [online]. Canberra, Australian Government. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/defence_white_paper_2009.pdf
- . (2013). *Defence White Paper 2013* [online]. Canberra, Department of Defence. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: www.defence.gov.au/whitepaper/2013/.
- . (2016). *2016 Defence White Paper* [online]. Canberra, Department of Defence. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: <https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/2016-Defence-White-Paper.pdf>.
- . (2020a). *2020 Strategic Update* [online]. *Australian Government Defence. Commonwealth of Australia*. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-defence-strategic-update>
- . (2020b). *2020 Force Structure Plan* [online]. Commonwealth of Australia, 2020. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-force-structure-plan>
- . (2022). Chinese interception of P-8A Poseidon on 26 May 2022 [online]. Australian Government Defense, Commonwealth of Australia. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: <https://www.defence.gov.au/news-events/releases/2022-06-05/chinese-interception-p-8a-poseidon-26-may-2022>
- . (2023). *National Defence: Defence Strategic Review* [online]. Commonwealth of Australia. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>
- Australian Government Department of Education. (2024). International student numbers by country, by state and territory [online]. *International Education Data and Research*. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.education.gov.au/international-education-data-and-research/international-student-numbers-country-state-and-territory>
- Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. (2015). China-Australia Free Trade Agreement [online]. *Trade and Investment*. [Accessed: January 18, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/Pages/australia-china-fta>.

- . (2017). *2017 Foreign Policy White Paper* [online]. Canberra, Australian Government. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- . (2022a). *Fact sheets for countries, economies and regions: China* [online]. Australian Government. [Accessed: January 19, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/chin-cef.pdf>
- . (2022b). Trade time series data [online]. *Trade Statistics*. [Accessed: February 10, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/trade/trade-and-investment-data-information-and-publications/trade-statistics/trade-time-series-data>
- . (2022c). Joint Statement on the Supply Chain Resilience Initiative by Australian, Indian and Japanese Trade Ministers [online]. *Media Release*. [Accessed: April 7, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/joint-statement-supply-chain-resilience-initiative-australian-indian-and-japanese-trade-ministers-#:~:text=The%20Ministers%20affirmed%20their%20desire,enhanced%20utilisation%20of%20digital%20technology>
- . (2023). *AUSTRALIA'S TOP 25 EXPORTS, GOODS & SERVICES (a) (A\$ million)* [online]. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-goods-services-by-top-25-exports-2021-22.pdf>
- . (2024). *The Quad. Regional architecture*. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad>
- Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet. (2013). *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*. Canberra. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2013-01/apo-nid33996.pdf>
- Australian Government Productivity Commission. (2023a). Trade and assistance review 2021-2022 [online]. *Annual report series*. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.pc.gov.au/ongoing/trade-assistance/2021-22/tar-2021-22.pdf>
- . (2023b). Government Media release [online]. *Review-Port of Darwin lease*. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: <https://www.pmc.gov.au/news/review-port-darwin-lease#:~:text=Australians%20can%20have%20confidence%20that,Darwin%20following%20the%202022%20election>
- Babones, S. (2019). *The China Student Boom And The Risks It Poses To Australian Universities* [online]. Sydney, The Centre for Independent Studies. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.cis.org.au/app/uploads/2019/08/ap5.pdf>
- Bagshaw, E. (2020). China should be 'totally ashamed': Scott Morrison demands China take down post [online]. *The Sydney Morning Herald*. [Accessed: February 7, 2024]. Available at: <https://www.google.com/amp/s/amp.smh.com.au/world/>

- asia/china-should-be-totally-ashamed-pm-demands-china-take-down-post-20201130-p56j4p.html
- Béraud-Sudreau, L. *et al.* (2022). *Arms-production capabilities in the Indo-Pacific region* [online]. Stockholm International Peace Research Institute. [Accessed: January 17, 2024]. Available at: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/1022_indopacific_arms_production.pdf
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford, Oxford University Press, 2023.
- Castelltort Claramunt, M. (2023). Neo-Cold War in the Asia-Pacific and its impact on the Korean peninsula. *Spanish Institute for Strategic Studies*. 19, pp. 255-284. [Accessed: May 17, 2024]. Available at: <https://revista.ieee.es/article/view/4433>
- China Law Translate. (2018). *PRC National Intelligence Law (as amended in 2018)* [online]. 28th session of the Standing Committee of the 12th National Peoples Congress on June 27, 2017; amended in accordance with the Decision on Amending the P.R.C. Frontier Health and Quarantine Law and Five Other Laws by the 2nd session of the Standing Committee of the 13th National Peoples Congress on April 27, 2018. [Accessed: January 2024]. Available at: <https://www.chinalawtranslate.com/en/national-intelligence-law-of-the-p-r-c-2017/>
- Chipman Koty, A. (2022). The Rare Earths Supply Chain: Why Australia is Getting Serious About Investments [online]. *China Briefing*. [Available at: April 7, 2024]. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/the-rare-earths-supply-chain-why-australia-is-getting-serious-about-investments/>
- Coyne, J., Savage, G. and Shoebridge, M. (2021). *New beginnings Rethinking business and trade in an era of strategic clarity and rolling disruption*. The Australian Strategic Policy Institute.
- Curtis, L. (2023). The Quad's role in shifting to resilient technology supply chains and energy security [online]. *Australian National University, National Security College*. [Accessed: April 7, 2024]. Available at: <https://nsc.crawford.anu.edu.au/publication/21646/quads-role-shifting-resilient-technology-supply-chains-and-energy-security>
- Dobell, G. (2024). Stabilisation of relationship with China see-saws after five-year icy age [online]. *The Strategist-Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.aspi.org.au/stabilisation-of-relationship-with-china-see-saws-after-five-year-icy-age/>
- Farrel, D. y Watt, M. (2023). Resolution of barley dispute with China [online]. *Australian Government Minister for Foreign Affairs*. [Accessed: February 9, 2024]. Available at: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/resolution-barley-dispute-china>
- Gill, B. (2023). Explaining the troubled Australia-China relationship: A perspective from Australia. *Harper Collins*. 23, 1, pp. 243-275. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/48717995>

- Hamilton, C. (2018). *Silent invasion: China's influence in Australia*. Victoria, Hardie Grant Publishing.
- Hayes, A. and Ping, J. (2023). Australia's opportunity to help China be mindful of the society of states [online]. *The Strategist - Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: <https://www.aspistrategist.org.au/australias-opportunity-to-help-china-be-mindful-of-the-society-of-states/>
- Hegarty, M. (2015). *China's Growing Influence in the South-West Pacific: Australian Policies that Could Respond to China's Intentions and Objectives* [online]. Canberra, Australian Defence College, Centre for Defence and Strategic Studies. Indo-Pacific Strategic Papers. [Accessed: January 16, 2024]. Available at: https://www.defence.gov.au/sites/default/files/research-publication/2015/Hegarty_mar15.pdf
- Jones, L. and Hameiri, S. (2020). Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy' How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative [online]. *Chatham House Research Paper*. [Accessed: April 6, 2024]. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy>
- Kearsley, J., Bagshaw, E. and Galloway, A. (2020). If you make China the enemy, China will be the enemy: Beijing's fresh threat to Australia [online]. *The Sydney Morning Herald*. [Accessed: January 7, 2024]. Available at: <https://www.smh.com.au/world/asia/if-you-make-china-the-enemy-china-will-be-the-enemy-beijing-s-fresh-threat-to-australia-20201118-p56fqs.html>
- Lamont, C. (2021). *Research Methods in International Relations*. United Kingdom, SAGE Publications.
- Lee, L. (2020). *Assessing The Quad: Prospects and limitations of Quadrilateral Cooperation for Advancing Australia's interests*. Lowy Institute. [Accessed: January 20, 2024]. Available at: <https://www.loyyinstitute.org/sites/default/files/Lee%2C%20Assessing%20the%20Quad.pdf>
- Mackinlay, A. (2022). AUKUS: the Australian perspective [online]. *IEEE Option Document*. [Accessed: February 10, 2024]. Available at: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO22_2024_JOSCAL_Occidente.pdf
- Marles, R. (2022). *Press conference, IISS Asia Security Summit* [online]. Singapore, Australian Government Defence. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: <https://www.minister.defence.gov.au/transcripts/2022-06-12/press-conference-iiss-asia-security-summit-singapore>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2018a). Wang Yi and Australian Foreign Minister Marise Payne hold China-Australia Strategic and Diplomatic Dialogue [online]. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: https://www.mfa.gov.cn/esp/gjhdq/xybf/3377/3379/201811/t20181109_966476.html

- . (2018b). *Fifth Foreign and Strategic Dialogue, Diaoyutai Guest House, Beijing* [online]. Australia, Minister for Foreign Affairs of Australia. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/transcript/fifth-foreign-and-strategic-dialogue-diaoyutai-guest-house-beijing>
- . (2023). Xi Jinping Meets with Australian Prime Minister Anthony Albanese [online]. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. [Accessed: February 11, 2024]. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202311/t20231110_11178223.html
- Monzalsha, V. V., Hanggariksa, M. D., and Paksi, A. K. (2023). Australia-China Trade Tensions During the COVID-19 Pandemic: Australia's Reaction to China Trade Sanctions [online]. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*. 10, n.º 2, pp. 154-169. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: <https://ijmmu.com/index.php/ijmmu/article/view/4293/3790>
- Morrison, S. y Dutton, P. (2020). Statement on malicious cyber activity against Australian networks [online]. *Australian Government Defence*. [Accessed: February 5, 2024]. Available at: <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2020-06-19/statement-malicious-cyber-activity-against-australian-networks>
- . (2021). Joint media statement: Australia to pursue nuclear-powered submarines through new trilateral enhanced security partnership [online]. *Australian Government Defence*. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2021-09-16/joint-media-statement-australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security-partnership>
- Morrison, S. y Fifield, M. (2018). Government Provides 5G Security Guidance to Australian Carriers [online]. *Parliament of Australia*. [Accessed: January 15, 2024]. Available at: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/6164495/upload_binary/6164495.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/6164495%22
- Parliament of Australia. (2020). Suspension of Hong Kong treaties [online]. *Commonwealth of Australia*. [Accessed: January 11, 2024]. Available at: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/SuspensionofHKtreaties/Report/section?id=committees%2freportjnt%2fo24562%2f73861.
- Peña, L. P. (2018). Geopolitics in the Indo-Pacific: the military factor in the new China [online]. *Spanish Institute for Strategic Studies*. 10, pp. 707-720. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://publicaciones.defensa.gob.es/boletin-ieee-revistas-10-pdf.html>
- SIPRI Arms Transfers Database [online]. (2024). Stockholm International Peace Research Institute. [Accessed: April 5, 2024]. Available at: <https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/>

- Smartraveller. (2024). Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade [online]. *Smartraveller*. [Accessed: January 10, 2024]. Available at: <https://www.smartraveller.gov.au/destinations/asia/china#:~:text=Latest%20update&text=Australians%20may%20be%20at%20risk,levels%20apply%20in%20some%20areas>
- Taylor, A. and Morrison, S. (2022). Supercharging critical minerals manufacturing [online]. *Joint media release with the Prime Minister the Hon Scott Morrison MP*. [Accessed: April 7, 2024]. Available at: <https://www.minister.industry.gov.au/ministers/taylor/media-releases/supercharging-critical-minerals-manufacturing>
- The National People's Congress of the People's Republic of China. (2017). 中华人民共和国国家情报法 National Intelligence Law of the People's Republic of China [online]. *28th Meeting of the Standing Committee of the 12th National People's Congress*. [Accessed: January 11, 2024]. Available at: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/27/content_2024529.htm
- The State Council of The People's Republic of China. (2017). *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*. Beijing, The State Council Information Office of the People's Republic of China. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm
- Turnbull, M. (2017). Press Conference with Senator the Hon. George Brandis QC, Attorney-General and Senator the Hon. Mathias Cormann, Minister for Finance Parliament House, Canberra [online]. *Parliament of Australia*. [Accessed: January 10, 2024]. Available at: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/5676717/upload_binary/5676717.pdf
- UN Audiovisual Library. (2020). *Scott Morrison, Prime Minister of the Commonwealth of Australia, addresses the general debate of the 75th Session of the General Assembly of the UN*. New York, UN Audiovisual Library. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2563/2563381/>
- Uren, D. and Sharpe, J. (2012). *The kingdom and the quarry: China, Australia, fear and greed*. Queensland Narrating Service.
- Varrall, M. (2021). Australia's Response to China in the Pacific: From Alert to Alarmed [online]. In: Smith, G. and Wesley-Smith, T. (eds.). *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*. Acton, ANU Press, pp. 107-142. [Accessed: January 19, 2024]. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1h45mkn.7>
- Wilson, J. (2021). Australia Shows the World What Decoupling From China Looks Like [online]. *Foreign Policy*. [Accessed: January 18, 2024]. Available at: https://foreignpolicy.com/2021/11/09/australia-china-decoupling-trade-sanctions-coronavirus-geopolitics/#cookie_message_anchor
- Wong, P. (2024). Press conference, Canberra: Sentencing of Dr Yang Jun [online]. *Australian Government Minister for Foreign Affairs*. [Accessed: February 16,

2024]. Available at: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/transcript/press-conference-canberra-3>

Wong, P. y Albanese, A. (2022). Anniversary of diplomatic relations between Australia and the People's Republic of China [online]. *Joint Statement of Minister for Foreign Affairs*. [Accessed: February 10, 2024]. Available at: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/anniversary-diplomatic-relations-between-australia-and-peoples-republic-china>

World Health Organization. (2020). COVID-19 response [online]. *Seventy-Third World Health Assembly*. Agenda item 3, A73/CONF./1 Rev.1. [Accessed: February 7, 2024]. Available at: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf

World Trade Organisation. (2020). *Australia files a WTO complaint against China's duties on barley* [online]. (2020). *WTO*. [Accessed: February 8, 2024]. Available at: https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ds598rfc_21dec20_s.htm

Xinhua. (2020). Spokesperson calls for denouncing ASPI's anti-China propaganda [online]. *Xinhuanet*. [Accessed: February 6, 2024]. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/17/c_139598365.htm

Article received: February 18, 2024.

Accepted article: May 23, 2024.

Pau Muñoz Pairet

IT engineer and political scientist. PhD in Strategic Studies from the University of Salamanca. Intelligence analyst

Email: munyoz.15@gmail.com

The doctrine of the great powers in information warfare

Abstract

Information warfare is a type of conflict that transcends the traditional realm of armed confrontation. The struggle within the information domain has persisted throughout human history, evolving with every advancement in information management technologies, from parchment to the internet. Through a comparative analysis, this paper focuses on the doctrinal vision and approach of the three current major powers: the United States, China, and Russia. Given their advanced media and technological capabilities, these powers emerge as dominant protagonists in this informational confrontation arena. Similarly, their status in the international system, from which a vast array of opposing interests arises, places them in a perpetually latent conflict scenario. Hence, they provide the most substantial base of examples and resources for the study of this phenomenon. By examining their recent history, as well as their doctrinal documents and primary academic contributions, we come to understand not only their strategies and tactics but also the dynamics of competition and the evolution of information warfare in the contemporary context.

Keywords

Cognitive warfare, Cyber warfare, Propaganda, Realism, Foreign policy.

Cite this article:

Muñoz Pairet, Pau (2024). The doctrine of the great powers in Information Warfare. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N. 23, pp. 281-312.

I. Introduction

The premise information is power has consistently resonated throughout human history. Throughout the various periods of human history, information management has dominated political dynamics in numerous arenas: influencing tactics, operations and strategies around the world. Its historical influence has been and continues to be far-reaching, manifesting itself both in times of conflict and in times of peace. During periods of war, information has served both as a weapon and as a battlefield, being used for deception, the implementation of camouflage or decoys, the spread of rumours and the interception of enemy communications. In peacetime, it has represented the cornerstone of espionage, a key tool for political manipulation in its various forms. In this respect, information control has been used both defensively and offensively.

Competition for control of the information domain is not a recent phenomenon. In fact, it has been the subject of analysis and documentation in multiple cultures throughout history; from the teachings of Sun Tzu in China and Kautilya in India to the reflections of Xenophon and Thucydides in classical Greece. The same importance can be seen in Rome, in Frontinus' *Stratagemata* and, centuries later, in Machiavelli's *The Prince*. These works, among many others, underlined the intrinsic value of information and how its mastery and management have influenced the strategic culture of different nations over time (Gilpin, 1984).

As technology advanced, its impact on information management became evident. From the invention of the printing press, through the advent of radio and more recently, the proliferation of the Internet, each technical innovation was quickly adopted and adapted to serve the information warfare. Not only technological innovations, but also social developments, particularly the Industrial Revolution, have played a fundamental role in structuring and developing the strategies and tactics of this type of conflict. These developments motivated armies and intelligence services of various nations to develop and strengthen their Information Warfare capabilities. As a result, these methods and techniques are not only employed in armed conflicts but are also central to covert actions and the dissemination of state propaganda.

Contemporary information warfare is in a phase of consolidation. Since the Second World War (WWII) it has undergone significant development, which has increased in recent decades, and is now recognised as an autonomous form of conflict, worthy of study and analysis in its own right. Its relevance is such that it often becomes the core of military operations and is essential to modern political power projection strategies.

Although information warfare is a global phenomenon involving multiple state and non-state actors, the great powers currently dominate this arena with the greatest intensity. Naturally, information warfare is a complex phenomenon, which requires both solid intelligence systems, a particular capacity for global influence and a strongly developed technological sector. Thus, the dominance of the great powers over this

mode of warfare is largely due to their advanced media and technological sectors. Not only do these powers have the capabilities, but also clashing interests that drive them to compete actively in this field, with the overriding goal of expanding their influence globally.

In this article we focus on the study of Information Warfare from the perspective of the three great powers of the international system: the United States, China, and Russia. Through a comparative analysis, we examine their doctrinal approaches. Beyond understanding their capabilities and potential in the field of information warfare, this research allows us to study their competitive dynamics, as well as the evolution of this mode of warfare throughout recent history.

To carry out the analysis, we have taken into consideration the main doctrinal documents available in official publications. Similarly, the contributions and analyses of leading intellectuals and military think tanks in each of these nations have been taken into consideration.

2. War in the information domain

Information warfare is defined as a mode of warfare that involves the manipulation, distribution and, occasionally, denial of information. Its main purpose is to gain a competitive advantage over the opponent, while simultaneously protecting one's own information systems (Libicki, 1995). The aim is to influence the opponent's decisions, behaviour, perceptions and capabilities. To achieve this, a wide spectrum of tools and tactics are employed, ranging from traditional ones, such as propaganda and disinformation, to more contemporary ones, such as cyber operations and electronic warfare (Libicki, 2017).

The definition encompasses both traditional, primarily cognitive-based methods of information warfare, such as propaganda, and more recent methods, such as technical operations in cyberspace. This mode of warfare can manifest itself in a variety of contexts, whether in peacetime or during armed conflict, and can be executed by both state and non-state actors.

Conflict in the information space cuts across all aspects of information management. It focuses not only on the channels of communication, but also on those who send and receive the information, as well as on the content of the message itself. Within this approach, the human being is recognised as a vital actor, playing simultaneously the roles of sender and receiver within the vast information ecosystem. Thus, when we speak of information warfare, we are referring both to operations that attack or defend the cognitive aspect of information - such as disinformation and propaganda - and to those that focus on its technological dimension, such as electronic warfare, cyberespionage and cyberwarfare (Aro, 2016; Robinson M. K., 2015; Sampanis, 2024).

Beyond the use of technological innovations, this mode of combat is characterised by its versatility and adaptability. Thus, it can manifest itself subtly in times of peace

between nations, becoming evident through activities such as espionage or political influence. In a context of open warfare, it has the capacity to escalate and adapt quickly to more belligerent contexts. In such open conflict scenarios, it can escalate to more aggressive tactics, such as electronic warfare, mass dissemination of disinformation or even cyber-attacks with purely sabotage objectives. All operations that escalate from a pre-existing base built before conventional warfare, on already established tactics.

Once the conflict has ceased, information warfare operations may decrease in intensity, adapting to the new post-war scenario. However, these operations never disappear completely; they are simply transformed and adapted according to circumstances.

Thus, this adaptive approach to information warfare makes it one of the main tools in the service of hybrid warfare operations, a mode which combines conventional and unconventional tactics in the same military arena (Hoffman, 2007). In this context, this phenomenon aligns perfectly with the concept of grey zone actions, operations that fall between peace and outright conflict, and which seek to exploit ambiguities and gaps in international regulations and norms (Votel, 2016; Liu, 2024).

3. The great powers in information warfare

To fully understand the dynamics in the international system, characterised by its typically anarchic nature, we turn to the main theories that have attempted to explain such relations. Among the many existing currents, the realist perspective emerges as the predominant one in the contemporary study of international relations (IR). Realism is not monolithic and presents significant sub-currents, among which we can identify neoclassical realism, structuralist realism -also known as defensive realism, represented by theorists such as Waltz-, and offensive realism, whose main figure is Mearsheimer (Waltz, 2018; Mearsheimer, 2001).

The lens of offensive realism stands out as offering a particularly enriching conceptual tool for dealing with information warfare between the great powers. In this light, such a war is not an anomaly, but an inevitable and persistent component of the international power game.

Within this theoretical framework and backed by the consensus in the field of international relations, Mearsheimer conceptualises great powers as those states equipped with military forces robust enough to not only defend their territory but also to project power beyond their borders (Mearsheimer, 2001). They have nuclear capabilities and an advanced technological environment. Moreover, their resources and economic strength make them remarkably self-sufficient. These powers are also characterised by a high degree of political autonomy and possess distinctive political and cultural systems that have the potential to be promoted or defended internationally as tools of influence. Naturally, this combination of factors fuels its geopolitical ambition.

In the same vein, it should be stressed that if any of these great powers manages to consolidate hegemony at the regional level, it can be categorised as a superpower or hegemonic power. This designation has profound implications for the balance of the international system and how these entities interact with their counterparts.

Today, Russia, China and the United States dominate the global stage as great powers. The United States, in turn, plays a leading role in the system, established as the only superpower in the international system. Despite the current US regional hegemony, we cannot ignore China's growing presence in the system and its stated intention to reach a similar position in the coming years.

Thus, the offensive realism approach, as outlined by Mearsheimer, suggests that, in an anarchic international system, these great powers, in their eagerness to ensure their own security, are inclined to maximise their power (Mearsheimer, 2001). This expansion of power, if conditions are right, can materialise through direct military intervention. The underlying logic suggests that, in the long run, conflict between these powers becomes more likely, especially when we are in a context of unbalanced multipolarity. China's recent growth signals that the international system is in transition towards this type of configuration (Mearsheimer, 2021). In this sense, the United States, in accordance with the postulates of this approach in international relations, is in the process of adapting its foreign policy to face the competition for power in the Indo-Pacific (Perez, 2023).

In the struggle for global hegemony, confrontation between the great powers is practically guaranteed. The establishment and consolidation of hegemony involves not only military or economic dominance, but also decisive political and cultural influence on the rest of the system. It is therefore common for these powers to collide as they try to exert their influence in similar regions or attempt to undermine the regional dominance of their rivals. Information warfare emerges in this context as an essential strategic tool. Its advantage is that it tends to carry minimal political costs, but with the capacity to escalate into more aggressive and extensive operations should it lead to a traditional military confrontation (Harknett, 1996). Given these dynamics, information warfare is not only likely, but inevitable in the global arena. The relevance of examining this phenomenon from a great power perspective is indisputable. These nations, given their vast resource pool, strategic interests and capacity for self-sufficiency, are in an unparalleled position to formulate and dictate specific doctrines. In addition, they have the ability and means to develop clear techniques and strategies in the field of information warfare, thus reflecting a distinctive and characteristic approach.

To investigate this phenomenon, it is essential to approach it through doctrinal analysis of these preponderant powers. An effective methodology for this study involves the close examination of official documents issued by these powers.

Thus, in order to practically study a country's doctrine on information warfare, we shall rely on the analysis of the main official documents in a multi-level strategy

combining the analysis of the historical context with the legal and especially the military doctrine.

Before starting the doctrinal analysis, we should bear in mind the historical context of the country, both in terms of its internal politics and especially in terms of its interaction with the other powers, as its historical facts, legends and myths can often be instrumentalised in information warfare, and its historical tendency will naturally give us a general idea of its mode of action. When analysing a country's doctrine, we will first look at the official doctrinal documents on the subject, often issued by the respective Ministry of Defence, National Security Council or equivalent high-level organisation. These documents will be a combination of the country's historical context, its political idiosyncrasies, national interest and capabilities. Where official doctrinal documents are available for the particular period of study, the analysis can be largely derived from them. In studying US doctrine, we will therefore look at the *Joint Doctrine Publications* and the various iterations of the National Security Strategy, documents that either cover the official US view on specific information warfare matters such as psychological warfare or cyberwarfare, or the country's general strategy in which these aspects are included. With regard to the study of China, we will look at the various white papers, their discussion of National Defence, the Defence Policy documents, as well as the various specific military manuals on these subjects. Finally, in the case of Russia, we will study the Russian Federation's Military Doctrine and the different iterations of the National Security Concept, complementing them with the National Security and Foreign Policy Strategies periodically released by the office of the president.

At the second level of analysis, we find the set of legal instruments and executive resolutions relating to the different sub-domains of information warfare. Although said documents do not establish a doctrine after their publication, as the resolutions affect partial developments and the laws can be interpreted or applied in different ways, they do allow us to establish the country's capabilities and possibilities when it comes to confronting this domain.

The third level of analysis will be composed of the collection of publications issued by the country's main centres of thought on military, security or strategic studies in general. While the documents published in said forums pave the way for the establishment of formal doctrines, their academic and prospective nature means that the work within them is often considerably more advanced to the practical reality of the country. It is therefore very common to see how works of analysis and reflection on matters related to information warfare published in the main journals and strategic forums end up giving rise to the establishment or simple formalisation of national doctrines. In the United States we will look largely at the work published in institutions such as the Rand Corporation, the *Military Review*. In Russia we can look at the content of publications such as *Военное Обозрение* (*Military Review*) and *Военно-промышленный курьер* (*Military-Industrial Post*). In China we will look at the *解放军报* (*PLA Daily*), as well as the *中国国防报* (*National Defence Newspaper*).

Finally, we can supplement the analysis with a study of known information operations, the structure of the armed forces and the main ideological currents in international politics in the respective countries, as well as taking into account the country's own position in the international system and its status in terms of the development of its media and scientific-technical systems, since it is through these systems that it will be able to build its capabilities.

Therefore, when carrying out this analysis, we have relied on the study of these documents through the methodology outlined above.

3.1. The US doctrine

Information warfare, as we know it today, originated as a term used in US military circles during the 1980s. However, its essence and practical application go even further back in time. It was after the Gulf War that this term acquired the essential importance it retains today, highlighting the relevance of information and disinformation in the field of operations.

Thus, if we trace the origins of organised US implementation of information warfare tactics, we find that they date back to the early decades of the last century. It was during this period that theorists such as Lasswell and Lippman began to develop concepts and strategies around the power of information (Laswell, 1948; Lippman, 1946). His work provided the basis for establishing a theoretical and practical framework within which the United States could begin to operate. Lippman himself played a central role in helping to found and direct the public opinion committee, articulating much of American war propaganda in World War II around innovative concepts, from radio to the use of humorous cartoons (Ruiz, 2018).

At a military level, we can trace the initial efforts in US information warfare to World War II. During World War II and the Cold War, the United States intensified its tactics in this field. During this time, it incorporated specific tactics and strategies to dominate the media landscape. Hollywood produced films that favoured American values and countered adversarial propaganda, while the US government promoted propaganda efforts through agencies such as the Committee of Public Opinion and the creation of propaganda agents such as the Four minutes men.

Beyond mere internal propaganda, the military tactics of the era incorporated elements of deception and camouflage, reaching new heights of complexity. Notable examples include the use of inflatable tanks, bonfires or loudspeakers, as well as other simulations to deceive the enemy about the location and size of Allied forces. The notorious Operation Mincemeat, in turn, is another classic example of strategic deception where the body of a dead man was used to transmit false information to the Nazis.

The field of electronic warfare underwent a major revolution during this period. Beach jumper units were established by the US Navy to conduct deception operations,

based primarily on jamming and the deployment of electronic decoys. Similarly, interception and protection of information also became key areas, as seen in the collaboration between the Allies to decipher Nazi codes and in the use of Navajo for communications, an indigenous language used as a virtually unbreakable code at the time.

During the advance of the Cold War in the 1960s and 1970s, information warfare was central between the United States and USSR focusing on espionage and ideology. The US and its allies debated ideologically against the USSR and communism, seeking to promote democratic and capitalist values. To this end, the US used media, educational programmes and support for pro-democracy organisations, acting both overtly and covertly. Initiatives such as Voice of America and Radio Free Europe/Radio Liberty broadcasted news in censored areas, while documents such as the Church report revealed covert Central Intelligence Agency (CIA) tactics in information warfare. In education, programmes such as Fullbright, which focused on educational and cultural exchanges, sought to project democratic values and practices abroad by ensuring US influence through soft power (Nye, 1990).

However, it was not all directed outwards; Operation CHAOS, under President Johnson, emerged in the context of the Vietnam War to monitor domestic anti-war groups, reflecting the growing concern about the effects of information warfare within the country's own borders. This concern was also evident during the war against the Viet Cong itself, where psychological operations, such as Wandering Soul, were based on a deep understanding of Vietnamese culture, and there was a constant attempt to manage and control the narrative presented by the press.

In the 1980s, with Ronald Reagan as president, the US intensified its ideological stance. In 1982, the Reagan administration sought to strengthen the infrastructure of democracy by investing more in prodemocracy media and organisations. In 1983, the National Endowment for Democracy (NED) was founded with an initial budget of \$31.3 million to support democracy, press freedom and human rights in communist-influenced areas.

In turn, during this period, information warfare took on a more strategic nature. The Strategic Defence Initiative demoralised the USSR, labelled as the evil empire by Reagan, in its competition with the North Atlantic Treaty Organisation. In Latin America, Radio and Television Martí were created in 1985 and 1990 to influence Cuba, and the US supported the Contras in Nicaragua, reaffirming its anti-communist stance, showing that, in information warfare, ideological battles influenced history as much as military power.

The 1990s and 2000s brought with them new challenges arising from the technical and professional sophistication that enabled the launch of 24-hour news channels and the subsequent emergence of internet communication. During the 1990s, the CNN effect and the televised war demonstrated the power of the media to influence public opinion essential to justifying US foreign policy (Robinson, 1999). This was particularly evident during the Gulf War and the successive

Balkan Wars, where the country's own public opinion played a key role in facilitating military intervention. Thus, in response to the growing importance of public perception in the international context, successive US administrations began to move from psychological action to strategic communication. An approach to the direct manipulation or influence of public opinion to gain support for military and political actions abroad was observed. This approach integrated the media as an essential tool in information warfare, using real-time coverage and intensive reporting to foster narratives that aligned public opinion with the government's foreign policy objectives (Robinson, 1999).

At the same time, technological transition, represented by the expansion of the internet and digitalisation, demanded a rethinking of information security. The Bush and Clinton administrations initiated both defensive and offensive efforts in cyberspace. With resolutions, such as National Security Directive 42, and the formation of working groups, the US sought to strengthen its information infrastructure. Amidst these technical advances, a recognition of the need for a more coherent theoretical framework emerged. Libicki (1995) Johnson, (2004) among others, worked on the disambiguation and structuring of the concept of information warfare, generating a comprehensive framework of understanding, not only from a technical angle, but also from a cognitive and psychological one.

Thus, the turn of the millennium saw a rapid formalisation of these ideas. Documents such as Joint Vision 2010 and the Joint Doctrine for Information Operations emerged as benchmarks in Information Warfare. In addition, the Joint Publications series detailed specific operations, from electronic warfare to cyberspace operations.

The attacks of September 11, 2001 reshaped the perception of security in the United States. Information warfare tactics were no longer just tools in the struggle of nation-states, but also of non-state actors (Soriano, 2018). In the contemporary, post-2018 scenario, the U.S. Department of Defence has recognised the importance of cognitive warfare. The current emphasis is on strategic communication (STRATCOM), moving away from pure psychological manipulation towards an attempt at positive and explanatory influence, where the justification of military actions takes centre stage.

Today, as far as information warfare is concerned, while there is no official US government definition, leading military analysts and officials generally conceptualise it as a strategy or planning process to achieve objectives and goals of national interest, for the use and management of information to gain a competitive advantage, including both defensive and offensive operations. In this respect, (information) operations, developed extensively in previous decades, represent the link that connects strategic objectives with tactics, techniques and procedures. Beyond the lack of a unified definition, it is worth noting that various organisations and experts in the country have contributed their own perspectives on the subject and maintain them as a doctrinal framework, with the Department of Defense (DoD) being the most relevant organisation. The DoD has thus conceptualised information warfare since the beginning of the century as an interrelationship between physical information systems and information itself (Understanding Gray zone warfare from

multiple perspectives., 2023). Information warfare would focus on affecting the (military) decision-making process by attacking physical information systems or the information itself.

It is important to understand that, according to the US doctrinal approach, these activities naturally take place within the information domain, which comprises three main dimensions: physical, communicative or information and cognitive. In the digital age in which we are immersed, all instruments of national power can be projected and employed in this new environment, including by non-military elements of government, responding to a common strategy (The White House, 2022). As for the cognitive-based aspect of information warfare, three main categories have been identified in the US; three ways in which information can be manipulated or biased, namely propaganda, misinformation, focused on misleading the enemy, and disinformation, or biased information with possibly false parts focused on deception and manipulation (ODNI, 2023). The current US strategic approach in this regard focuses on the dissemination of accurate and truthful information combined with the use of propaganda to influence public opinion in enemy societies (USA-JCS, 2022). To this end, the US government, through various national initiatives, routinely sponsors fake news identification technologies, news verification agencies and similar entities. This *modus operandi* is applied both internally within the country, as a defensive measure, and externally, seeking to neutralise enemy narratives, replacing them with its own propaganda, through favourable media and official outlets such as Voice of America and the like.

However, unlike the autocratic powers discussed below, the US strives to apply information warfare tactics in an offensive but also defensive manner, where ethics are important, and freedom of the press must be respected. Similarly, the complex network of agencies and units linked to the information warfare in the US as well as the democratic nature of the country, makes it particularly difficult to carry out certain types of actions in a coordinated and effective manner, something that autocratic powers do not suffer from.

In terms of actions in cyberspace, the US strategy has enormous advantages over its adversaries, due to the strength and scientific-technical sophistication of the military industrial complex, as well as the possibility of establishing agreements and links with strategic companies such as Google, Microsoft or certifying entities linked to encryption systems.

US information warfare capabilities are thus organised through a complex network of government agencies, military units and the indispensable support of think tanks and the military-industrial complex. While in the US, influencing and propaganda in favour of its foreign policy can be carried out through a network in which NGOs, strategic companies and even individuals can operate in a, more or less, coordinated manner with government interests, the main capabilities in this area are shared between the Intelligence Services, the Armed Forces and the State Department (ODNI, 2023).

3.2. *The Russian doctrine*

The Russian approach to information warfare, while not departing from the general approach to the concept, has deep roots in its history. It is worth remembering that Russia's relationship with the control of information and propaganda in modern times is as old as the Russian Revolution itself. It was during this period that the management of information became particularly important, becoming both a weapon and a battlefield, in a scenario in which the lines between politics and war were becoming increasingly blurred. The rise of the communist party and the triumph of the October Revolution would mark the beginning of a historical tradition in information warfare, allowing for the development of a unique approach.

After the October Revolution of 1917, propaganda became one of the main weapons in the Bolshevik arsenal, being used to legitimise themselves, broaden popular support and consolidate their power through the information space. Posters, leaflets and newspapers with pro-Bolshevik messages were distributed. During the Russian Civil War (1918-1922), propaganda sought to destabilise opponents both inside and outside Russia. Revolutionary fervour spread beyond Russia's borders, influencing Europe, with the backing of the Communist Party.

After achieving military victories in the war and consolidating its power, the Communist Party, aware of its value, began to articulate a comprehensive strategy for absolute control of the information domain. On the official level, the Bolsheviks began consolidating their control over the media space. Thus, shortly after the October Revolution, they issued the Press Decree, placing restrictions on the non-socialist press, ensuring almost total domination over public discourse. At the same time, the Cheka, the Bolshevik secret police, was set up. Beyond its intelligence work, it played an essential role in spreading the Bolshevik message, especially in the repression of any form of dissent.

As to the handling of information warfare, a central pillar in this propaganda apparatus was Agitprop, established in 1920 (Mally, 2003). As the main propaganda arm of the party, it played a crucial role in promoting communist ideology both inside and outside the USSR. This committee stood out for its great management of the information space, putting creativity and the technologies of the time at the service of propaganda. Clear examples of this can be found in the rosta posters, a series of propaganda posters created by the official news agency Rosta between 1919 and 1922. These posters were pioneers of Russian propaganda strategy and would be used by the party throughout the Cold War, being equivalent to the current memes that are so relevant across online social networks. Similarly, stations such as Radio Moscow became the first instruments of international influence projection in the country.

The Communist International, or Comintern, emerged in 1919 to propagate the Communist Revolution globally, reflecting Russia's strategy of winning ideological allies against capitalist influences. This organisation, active from 1920 to 1943, put ideology at the service of USSR propaganda and strategy. Their actions were based on

doctrinal documents, such as the 21 Conditions of 1920, which emphasised loyalty to Moscow and violent revolution. The Comintern Programme of 1928 reaffirmed these aims, promoting the dictatorship of the global proletariat.

From its earliest days, the Comintern was resolute in its mission. Its mandate, to fight against bourgeois organisations and to fight for an international soviet republic, revealed its overall revolutionary aim. However, its efforts to catalyse communist revolutions in post-World War I Europe, while passionate, had limited success. They sought to capitalise on discontent in countries such as Germany, especially the fragile Weimar Republic, and Hungary, where a Soviet republic briefly emerged in 1919. However, political and social circumstances did not always favour the emergence of lasting communist regimes. In many of the conflict arenas, communist ideology had to struggle against reactionary movements and local nationalism.

Noting that the Comintern's results in Europe were not entirely favourable, the organisation shifted its gaze to Asia. Being a continent with vast territories and populations, and where colonial and post-colonial discontent offered opportunities for communism. Thus, its support was instrumental in the founding of the Chinese Communist Party in 1921, which would eventually become one of the most powerful communist forces in the world.

The 1930s would present new challenges for Soviet influence in Europe due to the rise of fascism on the continent. In response, the Comintern adopted a firm anti-fascist stance, urging communist parties to form alliances, known as popular fronts, with other left groups to counter the threat. But geopolitics is always complex, and during the Molotov-Ribbentrop Pact between 1939 and 1941, the Comintern had to adopt a stance of neutrality towards Nazi Germany. This position would change drastically with the German invasion of the USSR in 1941, bringing the Comintern back to the stalwart support of the anti-Nazi resistance in Europe. However, Soviet geostrategic realities in the context of World War II demanded a political flexibility that the Comintern could not manage. In 1943, Stalin dissolved the Comintern, partly as a gesture to his new Western allies. He argued that the Comintern had fulfilled its mission and was no longer needed in the new stage of global politics.

Although the Comintern was disbanded, this did not mean the loss of the USSR's Information Warfare capabilities, quite the contrary. In parallel to ideological initiatives such as this organisation, the Soviet Union strengthened its intelligence and espionage capabilities. Organisations such as the People's Commissariat for Internal Affairs of the Soviet Union (Народный комиссариат внутренних дел СССР, NKVD) and the Central Intelligence Department of the Armed Forces (Главное Разведывательное Управление, GRU) were established, and during the 1920s and 1930s, Moscow created specialised schools to train agents in espionage, counterintelligence, and propaganda techniques. These agents, once trained, were deployed all over the world, becoming the eyes and ears of the Soviet state before, during and (especially) after the war. Later, the NKVD would evolve into the main intelligence body of the Committee for State Security (Комитет Государственной Безопасности, KGB). In this sense, the Second World War gave way to the Cold War,

a period marked by Information Warfare between the two great blocs. In strictly military terms, information management played a decisive role in the Soviet victory in the East. It was during this period that Soviet military doctrine integrated the use of deception at all levels, giving rise to the term *Maskirovka* as a doctrinal approach (Keating, 1981), a doctrinal approach, it must be said, which was revived after the Russian resurgence under Putin (Staun, 2023).

During the extended Cold War period, the USSR focused on its confrontation with the Western bloc. Being not only a military but also an ideological and political struggle, the USSR's tactics ranged from propaganda to covert intelligence. Radio stations such as Radio Moscow and Voice of Russia were vital in this regard, broadcasting Soviet propaganda to global audiences in several languages, and often presenting the world from a pro-Soviet and anti-Western perspective. In the field of covert operations, Soviet intelligence services carried out particularly relevant manoeuvres such as Operation INFEKTION in the 1980s, which spread the unfounded rumour that the HIV/AIDS virus was a creation of the US government (Bates, 2010). They also sponsored magazines such as *New Times* and *World Marxist Review* to disseminate their ideological perspective. During the 1980s, amid rising tensions, the USSR initiated disinformation campaigns that portrayed the United States as the main impediment to world peace, while striving to promote disarmament initiatives that furthered its own interests. These operations, referred to in the KGB doctrine as Active Measures, covered a wide range of tactics aimed at influencing politics and public opinion in other countries. These were not limited to disinformation. The Soviet strategy was broader, focused on seeking change in the political system. In this sense the USSR provided funding, arms, training and propaganda to support communist parties and liberation movements in different parts of the world, in collision, naturally, with the USA (Brantly, 2020).

In this context, the KGB, which was the backbone of these strategies and was primarily responsible for the operations described above, developed numerous manuals that became doctrine. While much of it was classified as secret, examples leaked as *The Science of Disinformation* (Bittman, 1985) in the 1980s detailed techniques and tactics for disinformation operations. These were mainly based on the creation of false stories, the use of fabricated documents, the infiltration of the media, and cooperation with sympathisers and agents abroad (Darczewska, 2015).

Similarly, specialised institutions were set up to train agents in these techniques, becoming experts in information warfare. Over time, Soviet military doctrine, reflected in concepts such as deep war and *Maskirovka*, underlined the need to use disinformation and deception as crucial tools, both in the information sphere and on the battlefield.

When the USSR disintegrated in 1991, the KGB gave way to new intelligence services in Russia, such as the Federal Security Service of the Russian Federation (Федеральная служба безопасности Российской Федерации, FSB) and the Foreign Intelligence Service (Служба Внешней Разведки, SVR), continuing similar operations in line with Russian foreign policy, inheriting its approach from the Soviet

one. Similarly, the GRU continued its activities, responsible for military intelligence and sabotage operations. Today, these three bodies are central to the design and execution of Russia's major Information Warfare operations.

The disintegration of the Soviet Union in 1991 marked a turning point in the global geopolitical landscape. Russia, the largest successor state to the USSR, was plunged into a deep political, economic and social crisis. This internal situation had direct consequences on its presence and influence in global affairs. In the years immediately after disintegration, Russia was predominantly focused on its internal affairs, striving to ensure a modicum of stability in a country undergoing radical transformations.

This Russian introspection somewhat overshadowed its information warfare operations. During the 1990s, Russia faced severe financial constraints that affected many sectors, including the information warfare one. There was a significant reduction in funding and prioritisation of such operations, resulting in a virtual paralysis of efforts in this domain for much of the decade. However, the entry into the chaos of the 1990s not only affected Russia's ability to undertake information warfare operations, but also laid the groundwork for a transformation of the system that would later lead to renewed efforts in this field in the new millennium. It is essential to understand two crucial aspects that emerged in this context.

First, the collapse of the USSR created power vacuums in Russia. These, combined with the economic emergency and the process of accelerated privatisation, facilitated the emergence and consolidation of various non-state actors with great power and influence. This group includes the well-known oligarchs, tycoons who amassed enormous fortunes during this period and who, over time, became major political players. Although these oligarchs occasionally operated on the margins of the state, they possessed significant economic and political power. As a result of their situation, they began to maintain a set of interests that sometimes transcended and even contradicted Russia's official foreign policy.

Secondly, the temporary fragility of the Russian state in that decade left an open door to foreign influence, especially in the cultural, political, telecommunications and other sectors. In telecommunications, some foreign companies began operating in Russia to connect Russia to the global network, marking the beginning of the internet era in the country. Unlike in nations such as China, where mechanisms for network control and regulation were quickly established, Russia, aspiring to democratisation and under Western influence, did not implement legal frameworks and rigorous technical capabilities to regulate telecommunications until much later. This lack of regulation led to the flourishing of a community of hackers and political commentators (Woolley, 2018), who in subsequent years would play a key role in the evolution of information warfare from the Russian approach.

Similarly, the perceived fragility of the newly formed Russian state in the 1990s not only exposed the country to foreign influence, but also set the stage for the emergence of new political actors. The latter saw rapprochement with the West as an opportunity to consolidate their position and political success. This geopolitical context led to

a series of movements and revolts across the post-Soviet space better known as the Colour Revolutions in the first decades of the 21st century. Said Colour Revolutions refer to a series of political movements that took place in several post-Soviet countries, such as Ukraine, Georgia and Kyrgyzstan, where mass and mostly peaceful protests led to the removal of governments deemed authoritarian or corrupt and their replacement by more pro-Western regimes. For Russian elites, these movements not only represented a challenge to their traditional sphere of influence, but also raised deep concerns about possible foreign interference and the export of Revolutions to Russia itself. This context of revolutions and the geopolitical changes they brought with them generated a sense of alarm and mistrust among the Russian authorities, who interpreted these revolutions as part of a Western-driven hybrid warfare strategy (Gerasimov, 2013).

In the face of this general sense of alarm, the systematic response of Russian elites was to armour the national information space, not only by reinforcing censorship and capacity building, but also at the moral and ideological level. Thus, by establishing a new national narrative reinforced by propaganda capable of unifying the country ideologically, the country would be better shielded against various campaigns of foreign influence, whatever they might be. The elites, thus, found in currents such as Aleksander Dugin's Eurasianism an ideological basis on which to build a national narrative and thus justify their foreign policy or even go so far as to fight for the hegemony of the narrative against liberal democracy. Dugin himself would highlight the role of propaganda and the establishment of alternative national narratives to Atlanticism in one of his major works; in *Project Eurasia* stressed the need to "establish an alternative communication ecosystem to the dominant Atlanticism" (Dugin, 1999).

It is precisely the ideas of thinkers like Dugin that would begin to take shape from 2005 onwards through the progressive establishment of an entire Russian international communication ecosystem. Said system would be headed by the Russia Today channel established that same year, along with other channels and agencies like Sputnik, and would in turn be backed by a wide network of proxy media linked to extremism of all kinds, alternative communicators and social media (Galán, 2023). The application of these new capabilities would allow the Kremlin to begin to contest the Western narrative around the world with particular success in regions with latent anti-imperialist currents and sentiments such as Ibero-America (Miles, 2021). This narrative battle would progressively begin with the launch of media outlets such as RT and would gradually intensify after events such as Euromaidan or the very beginning of the Special Military Operation in Ukraine (Darczewska, 2014).

Similarly, this fear, together with the technological revolution that was redefining the media, accelerated Russia's interest in developing and consolidating its own doctrine in the field of information warfare, as well as specific capabilities such as military units in the form of information troops or new means of cyber and electronic warfare (Gerasimov, 2016; Lysenko, 2018). This transformation was nurtured by the thinking of Russian academics and military men and translated into a series of guidelines and strategies that were incorporated into official Russian army doctrine (Rumer, 2019).

Once the problem in the information domain had been identified and the first capabilities in the media sector had been built, Russian elites proceeded to transfer this new scenario into a formal doctrine. As the 21st century progressed, and under Vladimir Putin's administration, this doctrine was both embodied in various official strategic documents and materialised in the construction and application of capabilities, consolidating Russia's vision of information warfare as a response to the challenges it presented in the international arena.

Russia's contemporary stance in information warfare is rooted in a number of key strategic documents. The Military Doctrine of the Russian Federation, updated in 2014 (Kremlin.ru, 2010; 2014) while focusing primarily on traditional military defence matters, emphasises the importance of information and stresses the need to safeguard the country's information sovereignty against external threats that seek to destabilise its sovereignty and territorial integrity. In 2016, the Information Security Strategy of the Russian Federation was adopted (рф, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, 2016) which prioritises information security, identifies threats in the digital sphere and establishes a framework for preserving national information integrity. In the same year, the Foreign Policy Concept of the Russian Federation emphasised the need to use information tools to achieve foreign policy objectives, recognising the conflicts that are projected in the information space (рф, kremlin.ru, 2015-2021) and in its 2023 version it further emphasises defence against "disinformation and the influence of external actors", understanding the defence of the country's internal information space as a central element in national security and an enabler of foreign policy (kremlin.ru, 2023). On the other hand, while the Russian Federation's National Counterterrorism Strategy focuses on terrorism, it does not overlook the imperative of combating the spread of extremist ideologies in the information sphere.

This doctrinal framework reflects the Russian idea of Information Warfare as a multifaceted phenomenon, articulated through the military, the intelligence services and the official media, encompassing both cognitive and technical dimensions (Darczewska, 2015). Notorious examples of this stance are Russian actions integrating hacking, leaks, disinformation and propaganda techniques, as evidenced in events such as the intervention in Estonia in 2007 (Ottis, 2008; Sanger, 2016) and the alleged interference in the 2016 US elections. Russia, recognising itself as a persistent target of this information war by the West, adopts a defensive stance that often manifests itself in counterattacks, explaining its behaviour and perspective on the current global stage.

3.3. The Chinese doctrine

China emerges as a player in information warfare, with a less sophisticated doctrinal development than the United States, but with an informal doctrine, solidly embedded in its strategic and military thinking. Although the value of information control has been recognised in China since ancient times, it has been during the last three decades

that the country has undergone a doctrinal revolution, especially after the Gulf War (Cheng, 2011).

The control and manipulation of information has been central to Chinese strategies since the time of Sun Tzu, as illustrated in the *Art of War*, a treatise that emphasises the importance of strategy, intelligence and cunning in combat (Ota, 2014). However, to understand the modern doctrine of Chinese information warfare, we must go back to the second half of the 20th century and the establishment of communism in China.

Thus, with the advent of the communist revolution in 1949, and the establishment of the People's Republic of China, the importance of information control rose to unprecedented levels. In this context, propaganda became a crucial tool for the promotion and consolidation of communist ideology. However, due to the country's technological and economic limitations at the time, the technological facet of China's information warfare did not develop until much later. During this early period, the foundations of the country's information machinery were laid, with entities such as the Xinhua News Agency and the People's Daily playing key roles, roles which they still retain today.

The next critical stage in the evolution of information warfare in China was the Cultural Revolution (1966-1976). This decade witnessed an intensification of propaganda, where its main objective was to consolidate the power of the Communist Party of China (CPC). During this time, propaganda was not only omnipresent, but also extremely political. Mass mobilisation and propaganda reached uncontrollable levels, with intense ideological campaigns aimed at eliminating counterrevolutionaries and other enemies of the state. These campaigns took the form of study sessions, infiltration of all sectors of society, activation of youth groups, distribution of written material, and radio broadcasts (Mittler, 2014). The end of this era came with the rise of Deng Xiaoping, who initiated a phase of opening and reform in China.

After the era of the Cultural Revolution, with the arrival of Deng Xiaoping, China adopted a stance of openness to the world, prioritising its economic development through international trade. During this phase, China moderated its information warfare activities, limiting them mainly to domestic information management to ensure regime stability, without being overly ambitious in the international arena. However, this period also saw the birth of the first doctrinal conceptualisations of information warfare in China. Dr. Shen Weiguang, in 1985, is recognised as the father of the concept in China and defined this phenomenon as “both side's attempt to gain the initiative of the battle through their control over information and flow of intelligence” (Weiguang, 1985).

The 1991 Gulf War conflict was to be a turning point for China. Noting US supremacy in the information domain and its ability to use precision weapons and intelligence against the adversary, China recognised the need to invest and adapt. This post-Gulf War period also saw technology and digitalisation begin to play a more prominent role in China's strategy, inspired in part by US developments (Cheng, 2011).

During the 1990s, military figures such as General Wang Pufeng (Pufeng, 1995) and Colonels Wang Baocun and Li Fei enriched and expanded China's conceptualisation of information warfare (Neilson, 1997). Wang Pufeng linked it to network warfare, highlighting the relevance of information technology, while Wang Baocun and Li Fei took a more technological approach, relating information warfare to network technology and sensorisation on the battlefield.

Liang Zhenxing and General Yan Banggen, for their part, proposed a broader and more holistic definition that encompasses not only the military aspect, but also the wider struggle for supremacy in the acquisition, control and use of information in all spheres of society (Zhenxing, 1997). In doing so, it revolutionised its understanding and application of information warfare from its historical roots to the most modern conceptions, integrating it into its foreign policy, both civilian and military.

In this sense, China's Three Wars doctrine (三战), set out in the Political Work Regulations of the People's Liberation Army in 2003 (PCCh, 2003), is a clear manifestation of how the Chinese Communist Party and the People's Liberation Army (PLA) continued to conceptualise and adapt their approaches to warfare in the information age. In this context, the three wars refer to:

– **Psychological warfare** (心理战)

It aims to influence and undermine the morale of the opponent, be it the general population, the leadership structure, or the armed forces. It seeks to establish or promote narratives that favour China's position, while undermining opposing positions and perspectives.

– **Media wars** (舆论战)

This war focuses on the battle of narratives in the public information space, especially through media. Its aim is to dominate the discourse and ensure that the Chinese perspective is dominant or, at least, widely represented and accepted.

– **Legal warfare** (法律战)

Also known as lawfare, this strategy involves the use of international and national laws to achieve strategic objectives. China has used legal arguments, for example, to justify its territorial claims in the South China Sea.

These three wars demonstrate how China has conceptualised conflict in the information space, moving beyond the realm of conventional warfare and into the cognitive realm, harnessing all mechanisms in the information space to its advantage. This approach has progressively increased following Xi Jinping's rise to power, and China's foreign policy shift towards a more assertive stance in international affairs.

In terms of its application today, China's information warfare doctrine, while not solely reflected in a series of official documents, emanates from the various historical publications by its intellectual elite, as well as from the General Doctrine of the Armed Forces and defence white papers. It emphasises the pursuit of the total

computerisation of its armed forces, the development of technology and cyberforces, as well as the application of the Three Wars framework within an all-out war scenario, which Colonels Liang and Xiangsui defined in their doctrinal vision as unrestricted warfare (Chew, 2018).

Thus, China's information warfare doctrine has evolved, incorporating a mix of elements borrowed from the US doctrine, as well as its Soviet heritage with its own historical elements such as the concept of people's war, targeting weak points, deception and false flag attacks (Charon, 2021).

From the 2015 edition of China's Defence White Paper (China, gov.cn, 2015) we can see how the People's Liberation Army (PLA) has devoted and is devoting significant resources to the computerisation of its forces. This process is not limited to guaranteeing access to military intelligence and deception operations to the PLA but encompasses the control of information inputs and outputs across all military elements as a critical component of national security. This approach was confirmed and expanded in the 2019 edition of the same publication entitled China's National Defence in the New Era (China, gov.cn). The document expanded the information domain by identifying three global spaces of particular security concern, namely outer space, nuclear and cyberspace. Including cyberspace as a domain of special interest, as well as outer space which is especially dependent on information management, China consolidated its doctrinal approach linked to the computerisation of warfare.

In the PLA's cyber domain, cyber warfare is vital to information warfare, focusing on accessing and occasionally damaging enemy systems. These operations aim to strengthen the country's power, complement intelligence gathering, map foreign networks and improve defensive capabilities. In turn, China maintains psychological warfare, employing propaganda in information warfare to influence public opinion abroad. To this end, it employs local activists linked to the government to modulate opinion on social networks and in Asian media. These patriotic activists, aligned with the country's people's war, can be employed to alter public opinion online. In turn, the control of internal discourse protects its information rearguard.

For practical purposes, this doctrinal consolidation materialised in the establishment in 2015 of the PLA Strategic Support Force (SSF), centralising space, cyber, electronic warfare and psychological warfare missions under a single organisation, progressively absorbing the capabilities of the third and fourth departments of the PLA (Costello, 2018). The launch of the SSF was a particularly significant event in that it materialised the CCP authorities' realisation of the enormous strategic value of the information domain and especially its cross-cutting nature as an enhancer or even enabler of comprehensive operations in the rest of the conventional domains. Similarly, the SSF would also serve as a capability development centre enabling the PLA to professionalise in the various sub-domains in information warfare.

Along with the restructuring of the armed forces, the CCP began to adapt its legal architecture to modern information warfare. On July 1, 2015, the National Security Law of the People's Republic of China was passed (China, ilo.org, 2015) covering a

multitude of areas related to state security, designed to manage both internal and external security threats in China. The law, which is currently in force, is made up of 84 articles distributed in ten chapters that deal with various aspects such as political, territorial, military, economic, cultural, social and technological security. With regard to technology, the law is notable for its special attention to the domain of cyberspace. It broadly underlines the centrality of the CCP's leadership and the need to safeguard political stability in the country, allowing for a crackdown on political dissent under the justification of the concept of political security.

The cyber approach emphasises the country's cyber sovereignty, promoting internet control, censorship and surveillance. article 11 states that everyone in China must cooperate in the security of the state in accordance with the law. Although ambiguous, it suggests that they must assist the state if information or assistance related to national security is requested, or they could be charged with treason. The 2017 Cyber Security Law requires ICT companies to cooperate with government investigations and store Chinese user data within the country.

The next and final step in the materialisation of China's information warfare capabilities is the splitting of the SSF into three new dedicated agencies, further emphasising the importance of the information domain.

The three new agencies, placed directly under the direct supervision of the CCP's Central Military Commission, include the Information Support Force (direct heir to the SSF) complemented by the Cyberspace Force and the Military Space Force. Each of these new entities absorbs one of the specific dimensions of information warfare, all of which are directly coordinated by the country's highest military authority, Xi Jinping (Singer, 2024).

China's current approach to information warfare is thus articulated through two main avenues, namely the total computerisation of military systems and technical warfare in this domain, and the use of media and communication systems to conduct global influence campaigns. To execute this strategy, the Chinese Communist Party puts all the mechanisms of the state at its service in a systemic people's war approach.

3.4. Comparative analysis

Information warfare is a cross-cutting phenomenon, involving all states as well as a significant number of non-state actors. The great powers, because of their stance and their constantly conflicting interests, apply this framework of conflict to gain strategic advantages without resorting to arms. At present, the US, the People's Republic of China and Russia are the main actors in the conflict, due to their technological and social development, their military-political tradition and their global interests.

In this regard, the United States stands out for its sophisticated and structured defence doctrine, which naturally carries over into the realm of information warfare. Thus, the establishment of a clear doctrine and its open dissemination is, to a large

extent, a result of its democratic system, which promotes open and transparent communication on foreign and defence policy. In military terms, its doctrine is detailed in the *Joint Publications*, of the Department of Defence, while, in broad terms, the country's strategic intentions and movements are set out in National Security Council documents.

In its modern approach to warfare, the United States has adopted a strategy based on multidomain integration, gradually positioning information as the central core of the battlefield. From a cognitive perspective, there has been a remarkable shift in the US approach: the nation has evolved towards STRATCOM, leaving behind traditional psychological operations, which are now handled in secret by its intelligence services.

US global influence extends beyond military force. Thanks to its dominant audiovisual and cultural industry, and its centrality in the Western media, the United States exerts a powerful influence—or soft power—over the West and much of the world. This position is reinforced by educational and support programmes, allowing the US to avoid direct conflict in the digital realm, reserving such tactics for very specific situations.

Additionally, in response to challenges posed by other great powers in the disinformation arena, the United States has invested heavily in media literacy initiatives and anti-disinformation campaigns. Organisations such as USAGM and the recently established FMIC agency, which operates under the Office of the Director of National Intelligence, are clear examples of these efforts. The United States is similarly renowned for its remarkable sophistication and precision in military and intelligence operations. This prowess is a direct product of its robust military-industrial complex, a feature that differs drastically from the approach taken by Russia. US meticulousness and efficiency in the military realm has been evidenced in high-calibre strategic operations such as Olympic Games (Kamiński, 2020) targeting Iran's nuclear programme, and the more recent Operation Triangulation (Kucheryn, 2023) which targeted the selective interception of communications on Russian territory.

However, despite its leadership in the information domain, the United States faces considerable vulnerabilities in this landscape of conflict. One of the main weaknesses lies in the country's extensive and tangled network of intelligence and military services. This densely bureaucratized infrastructure is often slow, presenting challenges in terms of effective communication and coordination. At the same time, the US democratic system's strong commitment to individual freedom and its natural resistance to censorship, while virtuous, can act as a double-edged sword. Respect for these principles can complicate rapid decision-making and, in certain circumstances, give an advantage to adversaries operating with fewer constraints.

Unlike the United States, Russia does not have a comprehensive and structured doctrinal framework for information warfare; public information on the subject is scarce. Thus, on the basis of scant official documentation, limited mainly to government-issued national security perspectives, Russia's national security strategy can be discerned through its concrete actions on the international stage. In this

sense, Russia adopts a guerrilla approach to information warfare. Despite lacking the technical sophistication of other powers and facing international isolation, it compensates for these weaknesses with a cost-effective and extremely agile strategy. This approach has its roots in the Soviet era, characterised by techniques of infiltration and manipulation of the political systems of target nations, now adapted to the (new) digital environment.

Russia's tumultuous transition to the information society after the collapse of the USSR profoundly influenced its approach to information warfare. While the Kremlin and the oligarchs maintain an iron grip on traditional media, the deregulation of the internet has allowed the emergence of a distinctive hacker culture. This culture, which includes active and politicised bloggers and users, eventually evolved into figures such as patriotic hackers and professional trolls.

Since the advent of the new millennium, Russia has strengthened both its capabilities in cyberwarfare and cyberespionage and in the manipulation of the cognitive domain. Its ability to integrate operations in both domains is evident, as seen in the cyber-attacks on Estonia, the attacks on the Democratic National Committee in the US and the constant incursions into Ukraine's critical infrastructure, all accompanied by disinformation and propaganda campaigns.

Russia's agility in these operations stems from an approach that gives the different intelligence agencies a great deal of autonomy, to the point of competing each other. In addition, the frequent use of non-state actors, such as the Wagner group, allows Russia to deploy rapid, cost-effective and scalable operations globally, although this brings its own challenges and associated problems.

China has rapidly established itself as an emerging power, positioning itself near the forefront of information warfare. From the late 1990s onwards, Chinese military intellectual elites began to develop their own doctrine in this area, largely influenced by the events of the Gulf War. This development led China to realise the crucial importance of information dominance. Unlike other nations, China does not distinguish between the cyber and psychological aspects of Information Warfare. In its vision, information is a strategic domain in its own right.

Chinese information warfare doctrine has itself undergone a significant metamorphosis over the years. Initially influenced by the Soviet heritage, which prioritised propaganda and the instrumentalisation of communist ideology, China has adapted its approach to a more comprehensive information warfare. This adaptation is based on a combination of technology, psychological operations and international media manipulation. It is noteworthy that, in its evolution, China took inspiration from US doctrine but adapted it according to its Soviet context and legacy.

Today, China is striving for full integration of information in the context of warfare. In its view, all war is, in essence, an information war. This concept is the cornerstone of the Chinese armed forces' modernisation process. Moreover, China's information warfare has a cross-cutting approach, involving all actors in society. In keeping with the country's communist heritage, the people's war remains a central strategy, with

the Communist Party having the ultimate responsibility for managing and directing these operations.

At a strategic level, the People's Republic of China has incorporated information warfare into its Three War doctrine: media, legal and psychological. Through these, it seeks to exert political, diplomatic and communicative pressure, gradually escalating and using all available resources in the information space. The overriding objective is to build an international arena that is conducive to China's foreign policy. This is achieved through media manipulation, the reinterpretation of international law to its advantage, and aggressive manipulative tactics ranging from military intimidation (as in the case of Taiwan) to disinformation campaigns and online harassment, exemplified by tactics such as wolf warrior diplomacy.

Internally, the Chinese state has instituted strict control over the flow of information. This control is materialised through various mechanisms: constant propaganda aimed at the population, advanced technological surveillance systems such as the Golden Shield and, of course, the omnipresence of the Communist Party which monitors and guides all aspects of society. In fact, China's information warfare is not just a strategy of the upper echelons of government; it is an approach that is woven throughout society, involving both individuals and corporate entities.

In this context, strategic Chinese companies, ranging from large telecommunications operators to social media giants, play a crucial role. Under national security law, these companies can be mobilised to contribute to the country's information warfare efforts. This integration of companies into national information strategies is significantly more systematic and structured than in countries such as Russia. Moreover, China's position as a global technological and economic power gives it a sophistication that surpasses the Russian approach and presents an agility that, in many respects, challenges even the United States.

From a military perspective, this information warfare doctrine has led to significant reorganisations within the PLA. A relevant milestone in this process was the creation of the Strategic Support Force in 2015 as an integration and development force for the various information warfare capabilities in the country, and its subsequent expansion into three specific agencies in the communication, cyber and space sub-domains under the direct command of the Central Military Commission in 2024.

4. Conclusions

Since the dawn of civilisation, organised groups of all kinds have sought supremacy in the information domain, to secure or support their control over physical territory. However, the real transformation in this struggle over the years has come about through technological and social advances, which have redefined the strategies, tactics, techniques and procedures of the actors involved. The consolidation of information warfare as a relevant mode of combat took hold in the 20th century, especially with

the rise of ICTs in the new millennium. This contemporary approach divides into two domains: the cognitive, in which propaganda, deception and disinformation are the main weapons; and the technological, dominated by cyberwarfare, electronic warfare and cyberespionage.

To understand the complexities of today's information warfare, it is essential to analyse it through the prism of the operations of the three great powers: The US, Russia and China. Each of these powers approaches information warfare with its own unique approach, but regardless of how they act, they all share a common goal: to consolidate and expand their influence in the international system. Offensive realism offers a clear perspective for understanding this phenomenon. At their core, the great powers, in their quest for hegemony, are destined for clash and conflict. This clash does not only manifest itself in conventional military confrontations, but also in the information arena. Information warfare, because of its low political cost and easy scalability, has become an essential, indispensable tool for these powers. The struggle for political and cultural influence over the international system results in a constant battle in the information domain.

Thus, in this new global scenario, information warfare is not just a possibility, it is an inevitable phenomenon. The great powers, through their vast resources and capabilities, are engaged in a constant struggle to define and redefine reality, influence perceptions and control the flow of information in an increasingly connected world. The information domain has undoubtedly become one of the main arenas of conflict in contemporary international politics. The doctrinal study of information warfare through the great powers allows for an in-depth understanding of the phenomenon. Given their capacity for innovation and leadership in large-scale operations, these nations not only set standards, but also influence the direction and position taken by other powers in this field, often generating alliances and common fronts.

Despite sharing certain similarities, especially in their growing interest in competition in this domain since the Second World War, the techno-political realities of these powers have led them down different paths. China and Russia, under the ideological umbrella of communism, have adopted information warfare with a focus on political influence. In particular, Russia, strengthened by Cold War tensions, invested heavily in sabotage and information manipulation, which has characterised its aggressive approach, now adapted to the digital realm.

On the other hand, the US has adapted its strategy of defending democracy using advanced technology, cyber weapons and cyberspace operations to support its international position. China in turn, combining experiences from the US and its Soviet heritage, has created an information-centric strategy, merging civilian and military efforts under the Communist Party.

This current panorama suggests an intensification of Information Warfare in the years to come. The powers will advance their doctrines, seeking greater sophistication and integration. While conventional military power still dominates the dynamics of international conflict, modern warfare increasingly tends towards information

warfare. The objective will be to destabilise and disrupt enemy command and control capabilities at all levels, from influencing public perception to disrupting vital telecommunications systems. Ultimately, whether on the plains of Eastern Europe, on the island of Formosa or even within Western democracies, information will be the key to power. Its control and manipulation will decide the outcome of confrontations, both in the international political and military arenas.

As we have discussed in this paper, information warfare is a phenomenon that is as permanent as it is inevitable. Because of their global interests, as well as the breadth and social complexity of their territories, the great powers are forced to interfere in the information domain, whether to coordinate the collective action of their vast human resources, to facilitate cooperation with distant populations or to obtain strategic information. Information warfare between such powers is inevitable, as we have seen in the cases of Russia and China, precisely as a country achieves (or regains) great power status it is naturally forced to compete in that domain, whether by fighting for narrative or by expanding and sophisticating its intelligence and sabotage capabilities.

The recognition and study of this mode of warfare is therefore more than imperative for leaders and strategists, both in these countries and especially in middle-ranking and lesser powers, among which, for example, we find Spain. These powers, because of their lesser capacity for influence, often limited to their immediate geographical surroundings, are strongly influenced by both doctrinal developments and the actions of the great powers. Having less weight in the international system, depending on political, economic and military alliances dominated by the great powers, these states become battlegrounds where the great powers struggle for influence. As a result, they are often victims of digital or conventional espionage campaigns, influence peddling, interference and political manoeuvring of all kinds. This can already be observed today in Latin American regions, and to a lesser extent in Western Europe. Even traditionally influential powers like Israel, capable of defending themselves technically and narratively, are often implicated in the power dynamics of great powers through the information domain.

Against this backdrop, it is imperative that these powers develop their own information warfare capabilities, especially those with systems based on liberal democracy, which are much more vulnerable to destabilising action from powers with autocratic regimes. It is therefore essential to legally reinforce these capabilities through laws regulating the activity of foreign agents, be they intelligence services or political groups linked to foreign powers. The primacy of foreign agent laws such as the one in the US over the recently discussed anti-disinformation laws puts the focus on foreign interference beyond content, guaranteeing state protection as well as the right to freedom of expression in the face of political censorship. Similarly, it is essential to increase counterintelligence and cyber intelligence capabilities, both at the human and technological levels, while fostering greater communication and transparency towards society in order to reinforce confidence in these organisations, as has already been pointed out by Maddox *et al.* (2021). Militarily, the cross-cutting nature of the phenomenon must be recognised and robust communication

mechanisms in the chain of command and, in particular, specialised units capable of handling the full cycle of information warfare must be established, integrating both technical and communication capabilities. In terms of training, military academies and think tanks should be able to train new generations of military cadres in specific information warfare profiles, from psychology to cybersecurity. The implementation of such measures will ensure a more efficient defence adapted to the contemporary challenges of the global geopolitical environment.

Bibliography

- Affairs. (2023). Chinese Definitions of Information Warfare. *Global affairs*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.globalaffairs.ch/2022/06/08/chinese-definitions-of-information-warfare/>
- Aro, J. (2016). The cyberspace war: propaganda and trolling as warfare tools. *European view*. 15, 1, pp. 121-132.
- Ateş, A. (2020). The Transformation of Russian Intelligence Community After the Cold War (1991-1993). *Karadeniz Araştırmaları*. 66, pp. 321-332.
- Azad, T. M. (2023). Understanding Gray zone warfare from multiple perspectives. *World Affairs*. 186,1.
- Bates, S. (2010). Disinforming the world: Operation INFEKTION. *The Wilson Quarterly*. 34, 2.
- Bittman, L. (1985). *The KGB and Soviet disinformation: an insider's view*. Pergamon.
- Военная доктрина Российской Федерации [online]. (2010). *Kremlin.ru*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/461>
- Brantly, A. F. (2020). A brief history of fake: Surveying Russian disinformation from the Russian Empire through the Cold War and to the present. En: Whyte, C. *Information warfare in the age of cyber conflict*.
- Bruzesse, M. y Singer, P. (2024). Farewell to China's Strategic Support Force. Let's meet its replacements [online]. *Defense One*. [Accessed: 2024].
- Charon, P. and Jeangène Vilmer, J. B. (2021). *Chinese influence operations, A Machiavellian moment*. Paris, Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire.
- Cheng, D. (2011). Chinese lessons from the Gulf Wars. En: Scobell, A., Lai, D. y Kamphausen, R. *Chinese lessons from other peoples' wars*. ISBN: 1-58487-511-9
- Chew, J. (2018). *How China Applies its «Principles of Unrestricted Warfare» in the 21st Century*. Raportti, Galisteo Consulting Group. Haettu, 30.
- China's Communist Party. (2003). The Circular of the CCP Central Committee on Chinese People's Liberation Army Political Work Regulations (中共中央关于

- 颁布《中国人民解放军政治工作条例》的通知). *News of the Communist Party of China*.
- China, T. S. (s. f.). China's National Defense in the New Era [online]. *gov.cn*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://eng.mod.gov.cn/xb/Publications/WhitePapers/4846452.html#:~:text=This%20is%20the%20strategic%20guidance,response%2C%20and%20adopts%20active%20defense>
- . (2015a). China's Military Strategy [online]. *The State Council The People's Republic of China*. [Accessed: 2024]. Available at: https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm
- . (2015b). National Security Law of the People's Republic of China [online]. *ilo.org*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=111289&p_lang=en
- Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia [online]. (2023). Министерство иностранных дел Российской Федерации. *kremlin.ru*. [Accessed: 2024].
- Costello, J. A. (2018). China's strategic support force: A force for a new era. Testimony to the U.S.-China Economic and Security Review Commission. *Ministry of National Defense of the People's Republic of China*.
- Darczewska, J. (2014). The anatomy of Russian information warfare. The Crimean operation, a case study. *OSW*.
- . (2015). The devil is in the details. Information warfare in the light of Russia's military doctrine. *OSW*.
- Duguin, A. (1999). *Proyecto Eurasia Teoría y Praxis*. Hipérbola Janús.
- Evan, M. K. (2022). Moscow's Strategic Culture: Russian Militarism in an Era of Great Power Competition. *Journal of Advanced Military Studies*. 13,1.
- Fabian, S. (2019). The Russian hybrid warfare strategy-neither Russian nor strategy. *Defense & Security Analysis*. 35,3.
- Fei, W. B. (1997). Information Warfare. In: Pillsbury, M. *Chinese Views of Future Warfare*. Washington D. C., National Defense University Press.
- Galán, C. (2023). El ecosistema de propaganda rusa. *Política exterior*.
- Galeotti, M. (2016). Putin's hydra: inside Russia's intelligence services. *European Council on Foreign Relations*.
- Gerasimov, V. (2016). Hybrid Warfare Requires High-Tech Weapons and a Scientific Basis. *Military-Industrial Courier*.
- Gilpin, R. G. (1984). The richness of the tradition of political realism. *International organization*. 38, n.º 2, pp. 287-304.

- Green, K. R. (2016). People's War in Cyberspace: Using China's Civilian Economy in the Information Domain. *Military Cyber Affairs*.
- Guerasimov, V. (2013). The Value of Science Is in the Foresight New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations. *Military Review*.
- Harknett, R. J. (1996). Information warfare and deterrence. *The US Army War College Quarterly*. 26, 3, pp. 93-107.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington, Virginia, Potomac Institute for Policy Studies.
- Jincheng, W. (1996). Information war: a new form of people's war. *Liberation Army Daily*.
- Johnson, L. S. (2004). A Major Intelligence Challenge: Toward a Functional Model of Information Warfare. *CIA: Lessons in Intelligence*. 392.
- Kamiński, M. A. (2020). Operation «Olympic Games». Cyber-sabotage as a tool of American intelligence aimed at counteracting the development of Iran's nuclear programme [online]. *Security and Defence Quarterly*. 29. [Accessed: 2024]. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/121974>
- Keating, K. C. (1981). Maskirovka: The Soviet system of camouflage. *US Army Russian Institute*.
- Kucheryn, G. (2023). The outstanding stealth of Operation Triangulation [online]. *Securelist*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://securelist.com/triangulation-validators-modules/110847/>
- Laswell, H. D. (1948). The structure and function of communication in society. *The Communication of Ideas*.
- Liang, Q. A. (1999). *Unrestricted warfare*. PLA Literature and Arts Publishing House Arts.
- Libicki, M. C. (1995). *What is information warfare?* Center for Advanced Concepts and Technology, Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- . (2017). The convergence of information warfare. *Strategic Studies Quarterly*. 11.1.
- Lippman, W. (1946). *Public opinion*. New York, Penguin Books.
- Liu, M. (2024). The «Gray Zone» Conflicts in China-US Relations: From a Geopolitical Perspective. *International Journal of Education and Humanities*. 12, n.º 1.
- Lysenko, V. A. (2018). Russian information troops, disinformation, and democracy. *First Monday*. 23, n.º 5

- Maddox, J. D. (2021). Toward a Whole-of-Society Framework for Countering Disinformation. In: *Great Power Cyber Competition*. London, Routledge.
- Mally, L. (2003). Exporting Soviet culture: The case of Agitprop theater. *Slavic Review*. 62, n.º 2.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York, WW Norton & Company.
- . (2021). The inevitable rivalry: America, China, and the tragedy of great-power politics. *Foreign Affairs*.
- MEMBERS OF THE IC [online]. (2023). ODNI. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic#:~:text=The%20CIA%20is%20separated%20into,and%20Offices%20of%20the%20Director>.
- Miles, R. (2021). Russia in Latin America. In: *External Powers in Latin America*.
- Mittler, B. (2014). *A Continuous Revolution: making sense of Cultural Revolution culture*. Harvard University Asia Center Publications Program.
- National Intelligence Strategy* [online]. (2023). ODNI. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2023.pdf
- Ota, F. (2014). Sun Tzu in contemporary Chinese strategy. *Joint Forces Quarterly*. 73, n.º 2.
- Neilson, E. (1997). *Sun Tzu and Information Warfare*. National Defense University.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*. N.º 80.
- Ottis, R. (2008). Analysis of the 2007 cyber attacks against Estonia from the information warfare perspective. *Proceedings of the 7th European Conference on Information Warfare*.
- Perez, E. V. (2023). El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*. 20.
- Pillsbury, M. (1998). *Chinese views of future warfare*. National Defense University.
- President of Russia. (2014). The President approved new edition of Military Doctrine [online]. *Kremlin.ru*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/47334>
- Pufeng, W. (1995). The Challenge Of Information Warfare. *China Military Science*.
- Renz, B. (2016). Russia and 'hybrid warfare'. *Contemporary Politics*. 22, n.º 3, pp. 283-300.
- Robinson, M. K. (2015). Cyber warfare: Issues and challenges. *Computers & Security*. 49, pp. 70-94

- Robinson, P. (1999). The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies*. 25, n.º 2, pp. 301-309.
- Ruiz, M. G. (2018). La viñeta, la nueva Arma durante la I Guerra Mundial. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos (IEEE)*. 9.
- Rumer, E. (2019). The Primakov (not Gerasimov) doctrine in action. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Sampanis, S. E. (2024). Cyberwarfare in the Modern World. Hybrid Threats, Cyberterrorism and Cyberwarfare. *CRC Press*.
- Sanger, D. E. (2016). Spy agency consensus grows that Russia hacked DNC. *New York Times*.
- Soriano, M. T. (2018). Guerras por Delegación en el Ciberespacio. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos (IEEE)*. 9, pp. 15-36.
- Staun, J. A. (2023). Russian influence operations in the wars in Ukraine in 2014 and 2022: active measures and maskirovka. *Politica*. 55, n.º 2.
- The White House. (2022). *National Security Strategy* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- USA-JCS. (2022). *Joint Publications Operations Series*. *jcs.mil* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/3-o-Operations-Series/>
- Votel, J. L. (2016). Unconventional warfare in the gray zone. *Joint Forces Quarterly*. 80, n.º 1.
- Waltz, K. (2018). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press.
- Weiguang, S. (1985). *Information warfare*.
- Woolley, S. C. (2018). *Computational propaganda: Political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Oxford, Oxford University Press.
- Zhenxing, L. (1997). New military revolution and information warfare. *Zhongguo dianzi bao*.
- рф. (2013). Концепция внешней политики Российской Федерации [online]. *kremlin.ru*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d447a0ce9f5a96bdc3.pdf>
- рф. (2015-2021).. Национальная стратегия безопасности [online]. *kremlin.ru*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWqoplDiZzmR5cERog5tZC.pdf>

рф. (2016). Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [online]. [Accessed: 2024]. Available at: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/06/doktrina_informacionnoi_bezopasnosti_rf.pdf

РФ, П. (2014). Военная доктрина российской федерации [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <http://emsu.ru/extra/pdf5s/lobbyist/2014/6/24.pdf>

Панарин, И. (2021). пропаганда и информационные войны.

Article received: October 28, 2023.

Article accepted: May 19, 2024.

Covadonga Moreno Vílchez

Graduate in Journalism and International Relations from the UFV

Email: covadonga@losmoreno.es

*Would it be possible to maintain a
multipolar world order? Analytical
approach of an international system led by
several superpowers*

Abstract

Throughout history, diverse power structures have emerged and evolved. The Peace of Westphalia established a new state order, and the Cold War consolidated the United States as a leader. However, the recent strengthening of other emerging powers presents the possibility of reorganising the current system towards a multipolar one.

The analysis is conducted from the perspective of realist and neo-realist theories of international relations. Classical realists, such as Hans Morgenthau, consider that multipolarity offers greater stability, while neorealists, proponents of Kenneth Waltz, argue that it is less stable due to superpower competition and difficulties in terms of cooperation.

The article explores key concepts such as multipolarity, hegemony and world order, and examines the historical role of superpowers. It considers scenarios in which the international system is led by superpowers and exposes and analyses the debate as to whether a multipolar system could maintain a stable world order or would rather lead to chaos, to global disorder.

Keywords

World disorder, International stability, Polarity, Hegemony, International system.

Cite this article:

Moreno Vílchez, C. (2024). The morphological box of the concept of hybrid warfare. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N. 23, pp. 313-325.

I. Introduction

Throughout history, power structures have succeeded one another on an international scale, shaping varied and changing systems and altering the predominance of each state over time. Within this spiral of change, the post-Cold War role of the United States as a leading power may be undermined by the strengthening of other major powers and the consequent reorganisation of the structure, thus causing the international system to drift into chaos or, in other words, into what is often referred to as global disorder (Murray & Brown, 2012).

The international system is on the verge of change and, as such, predictions regarding the outcomes of these changes have flooded the field of international relations. At the start of the 21st century, in 2008, the US National Intelligence Council had already assessed the prospects of a multipolar system arising from globalisation, economics, developmental differences between nations, and the rise of emerging powers (National Intelligence Council, 2008).

Multipolarity has become a widely discussed scenario as a plausible successor to the current international system, raising the question of whether such a change would be capable of sustaining a lasting world order.

To answer this question, different approaches have been adopted by authors of the realist school of thought within international relations. On one hand, classical realists who follow the doctrine of Hans Morgenthau (1948) consider the multipolar system to provide the greatest stability to the international system. Morgenthau supports the theory that international politics is based on the struggle for power and international relations on the search for a balance of power, which, according to him, is more feasible in a multipolar system than in a bipolar one. On the other hand, neo-realists who are successors of Kenneth Waltz (1979) consider multipolarity to be a less stable structure. Their stance is rooted in the realist idea of anarchy between nations and the security dilemma it poses. They suggest that a multipolar system would eventually lead to competition between the dominant superpowers and a regionalisation of the inner workings of the international system, making cooperation less feasible and international engagement easily reversible, leading to a slow build-up of global disorder.

This article explores the question of multipolar international systems based on Waltz's neorealist theory of the unstable nature of multipolarity, and it specifically seeks to elucidate how this multipolar system governed by numerous superpowers would, over time, encounter obstacles to ensuring world order and ultimately lead to global disorder. To this end, the first part of the article will discuss, through the lens of neorealism as opposed to classical realism, the specific nomenclature involved in the dichotomous question of multipolarity and world order: the concepts of multipolarity, superpower, hegemony and world order, to better understand the question behind this study and to understand possible future scenarios. The second part will address the role of superpowers in maintaining a multipolar world order by examining their

historical presence through the Industrial Revolution and the Cold War. The analysis will focus on demonstrating the compatibility, or lack thereof, of superpowers and their chances of survival in a multipolar system, through both a historical and a theoretical approach. The third and final part of the analysis will draw conclusions based on the discussion, as well as possible future outcomes to be expected from the changing world order.

2. Conceptual framework: multipolarity, world order and hegemony

In order to explore the question of multipolarity and world order, it is worth analysing the meaning of both concepts. The concept of multipolarity was first introduced in *The New York Times* in the late 1960s and early 1970s and is linked to the foreign policy of US President Richard Nixon and his Secretary of State Henry Kissinger (Wardhani, 2021: 106-111). Aware of the ongoing changes in the international system, they theorised about the prognosis of a shift from a bipolar to a multipolar system. According to Waltz (1988), the concept of multipolarity refers to an international system in which more than two rival states coexist. On the other hand, Raymond Aron (1962: 95-115), 20th century philosopher, sociologist and political commentator, defines the multipolar system as a system composed of several rival countries with more or less equal capabilities. For the purposes of this article, a multipolar system will be considered as a system with more than two rival states with similar capabilities.

The concept of world order has been widely used in the history of international relations. The Peace of Westphalia, signed in 1648, is commonly referenced as a turning point in the world order, transforming it into a pragmatic order as opposed to the ideological order prevalent in Europe in previous centuries (Kissinger, 2016). Although it is a recurring concept in international relations theory, its meaning is subject to debate.

It was the US President Woodrow Wilson (1918) who first referenced this order after World War I in his defence of the Fourteen Points before the US Congress. However, in this call for peace, mention was made of the international order. This multiplicity of similar concepts has also given rise to debate among academics. Robert Cooper (2002: 103-112), a British diplomat, distinguishes between world order and international order on the basis of the referenced era rather than their meaning, and reference to the structure and distribution of power. According to him, the international order existed prior to the Peace of Westphalia in which the order was the empire, and the world order began its development with the balance of power and globalisation. Like Cooper, other authors such as Kissinger make no conceptual distinction between world order and international order.

The theorist and philosopher Hedley Bull (1977) considers the concepts of international order and world order to be distinct. According to the author, the international order is the system shared by countries in which there are common rules and expectations based on the limitation of violence, respect for agreements and

respect for sovereignty. He refers to a pattern for achieving the goals of human society, built through a pattern of activity aimed at fulfilling “elementary or primary goals of the society of states”. The main goal of human society is security: security against violence and death, security of possessions, security of agreements, and security against constant and unlimited challenges. These aspirations transcend the state level and are transformed into the state rules and expectations mentioned above. On the other hand, he perceives the world order as a counterparty system based on the relationship between individuals (Bull, 1977). Despite the ambiguity of the concept of world order, an appropriate definition can be drawn from the contributions of these authors for the purposes of this article. Here, world order is thus defined as the pattern of state behaviour driven towards limiting violence, respecting agreements and sovereignty, and ultimately fulfilling the goals of human society.

Throughout history, the international system has experienced attempts to establish a multipolar structure. The 19th century, for example, was characterised by its multipolar arrangement, in which various European powers such as Germany and Britain, together with emerging Asian powers such as Japan, supported the international system and shared status with the eventual leader, the United States. Two centuries later, with the rise of Russia and China, and a flourishing India, the prospect of a world system with several major powers at the forefront becomes feasible. The real question is not only whether a multipolar international system is possible, but also whether it would be effective in maintaining world order or whether it would lead to global disorder.

In order to answer this question, it is important to carefully consider the status of the rival states that make up multipolarity. Being a leading nation in a multipolar system means being at the head of the international system, exerting influence and strength over the rest of the countries, but without being the exclusive holder of power in the system, *i.e.*, not a hegemon. The concept of hegemony began to gain ground in the field of international relations in the early 20th century when the Marxist philosopher, politician and theorist Antonio Gramsci (2023) questioned why capitalist countries in particular were the most developed in the West. The definition proposed by the author focused on social classes rather than states and referred to the strategy of a certain social group that, through persuasion and consensus, achieves the acceptance of its ideas and interests by other social groups, thus being the ideological leader among all groups. Robert Keohane (1988), professor and political scientist, focuses his definition of hegemony on nations. He establishes hegemony as the juncture at which a country with superior resources and capabilities is powerful enough to guarantee the rules governing international relations and is willing to uphold them. Taking Keohane as a reference, it is understood that the leadership of a single country makes the existence of more than one hegemon impossible and, therefore, that the multipolar system does not admit the concept of hegemony.

It is clear, therefore, that being a leading state in a multipolar system does not mean being a hegemon, it means being a superpower. The term superpower was coined by international relations lecturer and theorist William. T. R. Fox in 1944 to define the superiority of Britain, the United States and the Soviet Union, nations which, at the Yalta Conference, laid the

foundations for the end of the Second World War and the structure that would remain in place during the Cold War. Fox's defined these leading countries as superpowers, states with great power and great capacity to implement this power, and which are essential for maintaining peace (Calduch, 1991). Prior to that, they had all been considered great powers, a concept that seemed insufficient as their superior status amongst other great powers demanded a greater distinction (Bull, 1971).

The neorealist author Barry Buzan shares and expands the definition of a superpower. He believes that a superpower must have first-rate military capabilities, but its power is not reduced to this aspect only. It must have a wide range of capabilities that it exercises globally, such as political and negotiating influence in the international system. It must also have the economic power to back up its capabilities and to gain the support and recognition of other states for its superpower status. This primordial position in the international system requires a superpower to be an active player in securitisation and desecuritisation processes around the world, as well as a source of universal values that give shape and cohesion to a specific international system (Buzan & Wæver, 2003). According to this author, the international system refers to a group of countries where the behaviour of each country is a necessary factor determining the behaviour of other states, and where the participants in the system share a set of rules and institutions that they seek to uphold in order to safeguard common interests (Buzan, 1993).

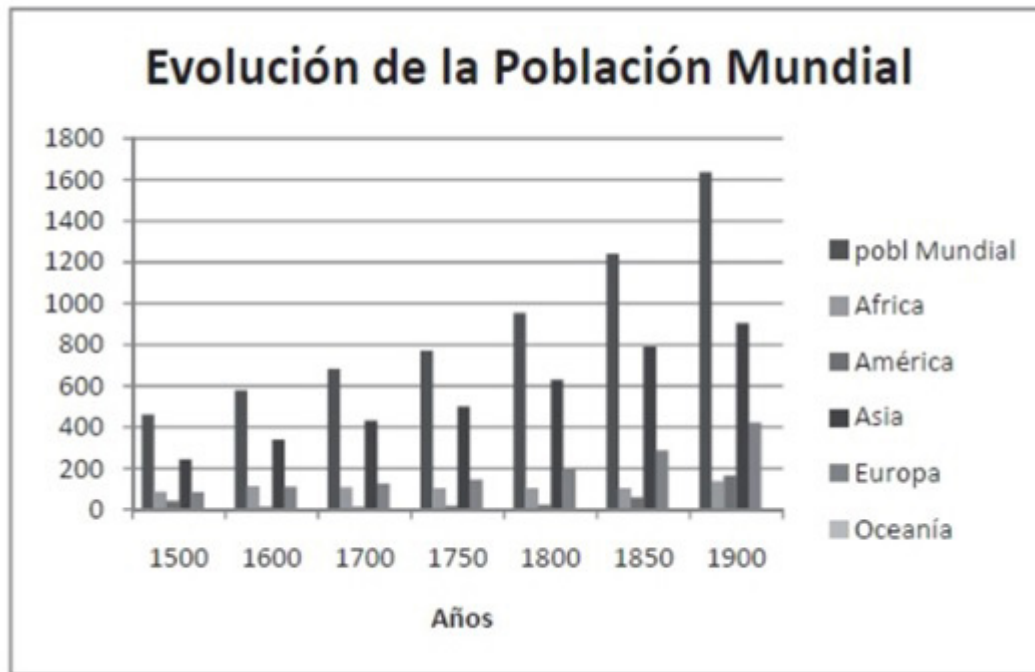
Hedley Bull (1971) also discusses superpowers, adding that they are also major players within an international system. Thus, the author endows these superpowers with a leading role in the creation of the world order or its failure.

3. The question of the coexistence of various superpowers

Already in the 19th century, following the industrial revolution, the emergence of the concept of the nation-state, and population growth (see figure 1), major social inequalities arose. On one hand, numerous jobs were replaced by new machinery, leaving a large part of society impoverished, while on the other hand, technology served to enrich a few entrepreneurs (Varela Ferrio, 2021).

At the same time, inequalities between states emerged, leaving power unbalanced and concentrated in a small number of nations. Britain, France, Germany, the United States, Russia and Japan are the few great powers that benefited from and led the international system during the second half of the 19th century and the first part of the 20th century (Buzan, 2012).

The concept of the superpower is the successor to these great European powers which, thanks to technological advances and globalisation, opened up an entirely new power status unimaginable during the post-revolutionary multipolar system. Although similar, the possible multipolar system encompassing several superpowers cannot be studied as a replica of 19th century multipolarity. The key point of the matter must be the fact that the superpowers run the system.



Graph I. Demographic evolution. Alcañiz, M. (2008). Cambios demográficos en la sociedad global. Papeles de población, 14(57), pp. 227-255

According to the above definition, there is also no indication of the difficulty or impossibility of coexistence between superpowers, as demonstrated during the Cold War. Superpowers gain prominence just after the decline of the great powers as leaders of the international system, or possibly they inherit and foster this power. During the First and Second World Wars, especially the latter, states begin to gravitate towards the United States or the then Soviet Union. And, with them, so did the great powers, which ended up being absorbed by one of the two blocs, or poles, that fought the Cold War. Throughout this period, two superpowers coexisted in the international system, suggesting that they can remain together. The question, again, is whether such a situation is sustainable while maintaining a world order.

PAÍSES	PIB (bill. de USD corrientes en 2011)	PODER MILITAR Presupuesto en defensa (mill. de USD corrientes en 2011)	POBLACIÓN (previsión CIA para julio de 2012, en millones)	EXTENSIÓN GEOGRÁFICA (miles km ²)
EEUU	15.065	692.000	314	9.629,09
CHINA	6.988	100.000	1.343	9.598,09
INDIA	1.843	50.400	1.205	301,32
RUSIA	1.884	56.000	138	17.098,24
BRASIL	2.517	27.120	206	8.514,88
JAPÓN	5.855	70.495	127	377,91

Graph II. Superpowers. Source: author's own. Data from Wrana, J. (2024). Superpotencias y países emergentes. Mediterráneo Económico. 22, pp. 19-25

Barry Buzan (2003) believed that a superpower required political-military capabilities and the economic stability to sustain them. The exercise of these capabilities in the international system as a whole, however, may appear challenging, as they may come into conflict at any given moment. However, this plausible question does not limit the scope of the capabilities. A superpower is expected to be able to influence and exercise its powers within the international system, including other superpowers, regardless of the circumstances or the quality of said influence and exercise. The capabilities of each superpower may be exercised when they enter into conflict with the capabilities of other superpowers—or other actors—without any of them being automatically downgraded from their status. A clear example of this are the recent sanctions issued by the United States against Russia following the outbreak of the war in Ukraine. The exercise of US economic powers against Russia has not diminished the latter's superpower status.

Another requirement for superpower status according to Buzan, and one that may be examined when analysing the possibility of the coexistence of several superpowers, is the configuration and dissemination of universal values around the concept of international society. Thus, an international society exists when a number of states share common institutions or values, as well as a cultural substratum. According to Bull (2005), it is this latter characteristic that distinguishes an international society from an international system, with the former concept denoting a deeper and more complex union. These institutions are order, justice, peace, prosperity, and most notably, according to the author, the idea of a State and the understanding of sovereignty (Bull, 1971). Therefore, superpowers, as long as they are the sources of such values, of the comprehension of a state and sovereignty, are legitimised and able to maintain their superpower status. Thus, simultaneously calling several countries superpowers once again appears plausible. The dilemma, thus, lies in the possibility of the dichotomy explored in this article, namely whether a multipolar system of superpowers is compatible with the stability of the world order.

4. Superpowers in a multipolar system: scenarios for stability

The stability of multipolarity has been widely examined, and authors differ on whether it is a better or worse system for maintaining security and achieving the inherent goals of human society. As mentioned above, realists consider it to be a more orderly system, while neo-realists disagree. However, they note the possibility of multipolarity being able to provide stability to the international system, conditional on the protagonism of a hegemonic-type power among the leading states of the multipolar system, on the dominance of one of the superpowers. However, as discussed above, a multipolar system is not compatible with the existence of a hegemonic country. Nevertheless, different scenarios may be explored for a multipolar system led by superpowers. On one hand, and considering the points outlined so far, one situation worth studying would be an international system in which the leading superpowers would have the same capabilities, with no different measure of power. On the other hand, the other

possibility is that superpowers, while sharing the central characteristics for superpower status, vary in their power.

The first of the possible scenarios is the equality of all ruling superpowers, that they all have the same means, the same power. Hedley Bull (1971) argues that, if this were to happen, order could not be maintained, since, if nations were equal in power as well as in law, conflict resolution would be difficult to achieve, since the process of creating alliances or agreements would lead to perceptions of inferiority on the part of some countries involved, and, for this very reason, the claims of each state could not be brought to fruition. Equal power would make it very difficult for superpowers to cooperate to maintain world order, as alliances, agreements or rules would be almost impossible to enforce. Neither superpowers nor other countries of lower status would be able to achieve the primary objectives of sovereign states and, as a result, the ultimate objectives of human society would also not be met, thus failing to maintain the world order. This approach to the coexistence of several superpowers is developed as a utopian outcome.

Another of the two possible scenarios in a multipolar system led by superpowers is a situation where these powers are different in means, influence and other capabilities, in which a priori there is no dominant or hegemonic power. On an abstract basis, this poses the best chance to maintain the world order within a multipolarity of superpowers. To finally arrive at the analysis of whether the revealed system has the capacity to maintain a lasting world order, the implications of it being a system based on polarity and led by equally strong superpowers must be examined more closely.

The concept of polarity was applied long before it was used in the field of international relations. Geography, Geometry and Magnetism are some fields of knowledge that first studied polarity. Later, it was used in international relations metaphorically, giving the Cold War superpowers the title of poles. All of the above disciplines define poles, in a general sense, as opposing points on an axis, and socially, the term pole has also been commonly used to define opposing or contradictory principles or positions. Polarity is also described as a situation of two opposing positions. De Keersmaecker (2017) considers polarity as “the state of having two opposite or contradictory tendencies, opinions or aspects”. The author summarises the definitions based on international relations in three main points. First, it considers the poles as key elements of the social structure, regarding the great powers —or superpowers in contrast to lower status nations— as organisers of the structure in the international system. Secondly, there is the axis configuration of the poles, towards which the weaker powers are drawn and around which they revolve. And thirdly, the existence of poles leads to polarisation and hostility between these poles or positions (De Keersmaecker, 2017: 14-17).

The definitions given fall within the field of study of international relations, in a stricter sense in the bipolar system, and more metaphorically in the multipolar system. Despite their metaphorical character, they undoubtedly reveal some of the problems that arise when considering a multipolar international system. The existence of different superpowers, which would function in the system as poles, would mean

that each of them would defend or embody a certain set of ideas and principles. These principles would run counter to the ideas of other superpowers, leading to a collision of ideological positions and making it increasingly difficult to reach common ground when it comes to cooperation, conflict resolution or agreements. This theory is reflected in the United Nations, especially considering the Russia's veto power, one of the three superpowers with this power in the UN (China, Russia, and the United States). Since the organisation's birth in 1945, Russia has exercised its veto power more than 100 times (United Nations, 2024), preventing numerous resolutions from being adopted. The most recent ones concern non-proliferation and the responsible use and exploitation of outer space, and the war in Ukraine. The latter resolution condemned Russian actions and called for the withdrawal of its troops from Ukraine. This resolution was vetoed by Russia and, consequently, the war continues.

Moreover, each superpower within a multipolar system has a larger number of competitors with a similar range of capabilities, there are a variety of poles, of power centres with similar resources that compete to lead agreements, to be on the winning side of conflict resolution, or to extend their scope of influence over other situations in which competition is unavoidable (Murray & Brown, 2012). Hedley Bull (1971) argues that states direct their efforts towards achieving preponderance over other countries and, with it, the fulfilment of their ambitions, which will not necessarily bring about international or world order. The author states that "it cannot be denied that the world order that is sustained by the cooperation of the superpowers is an order in which the superpowers have a special interest", i.e. when this cooperation takes place, there is a disguised self-interest behind the actions of each state, even if it is aimed at maintaining the world order. Regardless of any hidden motivations, this cooperation may be successful in achieving order. However, it would be a superficial order, due to the aforesaid desire for preponderance and the previously discussed impasse between states when striving to reach agreements.

Alliances would also be difficult to form and, if successful, would hardly be able to maintain an orderly system. According to the paradox of alliances, developed by political scientist and lecturer Patricia A. Weitsman (2004), the more an alliance develops its internal security and achieves greater peace and cohesion internally, the more difficult it becomes to maintain it externally, as the allegedly imposing capabilities of the alliance would increase insecurity within the international system. This theory is reflected in the not-so-distant events that engulfed the European Union (EU) during the outbreak of the war in Ukraine. In 2022 the EU named Ukraine as an official candidate in view of the insecurity that the incipient war was causing both for Ukraine and, potentially, for the EU's own borders. Possible Ukrainian integration, however, was received in Russia as a threat to its borders. The process of promoting UN internal security thus resulted in a complication of maintaining peace with states outside the organisation.

The difficulty faced by superpowers in cooperating and creating alliances outlined above is based, as previously explained, on the fact that superpower rivalry is inexorable,

a rivalry that arises not only because of the disparity of certain ideas and principles, but also, and more specifically, because of the security dilemma.

Therefore, while being a beacon of values is a pillar that builds a superpower, its capabilities —political-military, economic, etc.— are crucial for achieving an orderly international system. In the scenarios on superpower coexistence outlined above, it has been shown that the balance of material power is decisive when achieving order or disorder.

5. The role of a leading superpower within a multipolar system in maintaining world order

As clarified above, the primary objective of the state is to safeguard the security of its society and, to that end, to maintain its own sovereignty. This implies that all nations, including superpowers, would do what is necessary to protect this primary objective, and rival powers are aware of it. Thus, these competitors would also be ready to protect their own needs, creating a spiral of insecurity, fear of losing sovereignty and having their security violated, and thus enhancing their power and readiness to fight for their needs (Weitsman, 2004). This security dilemma leads to increased tensions between superpowers, which would then direct their efforts towards achieving preponderance over other superpowers to achieve security, and the multipolar system would become unstable and increasingly insecure.

The aforesaid dilemma may also be affected by a situation of mutual deterrence that would aggravate the spiral of insecurity into which, as stated above, the international system would eventually drift. Mutual deterrence occurs when there is a prevailing perception that the rival superpower has the capabilities and the will to retaliate directly and inflict serious damage on the civil society of the aggressor state if attacked (Bull, 1971). This deterrence might cause superpowers to avoid and reject the use of violence, or perhaps, more likely, given the ultimate intention is to maintain state sovereignty, to protect the goals of human society and, in an effort to gain preponderance among the superpowers, these nations would work to strengthen themselves and their security through empowerment.

The concept of state autism introduced by Barry Buzan (2018), is largely expressed in this circumstance. In human beings, autism causes an overwhelming response to outside stimuli and leads to challenging social interactions. Extrapolated to the state level, Buzan considers that “autism may be understood as a reaction to external stimuli much more based on internal state processes than on rational, fact-based assessment and engagement with the other states and societies that constitute international society”. This translates into increased internal concerns and a greater pursuit of self-interest, making cooperation and agreement among powers highly difficult. It especially affects the strongest powers, raising concerns about whether superpowers would be able to fight for world order if they neglected this responsibility.

These new obstacles would add force and danger to the security dilemma, further destabilising the international multipolar system and, at the same time, endangering the world order.

In this polar system, superpowers become increasingly unpredictable, so that cooperation and diplomacy become more important, but also more complicated. This deterioration in the capacity for agreement stems both from the polarisation of ideas and principles between superpowers and the increase in the number of fronts open to each superpower. In the absence of a single hegemonic power or leader, there is no single country capable of advocating compliance with international consensus or norms, no global policing role in the international system to watch over international society or human society.

By focusing excessively on their own survival and dominance in the international system, superpowers fail to pay attention to minor internal and external threats, both man-made and non-man-made —epidemics, climate change, resource scarcity, etc.— that may accrue and worsen, and eventually disrupt the goals of human society, driving the international system into global disorder.

6. Conclusions

Initially, this article questioned the possibility of a multipolar system in which several superpowers run the international system. Referring to the above analysis, the plausibility of more than two superpowers coexisting in the same system is a sound approach to elucidating the prospects of the current international system. With the expectation of a number of potential superpowers, such as the United States, Russia, China, India, Japan, or Brazil, this analysis is relevant in order to shed light on a possible future in which these superpowers become responsible for maintaining an orderly world.

The study has exposed the existence of a variety of views on the stability of different polar systems in schools of thought within international relations. Realists believe that the multipolar system is the most stable, while neorealists consider it highly unstable.

This article has attempted to shed light on this debate by examining whether this system would be capable of maintaining a lasting order or, on the contrary, would drift towards global disorder. As discussed above, world order is built on the basis of the state's security and ultimately, of human society. It therefore means that the fulfilment of this group's primary objective will determine whether an international system is orderly or not. Bearing this in mind, a multipolar system led by superpowers would entail several problems in dealing with order in the system. In this multipolarity, mutual deterrence would be accentuated, state autism would become a major feature of superpowers and, as a result, security dilemmas would emerge as a major cause of conflict and ineffective international relations. Thus, the multipolar system would eventually lead

to the breakdown of cooperation, agreements would become increasingly difficult to reach, and negotiations for conflict resolution would be futile.

This scenario would set the stage for the rise of various violent actors, boosted by rapid globalisation and technological advances, meaning that borders are slowly dissipating, information and communication are spreading easily, and weaponry is becoming increasingly accessible to individuals and organisations.

Inevitably, the authority hitherto held by states would be weakened in these circumstances and, along with it, their ability to fulfil human society's goal of preserving its bodily and moral security. It is therefore understood that a multipolar system led by superpowers over time would fail to provide the desired state security, and with it, human security. Thus, superpowers would be transformed into diminished authorities in the system, unable to maintain stability and eventually causing the international system to drift towards global disorder, thereby forcing a return to the debate on the optimal polarity for achieving world order.

Article received: February 6, 2024.

Article accepted: June 28, 2024.

Miguel Ángel Pérez Cabrera

Doctoral Student in International Security at IUGM-UNED

Email: mperez7068@alumno.uned.es

Outer space as an operational domain: an analysis of the challenges and challenges for the Spanish Armed Forces

Abstract

Outer space has become a new physical space where human beings perform multiple activities, both public and private, and in some cases, they are strategic services, essential for the functioning of our societies and a matter of concern for national security, since without them our way of life might change dramatically. Additionally, there could be some other activities and services with extraordinary perspectives to economic growth, if the possibility of exploiting the profitable natural resources from celestial bodies materialised. For this reason, a new space race has already begun with the aim of leading this new stage of commercial expansion towards the Moon. Therefore, in just a few years, outer space has become increasingly relevant in the field of defence, as it is already considered a new operational domain on which current military operations depend extensively, possibly being in the near future carried out independently. Thus, in the face of these new challenges for humanity and our nation, the Spanish Armed Forces should be committed to adapt to such vertiginous changes and evolve towards a new paradigm of warfare that is being defined nowadays. As we witnessed previously in the history of nations, this will require the modernisation of current military capabilities and the development of new weapons systems, as well as far-reaching doctrinal and organisational changes to adequately equip the Air and Space Force. If we do not evolve accordingly with our time, we are at risk of

jeopardising our national security and even worse, the future of our very society and the principles and values it represents.

Keywords

Security and defence, Outer space, Spatial geopolitics, Militarization, Operational domain, Space domain.

Cite this article:

Pérez Cabrera, M. A. (2024). The Air and Space Army faces a new challenge: outer space as an operational domain. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N.º 23, pp. 327-350.

Outer space is considered the final frontier of geopolitical confrontation (National Security Council (NSC), 2021).

I. Introduction

The change of name of the Air and Space Army (EA after its abbreviation in Spanish) of the Kingdom of Spain is not simply changing names similar to other allied nations but is a declaration of intent that reveals the determination to begin a new phase in the history of the Spanish Armed Forces (after its abbreviation in Spanish) (*Ministerio de Defensa, 2022b*).

It embodies a new phase for the Spanish Armed Forces that will allow them to adapt to the new geopolitical situation and confront the new risks and threats in space, which have been defined by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) (2022b), and which will require it to be at the technological forefront in order to develop new capabilities and conduct military operations within a new operational domain: outer space.

Over the last three years, this change has been reflected in an important organisational adaptation for the Armed Forces: both in the institutional sphere of the EA and in the operational sphere of the Office of the Chiefs of Staff (EMAD after its abbreviation in Spanish). It has led to the creation of new units, such as the Space Command (MESPA after its abbreviation in Spanish) and the Space Surveillance Operations Centre (COVE after its abbreviation in Spanish), and command and control structures, such as the Operational Space Command (MOESPA after its abbreviation in Spanish) and the Space Component Command (MCESPA after its abbreviation in Spanish).

These organisational changes in defence are taking place at a time when human activity in outer space has become vitally important for the development of modern societies, to such an extent that one may argue that there is now a large-scale dependence on space services (Azcárraga Arana, 2013).

Over the last two decades, human activity in space has increased exponentially. A resurgence of global interest in space, spurred by millions of dollars in investment and technological advances brought about by the Fourth Industrial Revolution, has sparked a new space race ^{between} major powers to gain ground in space. In the specific case of the superpowers, the US and China, the goal is to colonise the moon and, perhaps in the future, Mars as well.

This period is characterised by new state actors joining the exploration and exploitation of space, with more than 100 countries now deploying some form of space assets, but also by non-state actors, who have become increasingly important and a major element of space missions.

Compared to the first space race, this new space race is witnessing a commercial drive by the private sector, thanks to the business opportunities offered by space for the future of mankind (Aznar & Sánchez-Mayorga, 2021).

Alongside traditional government agencies, civilian bodies and private companies have shaped an environment conducive to the commercial exploitation of space, which has become the engine of progress and prosperity in our states. But, at the same time, it has induced a dependence on the space segment that affects a large part of the world economy and, consequently, is a matter of national security for leading states, reaching geopolitical dimensions for the major powers (*Ministerio de Defensa*, 2022a).

In the words of Colonel Martínez Cortés (2020b): “Modern societies depend on satellite services in transportation, business and commerce, financial services, internet-based services, broadcasting, weather forecasting, disaster management, agriculture, environmental protection, science and military activities”. Because of this dependence, our way of life would change radically if we could not avail these strategic infrastructures for society.

This dependence also affects to a large extent the highly technical Armed Forces (*FF. AA.* after its abbreviation in Spanish), so that, in just a few decades, these space assets have gone from being a support element of ground military operations to becoming an indispensable element of the planning, control and execution of military operations. This weakness of the *FF. AA.* poses a vulnerability for national security, forcing states to protect the space segment and even to defend these means with the use of force, if necessary.

In the words of the Chief of Staff of the Air and Space Army, Air General Javier Salto Martínez-Avial:

“We have to assume that Space is no longer a sanctuary. Recent geopolitical developments only confirm that it has become an environment of high strategic interest, increasingly competitive and contested, and that some of our neighbours such as France, or the United States, do not hesitate to call space the new battlefield. Therefore, in order to minimise its vulnerability to irresponsible or malicious use and to boost its security, it is a priority to guarantee free access to and exploitation of space, protecting aerospace infrastructures, resources and services of national interest against any challenge or threat whatsoever» (Salto Martínez-Avial, 2022c: 20-21).

NATO's new Strategic Concept, agreed by the Heads of State and Government at the Madrid Summit in 2022, states the need to combat authoritarian regimes that undermine the democratic principles and values of member states (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2022a: 3).

The publication of the Spanish Ministry of Defence, *Operating Environment 2035*, analyses possible scenarios or operational contexts of action by the Armed Forces and the changes they will have to face in order to adapt to the environment; it determines

the strategic nature of these resources and the importance of these services provided by space systems for national security (*Ministerio de Defensa, 2019*).

In their task of defending society, our Armed Forces are obliged to adjust to the new situation currently underway in space, so they may protect space assets and thereby, our daily lives. Given the complexity of the enterprise, it is necessary to understand the different aspects involved in the domain of space, from the civil to the military, from the political to the legal, and how they are interconnected.

This article analyses the relevance of the private sector in the development and operation of space assets, in order to understand the significance of the space sector in our nation's economy and its strategic importance for public security.

This is followed by a discussion on international space governance and the need for a legal framework regulating the exploration and exploitation of the stars in accordance with international law, which is necessary to avoid conflicts between states.

Next, it examines the geopolitical environment and the importance of space for international security and defence, in a global scenario characterised by instability and confrontation. Subsequently, it presents the most relevant aspects characterising the progressive militarisation of space.

The article concludes with an analysis of the different space capabilities available to the FF. AA and the challenges faced by the EA in fulfilling its responsibilities as the guarantor of national security within this operational domain.

2. Security and Defence in Outer Space

The 20th century space race was a competition between the two superpowers that emerged after World War II, the USA and the USSR, who strove to develop space capabilities that were superior to those achieved by their direct competitor.

Such was this rivalry that, on every space mission, the space race became a show of strength in the competition for strategic control of space and technological superiority. It was not for nothing that these space achievements became a multiplier of the international reputation and external influence of these two rival powers (Pérez-Grande, 2021).

During this period, important advances were made, such as the launch of the first artificial satellites and space probes, manned space flights in orbit around the Earth, and even multiple moon landings, which have gone down in the annals of human history (Nucera, 2019). The technological developments of this era have enabled the subsequent development of other space systems that are highly important for the economy of today's societies, such as satellite communications, terrestrial imagery for weather forecasting or global positioning.

What is unknown about this birth of the space age is that the technology that made it possible to launch objects into space came from another military technology, which had been developed to build large rockets capable of launching intercontinental missiles (ICBMs), or the technology used to develop the first military satellites for observation and spying on adversaries.

From its beginnings, the space race has been linked to both security and defence and to scientific research for non-military purposes, fostering close links between state space agencies and the military in order to launch different space systems into orbit, as well as the dual use of many of these systems.

This symbiosis allowed space systems for military use to become an essential defensive element, to the extent that the 1991 Iraq war was the first to be dubbed a space war:

“The first demonstration of the use of outer space for military purposes. Although the conflict didn't occur in outer space, it has been referred to as *the first space war*. The reason for this designation is that the US and coalition forces relied heavily on GPS satellites and other types of satellite capabilities to manage and control the military conflict and navigate civilian activities” (Dawson, 2018: 16).

Since then, the space domain has become an extremely important means of national defence and therefore a matter of national security. Proof of this is that certain military capabilities which are crucial to the defence of these superpowers, rely on space-based means, such as the aforesaid launch of intercontinental missiles and missile defence on which nuclear deterrence itself dependent (Aznar & Sánchez-Mayorga, 2021).

2.1. The private sector as a driver of change in space: a paradigm shift in the space domain

In the early days of the space race, space activities were conducted exclusively by public agencies of the nations that had the necessary technology; and, until the 1980s, private sector participation was almost entirely subject to the state's monopoly.

This began to change during the 1990s, when some private companies made inroads into the space market through the satellite telecommunications sector. But it was not until well into the 21st century that the revolution in private-sector space activities took place, to such an extent that it has been called the democratisation of space (Ventura-Traveset, 2021).

Over the last decades, the space sector has witnessed the creation of multiple companies with a clear business purpose; to the extent that today 82 % of the space economy is in the hands of private enterprise, and it is estimated that by 2030, the space economy will have grown by 74 % (Euroconsult, 2022).

This demonstrates how the progressive increase in business volume within the space sector and its immense future prospects have stimulated the growth of space activity, which in turn has benefited from the development of miniaturisation technologies applied to building small satellites. These multitasking high-performance satellites can be launched and operated at affordable prices by private companies, compared to the multi-billion-dollar figures at the beginning of the space race.

These technological advances are bringing about a new revolution in the space telecommunications sector with the launch of mega constellations of satellites into orbit; to provide high-speed internet services to the entire planet, among other purposes. This will make it possible to meet the huge demand for connectivity required by societies today for their global development (Ventura-Traveset, 2021).

The private sector has also identified a significant business opportunity in other fields such as Earth observation, space tourism, space debris removal and even space mining. This is a new context for the space sector which has revolutionised the old concept of space activity, to the extent that there has been a democratising effect, known as *New Space*, which represents a paradigm shift from the Cold War context (Ventura-Traveset, 2021).

It is not a by-product of the current unstable geopolitical situation and the formation of different spatial alliances. It is not even a product of renewed interest in exploiting the resources of other extra-terrestrial bodies such as the moon. The new paradigm has been triggered mainly by the emergence of private enterprise in the space market. This has been demonstrated over the last decade, when the private sector went from playing a testimonial role to each year placing more satellites in orbit than state space agencies. In some cases, they have become key actors in the space activity of states.

This unprecedented entrepreneurial achievement was enabled by government support as in the United States, which has permitted most of these civil space activities to be carried out by US-based companies. Moreover, private companies with relevant levels of space activity are also beginning to emerge in other countries such as Japan or China (Ventura-Traveset, 2021).

This phenomenon has drawn the attention of the European Space Agency (ESA), which has realised that there is a great opportunity to exploit space assets along the lines of the US model, as it possesses the experience, technology and competitive industrial capabilities to do so. This has already been set out in the ESA Agenda 2025 (Aschbacher, 2021).

Currently, Europe is at a lower level than the US. In order to achieve these objectives, an ambitious European space strategy that takes advantage of this potential is needed, which in turn must be translated into concrete investments in the space sector. It is also necessary to make changes to European policies, like those of the United States, as has already been done by Japan and China, as well as a review of the legislative framework applicable to the use and exploitation of space resources (Aschbacher, 2021).

2.2. *Space governance and the shortcomings of international legislation*

Global governance is constituted by the legal enforcement framework and its implementing international organisations; united in a collective effort to identify, comprehend or address global problems that are beyond the capacity of individual states. It consists of different international regimes that are defined as a set of principles, norms, rules and decision-making procedures intended to provide some overall order in the specific field of international relations (Jakhu & Pelton, 2017).

Due to its complex nature, international law has overlapping rules that may regulate the same issue in an uneven manner, resulting in a highly complex and unmanageable system which, in the specific case of space, is even more complex.

Most states are aware of the importance of ensuring security in the space domain and agree on the need for effective guidelines, rules and regulations, as well as clearly defining the limits of responsible behaviour (Jakhu & Pelton, 2017). However, in practice, there are notable differences between the rhetoric and the reality of actions by certain states, which reveal a lack of unanimous support for existing international law and hinders its effective implementation by states (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

There are multiple mechanisms for space governance. Of these, the most significant are five treaties which are administered by the United Nations (UN) through the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) (Santa-Bárbara Vozmediano, 2021).

These treaties are the 1967 Outer Space Treaty (OST), the 1968 Rescue Agreement, the 1972 Liability Convention, the 1976 Registration Convention and the 1984 Moon Agreement (United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), 2008).

There are other international enforcement mechanisms for space affairs, such as the 1963 Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in Outer Space and Under Water; the 1978 Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Effects of Environmental Modification Techniques, and the 1994 Constitution and Convention of the International Telecommunication Union (ITU).

Mention should also be made of the UN Charter itself, which will prevail over commitments made in other space-related treaties, and two key provisions of the Charter that are directly applicable to this space domain: Article 2.4, which prohibits the threat or use of force, including in outer space. And Article 51, on the right to self-defence or collective defence.

However, unlike other security sectors, such as nuclear weapons, space governance still lacks an effective multilateral management system for an adequate level of security in space; to guarantee order and stability; and to ensure long-term sustainability (Fabara Espín & Viteri Moreira, 2023).

Although there are numerous treaties and conventions in international space law today, there are important shortcomings such as the low number of signatory countries

to these treaties. This is either because the number is insufficient, fluctuating between 110 signatory states of the OST and eighteen of the Moon Agreement or because the signatory states are not the most representative ones in this field. For example, the eighteen signatories to the Moon Agreement do not include any of the major space powers (Fabara Espín & Viteri Moreira, 2023).

At the same time, these treaties often contain some kind of ambiguity or vagueness that poses an obstacle to correctly interpreting them in terms of disputed issues. There is still a lack of consensus on whether outer space should be considered a Province of Mankind or a common heritage of mankind. A distinguishing aspect that determines how each State interprets its right to explore and exploit extraterrestrial bodies (Baqués Quesada, 2023).

In this regard, it is worth mentioning that Spanish national legislation interprets outer space as common heritage of mankind and this is explicitly stated in its National Aerospace Security Strategy (González Ferreiro, 2021).

In order to understand the complexity of space governance and the resulting complications in applying its security instruments, two aspects should be considered: firstly, the inherent complexity that characterises the new challenges of international space law and, secondly, the progressive increase in the number of COPUOS member states, which makes it difficult to take decisions by consensus (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

In the past, legal instruments governed spatial activities adequately. However, there is now a general consensus that space activities have reached a new dimension and that these legal instruments have become too ambiguous to be effective.

The treaties of international law do not fit current needs because they were adopted at a time when the challenges and threats facing the space environment were significantly different from those of today (Jakhu & Pelton, 2017). A gulf that continues to widen, with space activities expected to multiply exponentially over the next few years compared to the last two decades (Euroconsult, 2022).

Given this new reality of space, which has brought about the paradigm shift established during the Cold War, it is essential to review existing treaties in order to bring space governance in line with the very nature of space. A nature characterised by fragmented international legislation and the complexity of applying it, as well as by a constant evolution that seeks to regulate a technology in continuous development (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

In recent years, the US government has maintained strong support for the private exploitation of celestial bodies such as the moon, which runs counter to international treaties such as the OST and the Moon Treaty. It has also prompted signatory states to the Artemis Accords to publicly announce their support for unblocking current international legislation and promoting civilian use of the moon. A new treaty that aims to establish new principles of cooperation governing future space activities and

to provide an interpretation of certain provisions of the Space Treaty (OST) that are not unanimous in the international community.

Despite having been developed outside the COPUOS —only supported by those nations aligned with the USA—, the Artemis Accords are intended to establish a common vision for improving space governance over the exploration and civilian use of the Moon, Mars and other astronomical objects, as well as to enhance operational safety, reduce uncertainty and promote a sustainable use of space for the benefit of all humanity (National Aeronautics and Space Administration (NASA), 2020).

For a significant part of the international community, this agreement is the first step towards shifting space from a common heritage of mankind, as many have understood it until now, to becoming a province of mankind. A slight semantic change that heralds an enormous conceptual change, as it reasserts the firm commitment of a large part of the international community to reduce the restrictions on the exploitation of space, but which represents a break with previous multilateralism and reveals the waning power of international organisations such as the UN, as it has not led this agreement as it should have done (Baqués Quesada, 2023).

In terms of the above, it may be stated that there have been some important developments in international legislation in order to define space governance. They respond to the need to update and revise the *Corpus Iuris Spatialis* in order to adapt it to the changes that have occurred in space over the last two decades.

Although this new treaty does not have the necessary international consensus, it does not seem possible to reach a majority agreement, given that the climate of collaboration that led to the signing of the first treaties at the height of the Cold War no longer exists. In fact, the future looks bleak in this regard, with geopolitical competition making its presence felt in the international legal arena as a means of exerting pressure on adversaries.

A global threat is looming that could wipe out years of multilateralism, cooperation and consensus in the UN, affecting the governance of space and undermining its necessary safeguarding (Jakhu & Pelton, 2017). In the words of Baqués (2023: 207): “A US withdrawal from the OST would lead to the immediate collapse of the legal regime deployed. We are talking about international relations: the superpowers would go ahead with their agendas and what would have to be reconsidered is not so much their degree of adaptation to existing law [...] but the very content of the law itself”.

2.3. *The geopolitics of space*

As mentioned above, the new space race has benefited from continuous technological advances, but also from the lack of consensus among the major powers and the deliberate fragility of the international space regime which favours states with greater technological and military development, which have not been able to revise

the international treaties in force and define a new legal framework to regulate nations' activities in space (Álvarez Calderón *et al.*, 2019).

As a result, a period characterised by stability and widespread prosperity, in which international cooperation and understanding prevailed, may be considered to be at an end. Once again, the geopolitical precepts of realism prevail, and cooperation and unity are ended, when the hegemonic power of a superpower is weakened and unilateralism disappears. We are at the start of a new phase characterised by rivalry and geopolitical confrontation between revisionist states striving to regain their lost status. In the words of Santa-Bárbara Vozmediano (2021: 4):

“The current trend is towards realism, competition and militarisation, as terrestrial rivalries are replicated in relations in space, and as international regulation becomes more obsolete by the day. The logical spiral of confrontation between the US and China, as the two main actors in this new context, is especially worrying, since other space powers are at risk of being dragged in”.

This geopolitical confrontation has surfaced in conflicts such as Russia's invasion of Ukraine in early 2022, the worsening of the Taiwan Strait Crisis or the conflict in Palestine between Israel and Iran in support of Hamas.

These armed conflicts, which have global repercussions, undermine any hope that the balance of power will be maintained and that the multilateralism that prevailed in the early decades of the 21st century and fostered a climate of trust for international cooperation and understanding, will not disappear. A balance of power that sought to build a global governance based on the precepts of liberalism, with capitalism and democracy as the ultimate exponents of a global world.

The step taken by Russia in 2022 to start a war in Ukraine or those taken by China in the South China Sea, through a progressive territorial expansion in conflict with other neighbouring states; as well as Iran with its support for terrorist groups such as Hezbollah or Hamas, with the aim of destabilising the Middle East in its favour; are perceived as a return to a world in conflict and the beginning of a new Cold War between the two superpowers: the US and China. According to some authors, this represents “the march towards a new bipolarity that turns the present into an era of transition and geopolitical rebalancing” (Aznar & Sánchez-Mayorga, 2021: 164).

This bipolarity would be led by the US on one hand and China on the other, replacing the former Soviet Union (USSR) as the geopolitical adversary of the US. Both are the leaders of two blocs around which other international states are grouped, most of which are led by the same actors as in the Cold War, confirming the return to a bipolar balance of power.

This revisionism, which favours a change in the balance of power between the great powers and produces a corresponding geopolitical rebalancing, also has direct repercussions for space. Indeed, this new Cold War, similar to the first, has the opportunity to view the conflict spill over into the domain of space.

The notable difference is that this time, in contrast to the Cold War, the international security implications of a conflict in space would be more significant due to the strategic value of the services provided by the space sector. The destructive potential for the global economy could involve the disabling of space infrastructures and the consequent technological blackout of the entire planet with direct consequences for the global economy. So, once again, the geopolitical importance of space and the complex international relations between the many spacefaring states is beginning to be discussed (Aznar & Sánchez-Mayorga, 2021)

At this point, characterised by a situation of generalised instability that could lead to armed conflict on a global scale, states perceive their national security to be at risk and therefore feel obliged to take exceptional measures to guarantee their security and defence. It is understandable that major powers should be striving to develop defence mechanisms and start reinforcing their military capabilities in space, initiating an escalation of weapons development and a new militarisation of space, which is nothing more than a demonstration of the existing level of confrontation and the struggle to not be overtaken by the adversary.

This is similar to past events where the clash between two superpowers has resulted in the loss of power and decline of one of them, the most recent example being the decline of the USSR after the end of the Cold War. This time there are sufficient indications that the Western bloc of states will be forced to contain the direct confrontation of the Sino-Russian bloc and its allied states. This is an unavoidable situation, and it is expected that this confrontation will be waged in every sphere of power, from the diplomatic to the economic, political, cultural and social spheres. It goes without saying that this is also true in the military sphere, where one must be prepared to fight this battle in each of its operational domains. As well as in space (Castro Torres, 2020).

These developments have paved the way for the implementation of new security and defence strategies and policies, based on the motivation to preserve national security by defending the vital interests of the state. Today, this defence of national interests also includes the new space domain as a domain to be protected against new threats.

In military terms applied to the space domain, it is to achieve a sufficient degree of autonomy for the execution of military operations. This is not possible without the means to continuously monitor and assess the political and military situation, both in peacetime and in crisis; and requires the necessary capabilities, suitable number of and scope of sensors, as well as command and control structures, in accordance with a decision-making process, both short and long term (Martínez Cortes, 2020a).

In this new confrontational scenario, it is necessary to equip ourselves with tools to improve space surveillance and defensive capabilities to protect space assets, in orbit such as satellites or on the ground such as ground segment elements. At the same time, there are tools to reduce reaction time to unforeseen situations. There are a number of national and international implications regarding how to respond to these needs, which pose a real challenge to the FF. AA. The EA faces a new and unprecedented

challenge. Only an appropriate optimisation of existing resources can ensure that these objectives are achieved (Sánchez de Lara, 2020).

2.4. Militarisation in space

Initially, the major concern in terms of space security was Planetary Defence against stars that might collide with the Earth. As was safety in the operation of space systems, in order to avoid possible accidents or space failures and their detrimental effect. However, in recent years, the risks and threats to space security in terms of state security and defence have increased.

The environment of cooperation in space where international consensus was followed and where scientific and commercial interests prevailed, has given way to an environment of confrontation where rivalry and conflict are widespread and where space plays a central role in preserving national interests and security (Jordán, 2023).

Space has become an increasingly contested environment, not only for military but also for civilian activity, which has grown exponentially in recent years. Thus, taking into account the economic value of space assets, both civilian and military, the services they provide to society and its dependence and security in relation to them, it may be assumed that they should be subject to a high degree of protection (Martínez Cortés, 2023).

A priority review process is underway to emphasise the need to assess security and defence risks, together with the search for synergies to ensure operational safety. International civil-military and public-private cooperation is essential.

Militarisation or the use of space for military purposes is inherent to human activity in space. In fact, as discussed above, just after the end of the Second World War, the United States and the USSR embarked on the development of military satellites.

The USA launched its first military observation satellite in 1960, followed by the Soviet Union in 1962. Their purpose was above, military, and military satellite launches accounted for three quarters of the total launched during the Cold War.

The new space race seeks to establish permanent human settlements on the Moon. A project of epic dimensions that twenty years ago would have been the plot of a science fiction novel and an unattainable goal. Today, however, technological advances make this possible.

Due to the environment of confrontation and mistrust between adversaries vying for the mineral resources of the lunar body, these programmes to establish lunar settlements require protection and, therefore, the deployment of military forces to defend US space-based interests.

The US, and by inference also China, are engaged in a secret arms race to develop new weapons systems that may be used on lunar bases. In this new context of

increasing militarisation, authors such as Al-Rodhan (2018: 32-33) express the following considerations: “Outer space is in danger of becoming a battlefield [...] Space is an area that should be used to strengthen our collective security, not weaken it. It is imperative that states begin, as soon as possible, to agree on ways to ensure the safe, peaceful, and responsible use of space in order to guarantee our security now and in the future”.

When considering the legal status of space, it is crucial to understand that the OST prohibits only the use of weapons of mass destruction. It does not prohibit the deployment of conventional weaponry.

In this regard it is necessary to distinguish between the terms militarisation of space and space weaponisation, since militarisation of space in international law refers specifically to the military use of a space system, but not to the use of weaponry. However, space weaponisation is defined as the placement in space, for any period of time, of any device designed to attack from space targets located in space or on Earth.

However, weapons deployment in space is always considered a form of militarisation; the militarisation of space via the use of military spacecraft does not necessarily imply the deployment of weaponry. In this way, a distinction may be made between military capabilities that are deemed weaponisation and offensive, and others that are not.

Under this broad definition that characterises today's space environments, virtually all space objects are dual-use and may be used for military or civilian purposes, with commercial space systems providing extensive services to the military.

At the national level, the planning document *Panorama of Geopolitical Trends Horizon 2040* defines the militarisation situation as follows:

“The growing importance of the use of outer space will offer multiple possibilities for the benefit of society, but free access and use will also be restricted by those who have the capacity to do so. [...] The possibility of deploying weapons systems and the need to protect assets in orbit will lead to a progressive militarisation of space” (Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2019: 30).

This need to protect assets in orbit, and the fact that space is becoming increasingly important for security, has led major organisations such as NATO to adopt a new space policy and to declare space as an operational domain in 2019, alongside land, sea, air and cyberspace.

The importance of space assets in the Alliance was reflected at the Brussels Summit in 2021, when it was recognised that “attacks to, from, or within space present a clear challenge to the security of the Alliance [...] could lead to the invocation of Article 5 (of the North Atlantic Treaty)” (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2021).

In 2019, several NATO member states made decisive changes to their space policy. For example, under Donald Trump, the US created the US Space Force as a separate

and completely independent service from the US Air Force - although for several years, the two services formed a single unit called the Air and Space Force.

The US Space Force is responsible for defence-related aspects of space. It is a new service that has been equipped with specific financial, material and personnel resources for space colonisation, beginning with the stars closest to Earth.

Until now, major space powers have developed some form of military capability to enable them to defend their space assets or deny their adversaries the use of space. For their part, both France and the UK have created space commands within their armed forces. But one of the differentiating aspects of the implementation of spatial capabilities is how the concept of the space operational domain is interpreted. It is not the same among allied nations such as the US, France, the UK and Italy. Each state interprets it differently and according to its particular circumstances.

For example, the US considers the space domain as more of a warfighting domain than a simple operational domain supporting operational domains such as land or sea. It believes that specific and offensive military operations may be conducted in space. This will require the development of military space assets and an armed forces with an operational structure adapted to its defence policy targets.

The US justifies the militarisation of space, including the moon, as the only way to counter China's ambitions. At the same time, however, China and Russia have criticised the creation of the US Space Force as weapons proliferation in space.

France, for its part, although highly active in the space domain, has opted for a more conservative interpretation than the US, continuing to execute space missions to and from space for the time being, but not in space. Its space force is part of aviation alongside aerospace, as a single service called the Armée de l'air et de l'espace. However, the change of name reflects the growing importance of the space segment and, for this purpose, it also imitates the US in setting up independent operational command and control structures. Therefore, it cannot be ignored that the progressive advance of technology will allow expeditionary missions in the future (Martínez Cortes, 2020a).

The UK has also implemented major changes, but, unlike the US and France, it has not assigned this enterprise to the Royal Air Force (RAF) but has developed a unique model with joint command and control structures and personnel from all services, in contrast to what its NATO allies have been doing.

At the moment, NATO is at the opposite end of the US. Currently, the Alliance's stance has been more moderate than those of some of its member states, such as the United States. conditioned by a lack of its own means and total dependence on the capabilities provided by its members (Martínez Cortes, 2020a).

According to the Alliance, the space operational domain does not include the operation of armed space assets and according to the OST, its functions will be limited to conducting space operations in support of military operations on Earth (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 2021). This is in line with the

international policy of many of its member states, which are also EU member states, committed to the peaceful use of outer space.

Given the dimension of space, space security within NATO will require alliances between space powers, where information sharing will be crucial.

2.5. Security strategies in space and the challenges for the Spanish Armed Forces

Spain's status as a member of the EU and NATO is a decisive factor in the development of national space strategies and policies, which must be aligned with those of international organisations. Similarly, national interests must be placed at the service of the general interest together with other Member States (Azcárraga Arana, 2014).

Until now, the security and defence strategies of these two organisations were significantly different in terms of certain relevant defence-related aspects. However, recent changes in the geopolitical landscape and armed conflicts in Europe, Asia and the Middle East have prompted the EU to review its defence policies.

With regard to space, the recent promulgation of its new security and defence strategy in 2022, called the Strategic Compass, reflects the EU's shift towards more assertive defence policy that addresses current risks and threats, and is determined to use force when necessary (Consejo de la Unión Europea, 2022).

It represents a substantial change in the space domain which envisages the development of a space strategy and the need for increased security through civilian and military means. This explicit mention of aspects of space defence and the use of space assets demonstrates the increasing importance of space in security and defence matters.

Following the NATO Summit in Madrid, the Alliance also published its new Strategic Concept in 2022, which also noted that threats in space pose a serious security risk to member states. However, the Atlantic Alliance, unlike the EU, does have a permanent military structure with dedicated means, which allows it to develop all of these strategies and major security and defence policies.

NATO, unlike the EU, conducts military operations in space and therefore requires its members to acquire space capabilities in support of the Alliance. These include two of the aforementioned capabilities: space situational awareness, which makes it possible to identify the perpetrators of actions against space interests, and the ability to detect the launch of intercontinental missiles.

Through their security and defence strategies, both the EU and NATO have appealed to member states to urgently develop space capabilities and place more resources at the service of space. An increase in material, personnel and financial resources is required to cope with the demand for these space services.

At the national level, Spain is following the trend set by international security and defence organisations and has initiated a policy of organisational transformation and provision of necessary space capabilities. This poses a challenge for the FF. AA, and specifically for the EA, which is responsible for identifying operational needs, acquiring and operating military systems, as well as training and educating the personnel who will later constitute the SAF's space capabilities.

The various priority areas identified by NATO, and which result in national contributions to the Alliance, include the following:

- Permanent activation of space surveillance centres and command and control structures at different levels, both within the Alliance structure and in Spain, which will require an increasing number of personnel.
- Full interoperability between national and multinational centres and agencies, many of which are newly established or still in progress.
- Personnel training and subsequent unit-based training.

Space as an operational domain is not an exclusively military domain, and the space domain also involves numerous actors from different sectors, both public and private, civilian and military, national and international. Similarly, the development and operation of the FF. AA' space capabilities do not take place in isolation but require complex coordination at all levels and in different areas.

In Spain, governmental competences and responsibilities on outer space have been assigned to seven different ministries. An excessive number of public bodies may lead to inefficient management due to the resulting slowdown, as well as a systemic lack of coordination in public administration. This has become evident with the exponential increase in space activities, and which has boosted the creation of the Space Council and the Spanish Space Agency (*AEE* after its abbreviation in Spanish) in 2022, whose Statutes were approved on March 8, 2023 by Royal Decree 158/2023.

These two Spanish governmental institutions are tasked with alleviating current problems and reversing the situation in order to have a national law that regulates space activities. A space law that would facilitate economic and industrial development in our country and seize the opportunity to integrate civilian and military operations.

Over the last five years, several Security and Defence documents have been promulgated in Spain, which constitute the reference framework for the application of activities in outer space and which have implications for national security. These include:

- The 2021 National Security Strategy (NSS)

It expresses concern regarding shortcomings in space as “the lack of regulations facilitates irregular activity in outer space and hinders the protection of strategic assets such as satellite communications, positioning and timing systems or earth observation satellites” (Departamento de Seguridad Nacional (DSN), 2021: 63).

Previously, the 2019 National Security Strategy (NSS), had identified gaps in national space legislation and the need to regulate the space activities of private operators. Such space activities are deemed ultra-hazardous and therefore a matter of national security, requiring an obligation to ensure the safety of space infrastructures, which are critical to society today and are exposed to multiple challenges and threats (González Ferreiro, 2021).

- Within the scope of the Ministry of Defence, the Operational Environment 2035 studies the characteristics of the operational environment in each operational domain, including space, and reflects on the changes to be faced by the Armed Forces in order to successfully adapt to this uncertain and complex environment.
- Royal Decree 524/2022 of June 27, 2022, which establishes the new name of the Air and Space Army, highlights the importance of outer space within the security and defence framework, emphasising the essential role to be assumed by the FF. AA in the protection and control of space, as well as the leading role of the Air Force in this environment.
- Ministerial Order DEF/264/2023 of March 16, which implements the basic organisation of the EA. The concept of the Air and Space Force is introduced and the Operational Space Command (MESPA) is created. According to the aforesaid Ministerial Order: The creation of this new command body in the EA, the MESPA, will make it possible to centralise the preparation of its units, as well as the direction, planning, organisation and coordination of the functions that make space surveillance, control and operations possible” (*Ministerio de Defensa*, 2023a: 41857).
- Ministerial Order DEF/1110/2023, of October 4, which implements the basic organisation of the Office of the Chiefs of Staff, on the creation of the Operational Space Command (MOESPA) and the Space Component Command; shall enable: “The adjustment of the FF. AA’ organisational structure to better meet the increasing challenges of outer space also has an impact on the operational structure, as the latter is reliant on the former. Thus, it is necessary to reorganise the operational structure such that there is better correlation with the organisational structure” (*Ministerio de Defensa* (MINISDEF), 2023b: 136015).

On the other hand, within the civilian sphere and in line with the above-mentioned EU responsibilities, it is worth mentioning the strategic agreement between the EU and ESA, which formalises the collaboration between both organisations to jointly develop a single policy for the use of space assets for a common interest.

3. Conclusions

The theoretical currents of the realist school represented by Dolman (2001) advocate a geopolitical reality of space based on world domination through control

of space, which may be formulated as follows: a global superpower seeking to exercise hegemonic power on Earth must be able to exercise control in outer space.

In other words, a superpower must achieve an optimal degree of strategic autonomy in space and therefore have the necessary assets to be a decisive actor in the event of a potential conflict that affects the space domain.

The possible confirmation of this hypothesis on the geopolitical importance of space and the need for adequate means to confront a potential adversary in space, leads one to think that generalised instability and conflict, as is currently the case, will be accompanied by a progressive increase in the militarisation of space and even an escalation in weaponisation.

As has happened in the past in other similar contexts of economic confrontation between states, progressive militarisation in space gravitates to the existential need of states to maintain their developmental status and wealth, especially as the space segment increasingly represents a significant percentage of their economies. Conversely, a degradation of a state's space services would pose a risk to its national security, which could justify an arms race in space.

For the time being, the powers have begun to take protectionist measures related to the security and defence of space. They include enacting new laws that reinforce the legal framework and regulate space activity; to creating public, civilian and military bodies to strengthen state action, or signing of international agreements and treaties to participate in multinational projects with other allied nations.

These protectionist measures have also been applied in the field of security and defence by reviewing national security strategies, complemented by the enactment of new defence policies aimed at strengthening the Armed Forces and developing new military capabilities required to operate in this new operational domain: outer space.

This regulatory process of nations confirms that there has been a change of cycle where the previous multinational cooperation between rival powers is fading away, to be replaced by a new scenario of international confrontation, accompanied by increased space risks and threats, which endanger stability and world order.

The response among leading nations has been unanimous and has led to the transformation of many of our neighbouring armed forces. In most cases, this response has boosted the creation of new organisational and operational structures for space operations.

However, this response has been uneven among Spain's neighbouring allies, and the level of ambition of each nation has been based on its national needs and interests, its risks and threats, its resources, and so on. The response on how to conduct military operations in the operational domain of space and the capabilities to be developed is also uneven, as is the way in which military activities in space are managed.

However, space-related issues are constantly evolving and more and more states are joining the reformist movement to reshape the military operations environment.

First came the traditional physical domains, land and sea, then air; recently it has been extended to non-physical domains such as cyberspace and the cognitive domain, and finally we arrive at the space domain, as a medium that will revolutionise military operations.

NATO considers space to be an operational domain from which space operations supporting military operations on Earth are carried out. This concept of military use does not contemplate the weapons use or deployment in this environment, one consistent with the foreign policy of many of its member states who are committed to the space treaties for the peaceful use of outer space and the non-proliferation of weapons of mass destruction.

However, for other nations such as the US, the space domain is more than that, it is a combat domain and therefore an environment in which specific military operations require dedicated military assets.

The US has developed an operationally structured Armed Forces that fits the ambitious nature of its defence policy and has both offensive and defensive military space systems, some of which are orbiting the Earth. It is a demonstration of its enormous capabilities in this regard, which very few other powers currently possess and which gives it a clear advantage in the arms race in space.

In Spain, it has become a priority for the EA to adapt the Armed Forces to the new operational domain, unrivalled by any other target, in order to be able to define the necessary capabilities to fulfil the mission entrusted to it and to provide security and defence for space assets.

An organisational and operational adaptation whose priority is to be aware of events within the space of national interest. This means having a global database of space systems and space debris and space surveillance as well, in order to identify irresponsible uses of these systems and to activate the required defence measures in the event of an act that may be deemed hostile.

Currently, there is already an organisational command, the MESPA, which is part of the Air and Space Army of the EA; and an operational command and structure, the MOESPA, for permanent operations, and the MCESPA, for crisis or conflict operations.

There are also two specialised units in the space domain: first, the Centre for Aerospace Observation Systems (CESAEROB), responsible for managing Earth observation imagery; and second, the Space Surveillance Operations Centre (COVE), responsible for space situational awareness and which is part of the national warning system for possible uncontrolled re-entry of space objects.

In the future, it is intended that Spain will have all assets required to ensure an adequate level of deterrence against unlawful acts such as those that occur on a daily basis in peacetime and which affect public services.

On the other hand, the goal is also to be able to prevent, jointly with its allies, possible attacks in space, such as the recent attack on communications satellites during the invasion of Ukraine.

As may be seen, in national terms, Spain is undergoing a change of phase in the field of security and defence promoted by geopolitical instability, which endangers its space assets, its economic development and its national security.

The FF. AA is undergoing a process of military transformation unparalleled in recent decades. A process that will be a historic feat, rather than just a challenge, due to the magnitude of the task at hand. Operating in a new domain such as space, in an environment where the laws of physics defy humanity and where disruptive technologies set the pace, is an undertaking that will require a complete rethinking of familiar concepts and models. A project that will change the world.

Bibliography

- Acuerdos de Artemisa (Artemis Accords) [online]. (2020). NASA. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>
- Al-Rodhan, N. (2018). The Interplay Between Outer Space Security and Terrestrial Global Security. *Harvard International Review*. 39, n.º 3, pp. 29-33.
- Álvarez Calderón, C. E., Benavidez González, E. G. and Ramírez Pedraz, Y. E. (2019). Geopolítica del espacio exterior: dominio estratégico del siglo XXI para la Seguridad y Defensa. In: Álvarez Calderón, C. E. y Corredor Gutiérrez, C. G. (eds.). *Mirando hacia las estrellas: una constante necesidad humana. El espacio exterior: una oportunidad infinita para Colombia. Volumen I*. Bogotá, General Rafael Reyes Prieto Military School and the Colombian Air Force, pp. 85-193.
- Aschbacher, J. (2021). *Agenda 2025 de la European Space Agency (ESA). Crear espacio para Europa* [online]. [Accessed: May 13, 2024]. Available at: https://esamultimedia.esa.int/docs/ESA_Agenda_2025_final_SP.pdf
- Azcárraga Arana, Á. (2013). La operatividad en el espacio exterior y su aplicación para la seguridad. Una reflexión estratégica. *Documento informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 25, p. 7.
- . (2014). El (posible) futuro del espacio. In: *Cuadernos de estrategia, N.º 170. El sector espacial en España. Evolución y perspectivas*. Madrid, Spanish Ministry of Defense, pp. 161-192.
- Aznar, F. and Sánchez-Mayorga, J. (2021). El nuevo dominio operacional: militarización vs. protección de la actividad espacial. In: Spanish Ministry of Defence (ed.). *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, pp. 151-212.

- Baqués Quesada, J. (2023). La geopolítica del espacio: hacia un realismo cada vez más explícito. *Araucaria*. 25, n.º 53, pp. 195-219.
- Cambio de Denominación del Ejército del Aire y del Espacio* [online]. (s. f.). [Accessed: 2024].
- Castro Torres, J. I. (2020). La astropolítica en un mundo pospandémico. *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 16, p. 19.
- Council of the European Union (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence -For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace*. Brussels.
- Dawson, L. (2018). *War in Space: The Science and Technology Behind Our Next Theater of Conflict*. Cham, Switzerland, Springer.
- Department of National Security (DSN). (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid, Ministry of the Presidency, Parliamentary Relations and Democratic Memory.
- Dolman, E. C. (2001). *Astropolitik classical geopolitics in the space age*. London, Frank Cass.
- Euroconsult*. (2022). Euroconsult estimates that the global space economy totaled \$370 billion in 2021.
- Fabara Espín, J. G. and Viteri Moreira, P. A. (2023). Política exterior para el espacio exterior: derecho internacional espacial y sus perspectivas para el siglo XXI y la Cuarta Revolución Industrial. *Política Internacional*. 130, pp. 179-199.
- González Ferreiro, E., (2021). La regulación de las actividades espaciales como estrategia de seguridad y crecimiento nacional. In: *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministry of Defence, pp. 319-394.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2019). *Panorama de Tendencias Geopolíticas. Horizonte 2040*. Madrid, Spanish Ministry of Defence .
- Jakhu, R. S. and Pelton, J. N. (2017). *Global Space Governance: An International Study*. Cham, Springer International Publishing.
- Jordán, J. (2023). Competición entre grandes potencias y militarización del espacio exterior. *Araucaria*. 25, n.º 53, pp. 169-194.
- Martínez Cortes, J. M. (2020a). Las fuerzas aéreas y el espacio: Un desafío de cooperación internacional. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica. Las fuerzas aéreas y el espacio*. 891, pp. 184-198.
- . (2020b). Perspectiva de la universidad y la industria. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica. Las fuerzas aéreas y el espacio*. 891, pp. 199-203.
- National Aeronautics and Space Administration. (2020). The Artemis Accords. Principles for Cooperation in the Civil Exploitation and Use of the Moon, Mars,

- Comets, and Asteroids for a Peaceful Purposes [online]. *NASA*. [Accessed: March 10, 2024]. Available at: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>
- Nucera, G. G. (2019). *International Geopolitics and Space Regulation*. Oxford, Oxford Research Encyclopedias (ORE), p. 23.
- OTAN. (2021). Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021 [online]. *NATO*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm#art33
- . (2022). NATO's overarching Space Policy [online]. *NATO*. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm
- . (2024). NATO's approach to space [online]. *NATO*. [Accessed: May 2024]. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm
- Pérez-Grande, I. (2021). Ciencia desde el espacio. In: *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Spanish Ministry of Defense, pp. 89-122.
- Sánchez de Lara, J. P. (2020). La defensa del espacio: Un desafío de cooperación multinacional entre fuerzas aéreas. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica. Las fuerzas aéreas y el espacio*. 891, pp. 207-213.
- Santa-Bárbara Vozmediano, P. (2021). Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial [online]. [Accessed: 2024]. Available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO17_2021_PABSAN_GeopoliticaLuna.pdf
- Spain. (2019). *Entorno Operativo 2035*. Madrid, Spanish Ministry of Defence.
- . (2022a). Real Decreto 524/2022 por el que se dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio. *BOE*.
- . (2022b). El Ejército del Aire pasará a denominarse Ejército del Aire y del Espacio [online]. *Ministry of Defense*. [Accessed: April 2024]. Available at: <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2022/06/DGC-220627-nueva-denominacion-ea.html>
- . (2022c). Cambio de Denominación del Ejército del Aire y del Espacio. *Revista Española de Defensa*. Issue 397, pp. 20-21.
- . (2023a). Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército del Aire y del Espacio. *BOE*.
- . (2023b). Orden Ministerial DEF/1110/2023. *BOE*.
- United Nations Office for Outer Space Affairs. (2008). *United Nations Treaties and Principles on Outer Space and related General Assembly resolutions* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_11rev2E.pdf

Ventura-Traveset, J. (2021). El sector espacial: una extraordinaria oportunidad para Europa. In: Spanish Institute for Strategic Studies (ed.). *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*. Madrid, Spanish Ministry of Defence, pp. 17-88.

Article received: March 4, 2024.

Article accepted: June 18, 2024.

Rodrigo Liras Molinero

*Student of the Double Bachelor's Degree in International Studies and Economics at
Universidad Carlos III of Madrid*

Email: rodrigolirasmolinerocma@gmail.com

***Pistols and test tubes. The effect of public
military spending on R&D. Evidence with
data from OECD countries between 1985
and 2020***

Abstract

This research tries to enlighten the discussion about invest public money on military spending or not. The focus is put on the relation between this spending and the R&D of a country. After reading the previous literature and finding some causal mechanisms that could work as spillovers from the military world to R&D, I carry out a regression analysis to test the hypotheses. To do it, I take data from OECD countries from 1985 to 2020. Then, a positive relation between military spending and R&D is found in this analysis, and the causal mechanisms are also found to be significant.

Keywords

Research, Defence, Government investments.

Cite this article:

Liras Molinero, R. (2024). Pistols and test tubes. The effect of public military spending on R&D. Evidence with data from OECD countries between 1985 and 2020. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. N. 23, pp. 351-370.

I. Introduction

In today's societies, where voters who are also taxpayers have a say in what they want their taxes to be spent on, one of the most attention-grabbing and polarising discussions is regarding military spending. On one hand, the pacifists and on the other hand the militarists argue over whether the state should invest money in its defence and security, or whether the money should be spent in areas considered more essential by the former, such as health or education. The goal would be to strive for a more peaceful world where armed forces are not necessary. In this case, both sides have put forward valid arguments but nevertheless, I believe that there are many different sides to this discussion, and, like everything in life, the conclusion is neither black nor white. At the same time, I would like to make it clear that my aim in this article is not to position myself on either side, but rather to conduct an econometric study on the effect of public military spending on R&D.

Those in favour of spending public resources on defence often argue that its goal is to not only win wars, but there may be numerous other secondary objectives that seek to aid society: to help in pandemics, to foster national industries, or to develop a country's R&D (Centre for Studies on Army Defence Culture, 2023).

This ongoing debate makes it essential to investigate and attempt to find extra returns on defence investment. By doing so, it will provide those in favour of maintaining or increasing these investments with arguments in their favour. This study focuses on R&D, with the goal of linking public military spending to increased innovation and development.

Using previous insights from existing literature as well as new contributions, I look for certain causal mechanisms to demonstrate that increased military spending can have spillover effects that would function as positive externalities for society and thus increase the country's R&D. Therefore, my hypothesis is as follows: public military spending has a positive effect on a country's R&D, therefore increasing public military spending will encourage investment in R&D. This article, thus, expects that public military spending will have a positive spillover effect on R&D.

Previous literature on the subject discusses the concept of spillovers, which is translated as *derrames* in the Spanish version of this article, and I hereby explain the reason for opting for this translation. These spillovers involve knowledge flows between sectors. Thus, in the case of public defence spending, the importance of such spillovers has been extensively discussed. Since the defence sector does not have an easily calculable utility in economic terms (national security or protection from natural disasters), spillovers become a useful means of measuring the utility of this public defence investment.

For the analysis, I use data from various OECD countries from different sources, mainly from the SIPRI and OECD databases. The results suggest that my hypothesis is indeed correct and a 1 % increase in military spending four years ago implies an increase of about 0.35 % in the country's R&D as of today. I also find that the causal

mechanisms of the relationship between military spending and R&D are significant. Finally, I attempt to decipher the case of Iceland, which has high levels of R&D but no armed forces and no military spending.

2. Previous literature

In the field of R&D, extensive studies and research have already been carried out over the last fifty years, covering most bases. For this reason, and in order not to deviate from the original objective, this literature review will focus mainly on the two most important research issues: State intervention and military research.

Regarding state intervention in R&D, research may be traced back to the late 1950s and early 1960s. The basic mechanisms of R&D resource allocation were explained long ago, with various theories laying the foundations of the field. As a sector where profit gains are not immediate, may never be achieved and may not generate social value, coupled with problems of imperfect information, R&D investment is plagued by market failures and private firms may be unwilling to reach a social optimum of investment. This would require the State to step in and add an extra pool of public resources. However, empirical analyses until now have failed to confirm these theories, with conflicting and contradictory results (Nelson, 1959; Arrow, 1962).

For example, Lichtenberg (1984) demonstrates that the programme of public contracts funding private sector research with state funds does not actually increase the amount spent by private companies on R&D (in the US in the 1960s and 1970s). Therefore, such a contract programme would not increase a country's R&D and would simply lower costs for companies.

Another research, in this case on R&D aid programmes to 25 companies in the industrial sector, focusing on energy R&D, rejects the resource crowding out theory. Using data and surveys of the management in these companies, it finds that decreased public R&D funding also entails a significant reduction in company-funded R&D. Their results also do not support the resource crowding out hypothesis, and some of these companies' research projects would not even have been conducted without public participation (Mansfield & Switzer, 1984).

Another programme, the Small Business Innovation Research (SBIR), which provides grant funding for small business R&D in the US, does not really have any effect on increasing small business R&D spending, but only crowds out the spending previously planned by small businesses for R&D purposes. This crowding out is practically one dollar for every dollar subsidised. Moreover, this public subsidy programme also has no impact on employment in the companies researched (Wallsten, 2000).

In Israel, a study using data from 1990 to 1995 has shown that public money spent on R&D in private firms substantially increases R&D investment by small firms but decreases R&D investment by large firms (although the latter is not statistically significant). However, as the vast majority of subsidies end up in the hands of large

firms, in the end the total effect of the subsidy programme is much smaller than expected, and for every New Israeli Shekels (NIS) invested in the public programme, only the firms' R&D investment increased by 0.25 NIS (Lach, 2002).

In Sweden in the late 1990s, public R&D subsidies to companies succeeded in increasing the country's total R&D efforts, but this increase could only be detected in small companies, since they are the ones with the least initial resources for research. The authors of this study were able to rule out the resource crowding out effect due to public funding in small firms but found that large firms did not alter their behaviour because of public subsidies (Heshmati and Löf, 2005).

To sum up, empirical studies conducted during decades have failed to confirm the theory that the state intervention is required in the distribution of R&D resources to avoid non-achievement of social optima. However, they also do not confirm the hypothesis that this funding is unnecessary and leads to the crowding out of resources that would have been used anyway. There are still many contradictions and no clear conclusions can be drawn.

If we now shift our focus to military R&D, Kaempffert (1941) traces a path from Antiquity to the Modern Age, showing historical examples where military needs have led to great inventions used by society as a whole. From the sewing machine to modern synthetic chemistry, there are many historical examples of military investments that have generated great inventions for society. However, the fact that it is a very good promoter of R&D does not mean that it is a necessary condition as such. For example, biology has never been of primary interest to military research, apart from some branches of medicine, nevertheless society has made great discoveries and achieved important inventions related to biology. This is an example of a field where scientific progress has taken place without conflict-based drivers (Kaempffert, 1941). The aim of this paper is not to demonstrate whether military investment is a necessary or sufficient condition for developing R&D in a country, but only to explore whether it is a good indirect promoter of such R&D and whether it is sufficient to be considered as a possible public policy for increasing research.

Finally, in the literature on R&D, there is a very important concept that may be extrapolated from the new theories of growth: spillovers. In the Spanish version, I have opted to translate it as *derrames* instead of *excedente* or *externalidad* since I consider the former to denote a much more indirect and even unexpected origin than an externality, therefore, it is the term used in the rest of the article. A spillover is a flow of knowledge from one sector/company/country to another that was not previously expected or foreseen. This is also often referred to in economic terms as an externality. It means that the original owners of knowledge cannot appropriate and monopolise their research, as somebody else will also be positively affected by it. For example, a research group may borrow ideas from another group (Griliches, 1979; Griliches, 1991). Or the aerospace industry which, in turn, is closely related to the defence industry, generates beneficial spillovers from its R&D-related activities to the host country where these activities take place. This activity has additional effects such as the spread

of knowledge, job creation, increased aggregate demand in the region or aircraft construction, which may be considered the primary objectives (López-Otero and García, 2020).

Spillovers are an even more important part of military R&D. First of all, it must be said that the outputs of defence spending are difficult to measure, due to some of their characteristics. The intangible economic value of national security, the lack of real markets and free competition in the environments in which it is carried out, the uncertainty surrounding the sector (Mowery, 2012), or even its associated moral hazards make it difficult to comprehensively measure its performance and its real utility to society. However, some studies have been able to find tangible economic results that may be attributed to such spending, such as employment, economic growth or international spill-over effects from defence R&D ones. They have also found a positive relationship between public defence R&D spending and productivity or technology growth (Okur, 2013; Moretti, Steinwender and Van Reenen, 2021).

Not surprisingly, I find that, in the previous literature, the main interest and focus is on the relationship between public R&D (military or otherwise) and general R&D. I find it intriguing that there are not many authors interested in finding out whether there is a relationship between overall public defence spending (not just military R&D) and the overall level of R&D in a given country. Not all defence-related R&D spending needs to come from public sources. For example, a government may spend billions of dollars on an arms programme via a direct purchase from a company. In this case, there would be no direct public expenditure on R&D, but the money spent by the government on the programme will end up in R&D in one way or another. The company in charge of the programme has to research new systems for the weapons it sells, so it shall hire researchers, fund experiments or purchase technical research equipment, in short, increasing its R&D investment. This is the aim of this article; to try to find a relationship between overall public defence spending and a country's R&D. To summarise, the research question formulated to carry out the research would be as follows: How does public military spending affect a country's R&D?

3. Theoretical discussion

My expectation regarding the above question is that public military spending will have a positive spillover effect on R&D. Thus, the hypothesis of the study will be the following: Public military spending has a positive effect on a country's R&D, therefore increasing public military spending will encourage investment in R&D in that country.

The causal mechanisms affecting R&D are related to the concept introduced in the literature section: spillovers. These would work in a kind of butterfly effect where,

for example, an initial purchase of tanks by the armed forces ends up increasing the country's R&D. Let us discuss this further:

Public defence spending operates through two different types of investments: human capital and military assets (there may be others, such as certain contracted services, but the aforesaid two are the most responsible; see the 2023 budget of the Spanish Ministry of Defence where most of the expenditure is recorded either under salaries or under actual investments). The providers of these investments may be Armed Forces personnel or the defence-related industry. If we focus on the latter, when the defence industry receives supply contracts for goods and services to the armed forces, it has to develop its production capabilities. These capabilities may cover many different departments, but the one that is of interest here is R&D. This department will then require funding for research materials, for the facilities where experiments will be carried out and above all, for recruiting researchers and people with research-related careers, of which a high proportion are university students.

As a result, the demand for researchers will increase in the country (and not only thanks to the defence industry, but also to Armed Forces' investment in human capital that is not outsourced to private companies). This increased demand will also create an increased incentive for young people to opt for research jobs, as there will be increased vacancies and, due to higher demand, higher salaries. On the other hand, GDP per capita will increase due to the development of the defence industry, similar to any other industry. This increase in GDP per capita will boost the overall economy, which means that there will be even more funds available for other sectors to invest in more researchers, more education and, ultimately, in more R&D. In conclusion, the money spent by the government on certain defence-related programme will cause a snowball effect, where there will be spill-overs from one activity to another, creating a multiplier effect where the original spending which is not directly on R&D, has a positive effect on the country's R&D.

In summary, the three causal mechanisms are as follows:

- More public military spending More researchers More R&D.
- More public military spending More people with tertiary education More R&D.
- More public military spending More GDP per capita More R&D.

Arguably, these causal mechanisms are the same for all sectors of the economy; greater investment in health services leads to increased R&D; greater investment in agriculture leads to increased R&D; or greater investment in the energy industry leads to increased R&D. This is most likely true; however, this paper focuses only on the defence sector. It would be highly interesting for future research to examine whether, and to what extent, other economic sectors can also generate positive spillovers.

A simplified form of the causal mechanisms described above are shown in the following figure:

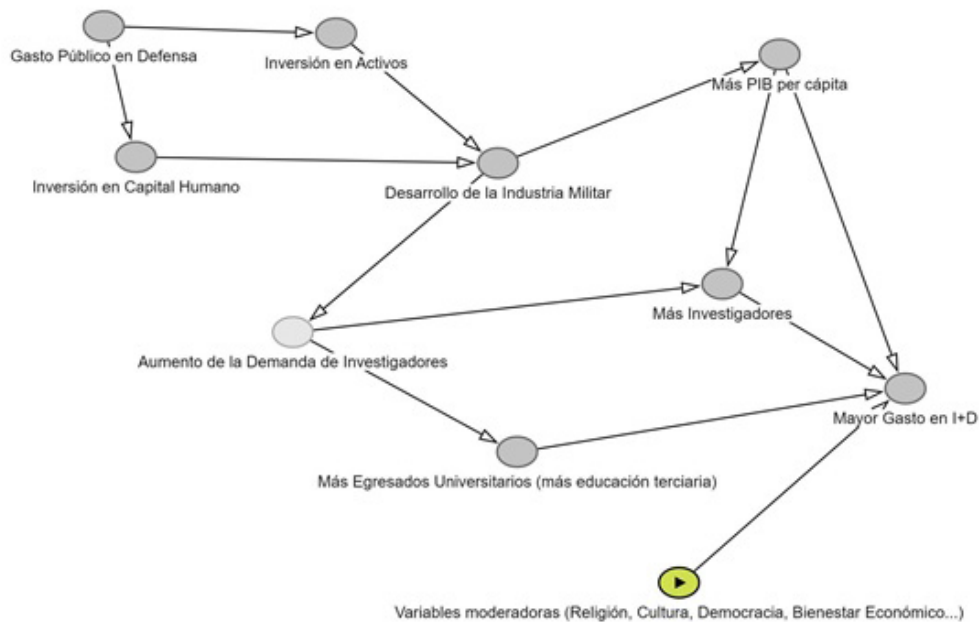


Image 1. Diagram of causal mechanisms

4. Data and method

This research conducts a linear regression with the OLS (Ordinary Least Squares) method. For readers unfamiliar with econometric techniques, a linear regression is a mathematical model used to find a relationship between a dependent variable, a set of independent variables, and an error term. The OLS method consists roughly of finding the parameters by minimising the squared errors. The unit of analysis used will be the country-year, for the period of years 1985 to 2020. The country group chosen consists of 34 OECD countries plus Argentina, the People's Republic of China, Romania, Russia, Taiwan and South Africa. The countries have been selected purely based on data availability and has no scientific basis. Moreover, due to a lack of data, many values are missing in many developing countries (China, Chile...) and there are other countries (Baltic Republics, Russia, Slovakia...) that were created after the start of the dataset compilation. For these reasons, the data used have a limitation: the excessive weight of Western developed countries. This may complicate the fact that this research is not applicable to all countries in the world, but only to developed countries. However, I believe that this does not change the purpose of this work nor its validity. The only thing to be done is to impose the condition that the results obtained are more valid for developed countries than for developing countries.

The dependent variable will be a country's R&D. The ideal operationalisation would be the total R&D expenditure of a country, however, there are several endogeneity problems associated with this approach: public defence expenditure also includes a percentage of public R&D expenditure, which would be endogenous to total R&D expenditure. To solve this problem, the dependent variable will be operationalised in two different ways: Private Gross Domestic Expenditure as a percentage of GDP (Priv_ID) and Patents per capita (Pat).

Gross Domestic Expenditure on R&D as a percentage of GDP is a variable showing all the money spent on R&D by private companies in the country. To operationalise it, the data on “Business gross domestic expenditure in R&D in PPP dollars of 2015” was extracted for each R&D type from the OECD data, and the percentage of GDP accounted for by this expenditure was calculated using the OECD GDP data.

To operationalise Pat, data on the total number of patents created in each country each year was extracted and this number was then divided by the total population of each country each year, taken from the OECD. As the numbers were logically very small and not very unevenly distributed, logarithms were taken of this variable, for a better distribution for the purposes of analysis. Thus, the coefficients given by the regression will be changes in percentages and not in absolute terms, which for this variable is probably more interesting.

The reason for taking two different variables for this concept is that Priv_ID has endogeneity problems (explained later in more detail) with one of the causal mechanisms (Researchers = Invs), and the regression of patents per capita is likely to be more valid. The sources for both variables are OECD datasets.

The independent variable will be public military expenditure as a percentage of GDP. In this case, adding lags to the variable to see if the effects are different over the years. Thus, a variable $t-i$ is obtained, where i is the number of years that have passed since this expenditure was made. For example, if expenditure was 1 % in 1985, it will appear as follows: in 1985, $t = 1$; in 1986, $t-1 = 1$; in 1987, $t-2 = 1$; in 1988, $t-3 = 1$; in 1989, $t-4 = 1$. And, by doing this for each t , a dataset is created with lagged information up to four years. The source of this data is the SIPRI military expenditure database. It was decided to take logarithms for the OLS regressions, and therefore Iceland (which has 0 % expenditure, as it has no armed forces) disappears, making it a dataset of 39 countries. Point 6 of this article briefly discusses the special case of Iceland.

Figure 1 displays the trend in military spending for the group of forty countries that have been chosen, plus the average in bold. Iceland is displayed in pink to highlight its zero expenditure over the years. As the dataset starts in 1985, the end of the Cold War, the average has a decreasing trend until the turn of the millennium, and then stabilises at around 2 %, which makes sense as many of these countries are part of NATO, which imposes a 2 % public military expenditure for its members. Two lines persist above the rest: US (blue line) and Russia (red line). Until 2014, the US outspent Russia, and since the Invasion of the Crimean Peninsula, Russian spending has surpassed that of the US. Greece (purple line) overtook both powers in 2021, which is in the midst of a rearmament programme due to tensions in the Mediterranean Sea. On the other hand, Ireland (green line), Luxembourg (orange line) and Mexico (light blue) are countries that spend the least on defence as a percentage of GDP, and therefore their lines are permanently at the bottom of the graph. The pink line at the bottom is Iceland, which, as noted above, has no public defence spending.

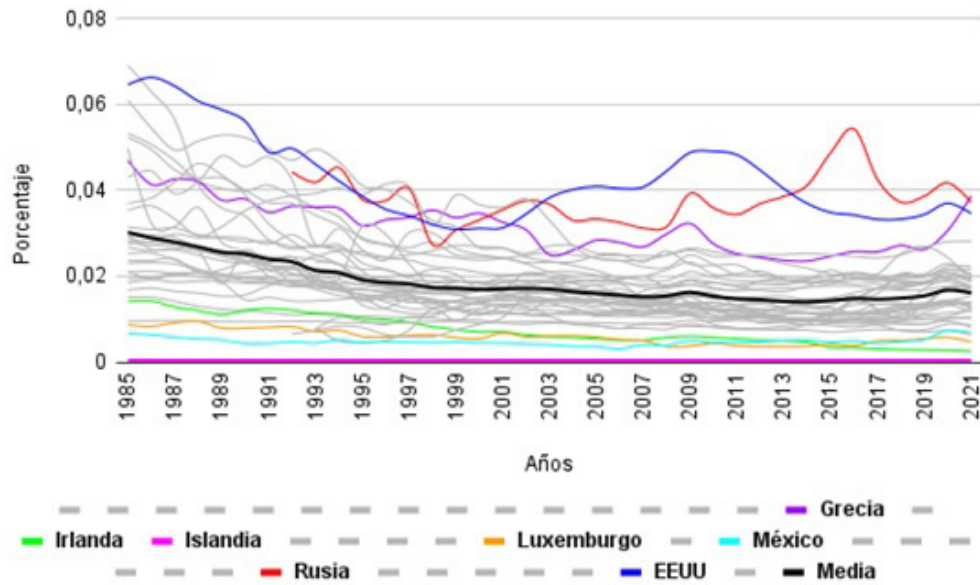


Image 2. Public Military Expenditure as a Percentage of GDP. Source: Author's own based on SIPRI data

In terms of domestic R&D spending, figure 2 shows that there are large differences in the trend across countries, with no clear trend as in military spending. It has increased in some countries such as Austria, China, Denmark, Taiwan; with South Korea standing out above the rest, also reaching the highest point of all the graphs at 5 % of GDP. What we do not see are downward trends, in countries without constant increases in recent years, the percentage has stabilised in each country according to its economic capacity and the distribution of sectors in its economy.

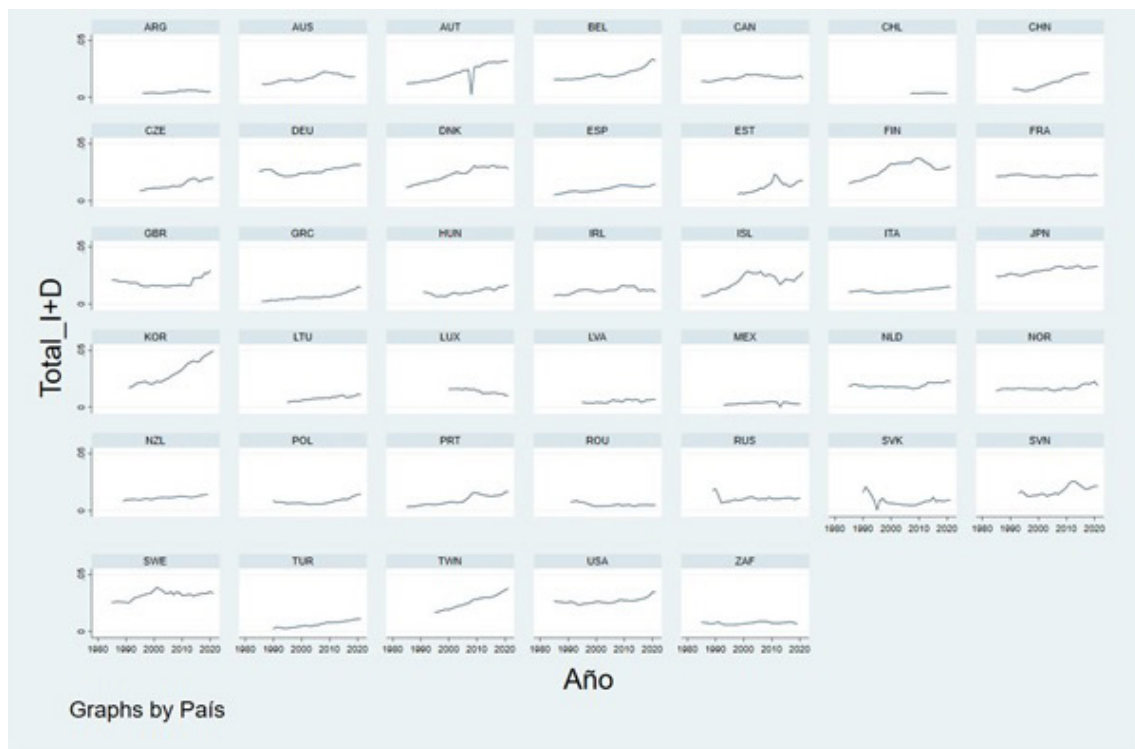


Image 3: Gross Domestic Expenditure on R&D as a Percentage of GDP. Source: Author's own based on OECD data

The three causal mechanisms that will serve as operationalisation of the spillover concept are the following, as mentioned above: A country's tertiary education, operationalised as the percentage of adults aged 25-64 with tertiary education (Edu), a country's GDP per capita divided by 1000 (Gdpc/1000), and a country's number of researchers, operationalised as the number of researchers per 1000 employees in a country (Invs). The data are sourced from the OECD. Finally, some control variables which were found to be important in increasing a country's R&D were added to the regression: labour productivity (ProdTra), Foreign Direct Investment (FDI) and levels of democracy (Dem).

As this analysis works with percentages, it was decided that the OLS model to be used would be a log-log model, in order to view the effects of percentage increases in public military spending. For readers less accustomed to econometric models, if both the independent variable and the dependent variable are in logarithms, the coefficient (β_i) that will emerge from the analysis may be interpreted as follows: if the independent variable increases by 1 %, the dependent variable will increase by $\beta_i\%$. Absolute increases would be less interesting, as the normal way to explain state spending on defence is usually as a percentage of GDP.

It is also necessary to explain why there will be an OLS model for each lag of the independent variable and not a single model including all lags. There is strong multicollinearity (some variables are perfect transformations of others) between the different lags (for obvious reasons, as each lag is simply a perfect transformation of the previous lag) and no improvement in the results is obtained by placing them in separate regressions. What happens is that all the effects of military spending are shifted to the last lag, rendering them statistically insignificant. For this reason, there will be five different regressions for each dependent variable and the differences between them will be shown. Thus, the resulting OLS models for the analysis are as follows:

$$LPriv_ID = \beta_0 + \beta_i * Lt-I + \alpha_1 * Edu + \alpha_2 * Gdppc/1000 + \alpha_3 * Invs + \gamma_k * C_k$$

$$LPat = \beta_0 + \beta_i * Lt-I + \alpha_1 * Edu + \alpha_2 * Gdppc/1000 + \alpha_3 * Invs + \gamma_k * C_k$$

Where $i \in \{0,4\}$, $k \in \{1,3\}$ and C_k are the control variables.

5. Results

5.1. *Dependent and independent variables*

In this section, the results of the OLS regressions on the collected data will be shown and interpreted. In both tables 1 and 2, the regressions are complete with all causal mechanisms and all controls included. The only difference between the different models is the independent variable used: from Lt (military expenditure in the current year) to Lt_4 (military expenditure four years before the current date). REG 1 and REG 6 use Lt and the rest go in the order shown in the tables.

Table 1 reveals that all the lags of military spending are statistically significant, and there are no major differences in either their coefficients or the R-squared of their models. The highest coefficient is 0.4229 and the lowest is 0.4081, a difference of only 0.0148. According to this model, a 1 % increase in public military spending in the current year would mean a 0.41 % increase in Gross Domestic Private R&D Expenditure as a percentage of GDP. For a 1 % increase in public military spending four years ahead of today's date, the increase in R&D will be 0.42 %.

Table 2 displays a similar situation. All lags are statistically significant and the R-squared are even higher, reaching 0.67 at REG 10. However, in the case of patents we can clearly see the effect of lags, as the difference between the coefficient of Lt and Lt_4 is 0.039 % which, translated into real values, means that for a 1 % increase in military spending, patents will increase that year by 0.36% and four years later there will be an increase of 0.40 %. Moreover, the R-squared of the models increase as we add more lags to the independent variable.

	(1) REG1	(2) REG2	(3) REG3	(4) REG4	(5) REG5
Lt	0.4141*** (0.0459)				
Edu	0.4551 (0.3762)	0.5183 (0.3733)	0.5735 (0.3739)	0.6455 (0.3681)	0.6972 (0.3627)
Pibpcl000	-0.0102*** (0.0030)	-0.0103*** (0.0030)	-0.0104*** (0.0031)	-0.0105*** (0.0030)	-0.0105*** (0.0030)
Invs	0.1710*** (0.0142)	0.1703*** (0.0142)	0.1694*** (0.0142)	0.1686*** (0.0141)	0.1681*** (0.0140)
ProdTra	0.0098*** (0.0028)	0.0097*** (0.0028)	0.0096*** (0.0029)	0.0095*** (0.0029)	0.0093** (0.0028)
IED	0.0640 (0.2412)	0.0453 (0.2400)	0.0082 (0.2355)	-0.0131 (0.2401)	-0.0334 (0.2330)
Dem	0.0111 (0.0240)	0.0109 (0.0237)	0.0105 (0.0242)	0.0104 (0.0242)	0.0115 (0.0241)
Lt_1		0.4126*** (0.0461)			
Lt_2			0.4081*** (0.0457)		
Lt_3				0.4120*** (0.0458)	
Lt_4					0.4229*** (0.0455)
_cons	-4.5868*** (0.3153)	-4.5991*** (0.3180)	-4.6193*** (0.3176)	-4.6149*** (0.3175)	-4.5880*** (0.3148)
N	546	546	546	545	545
r2	0.5816	0.5818	0.5812	0.5834	0.5868
F	131.8519	133.7481	134.1840	136.1027	140.5015
ll	-494.8653	-494.7120	-495.1257	-493.2626	-491.0449

Standard errors in parentheses
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Table I. LPriv_ID Comparison Model

These results confirm the initial hypothesis of this research and also add an interesting extra point to the results. The impact of public military spending on a country's R&D increases over the years, so it is not an immediate effect, but a delayed effect. This is clearly logical. Investments do not usually have immediate results and it often takes some time from the time a project is funded to the time it begins to yield returns, whether economic, military or research.

The effect of military expenditure on R&D may be deemed significant. A 100 % increase in the defence budget increases private R&D by 42.3 % and patents by 40 % in four years. This may not seem very high, as the increase is smaller than the investment, but it should be borne in mind that the main purpose of military spending is to increase military capabilities. This means that R&D increases are nothing more than indirect effects or positive externalities, and an increase of 40 % can be considered high.

	(1) REG6	(2) REG7	(3) REG8	(4) REG9	(5) REG10
Lt	0.3621*** (0.0804)				
Edu	1.3555* (0.5926)	1.4120* (0.5901)	1.4611* (0.5894)	1.5047* (0.5852)	1.5532** (0.5815)
Pibpcl000	0.0329*** (0.0051)	0.0328*** (0.0051)	0.0328*** (0.0051)	0.0329*** (0.0051)	0.0330*** (0.0050)
Invs	0.2211*** (0.0216)	0.2203*** (0.0215)	0.2193*** (0.0215)	0.2184*** (0.0214)	0.2181*** (0.0213)
ProdTra	0.0140** (0.0051)	0.0138** (0.0051)	0.0137** (0.0051)	0.0135** (0.0051)	0.0132** (0.0051)
IED	-0.0989 (0.4122)	-0.1069 (0.4128)	-0.1308 (0.4085)	-0.1379 (0.4079)	-0.1476 (0.4002)
Dem	0.1605** (0.0519)	0.1601** (0.0518)	0.1594** (0.0522)	0.1597** (0.0522)	0.1603** (0.0520)
Lt_1		0.3666*** (0.0785)			
Lt_2			0.3675*** (0.0762)		
Lt_3				0.3836*** (0.0737)	
Lt_4					0.4014*** (0.0720)
_cons	-13.8462*** (0.6451)	-13.8305*** (0.6444)	-13.8241*** (0.6373)	-13.7592*** (0.6327)	-13.6995*** (0.6278)
N	705	705	705	704	704
r2	0.6686	0.6691	0.6692	0.6696	0.6709
F	242.2672	245.2270	242.1665	238.0562	239.8552
ll	-1035.8094	-1035.3160	-1035.1480	-1032.5395	-1031.2337

Standard errors in parentheses
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Table II: LPat Comparison Model

For readers less accustomed to econometric models, the summary of the results in Section 5.1 is as follows: using both L_Priv_ID and LPat, this research finds that public defence spending positively affects a country's R&D, with 99 % confidence. The R-squared (the coefficient measuring the quality of the regression) is greater than 0.5, which implies good research quality.

5.2. Causal mechanisms

With regard to causal mechanisms, the following analysis may be made. In all models for both dependent variables, GDP per capita and researchers are statistically significant at the 99.9 % level. These two clearly function as causal mechanisms, i.e. spillovers, for our regression. However, education level is significant at 5 % only in models with patents as the dependent variable. There may be various reasons for this, for example, the increasing proportion of skilled workers who have undergone vocational training rather than a university-based one. These workers are often more necessary than ones with university education, but they are not included in the tertiary education statistics. In any case, this question requires a separate investigation and is not part of the purpose of this article. The conclusion regarding causal mechanisms is that GDP per capita and the number of researchers per 1000 employees can be considered good spillovers for the effect of public military spending on R&D, but not the share of adults aged 25-64 with tertiary education.

To understand which causal mechanism is stronger, new regressions were run for both dependent variables (LPriv_ID in REG 11, REG 13, REG 15; and LPat in REG 12, REG 14, REG 16). These regressions are the same as those done before, but in each regression, one of the causal mechanisms disappears, and then they are all compared to each other to see the changes that occur. The independent variable chosen for these regressions is Lt, without any lag. However, because the rest of the Lt-i are transformations of Lt, the results reached in this part are the same.

The results, in table III, show that, in the case of patents, the strongest causal mechanisms (those that most reduce the R-squared when removed from the regression) are education level and researchers. The difference in R-squared is almost 0.06 for researchers and 0.045 for educational level. GDP per capita makes a minor difference, as the R-squared only drops by 0.025 when it disappears from the regression. It is, thus, concluded that, in the case of patents, the most efficient causal mechanisms are the level of education and the number of researchers, although GDP per capita is not far behind.

For private R&D, GDP per capita is again the least decreasing R-squared when taken out of the regression. Its effect is now even smaller, as the R-squared drops by 0.01. For education, the drop is around 0.056, which means that it is a stronger causal mechanism for private R&D than for patents. However, where we can see a clear difference is with researchers. When researchers are removed from the regression, the R-squared drops to 0.15. This means that researchers per 1000 employees is a very good predictor of private R&D in a country.

However, this is not as bright as it might seem, as it is very likely that there is endogeneity between researchers and Priv_ID. When there are more researchers in a country, there will be more research output and therefore the percentage of GDP made up by private R&D will be higher. However, the reason why there would be more researchers employed in a country is probably because there has been a prior increase in R&D investment and therefore the increase in the share of GDP has preceded the increase in researchers. In the end, it is not possible to know in which direction the causality is headed or which action came first (at least with these regressions). As endogeneity is only related to a causal mechanism and not to the independent variable, the model with LPriv_ID need not be discarded, but this detail makes the model with LPat more reliable.

Concluding the results, it may be stated that the model with LPat as the dependent variable is better overall, as the R-squared is higher, does not suffer from endogeneity problems, and allows us to see the lagged effect of military spending. This effect is significant and increases over the years. For a 100 % increase in military expenditure, the number of patents in a country increases by 36.21 % in the same year, or by 36.66 %, 36.75 %, 38.36 % and 40.14 % if the expenditure was made one, two, three or four years earlier respectively. This is a very strong spillover effect because, as previously mentioned, the original intention of military spending is to increase military capabilities, and the whole effect on R&D is just a positive externality. With these results, it may be said that the initial hypothesis of this study is confirmed, as it shows that military public spending does indeed have a positive effect on a country's R&D, and indeed, increasing military public spending will increase R&D investment in the country.

Tabla III: Comparación de derrames/mecanismos causales

	(1) REG11	(2) REG12	(3) REG13	(4) REG14	(5) REG15	(6) REG16
Lt	0.3988*** (0.0482)	0.2752*** (0.0813)	0.4659*** (0.0518)	0.2196** (0.0807)	0.3994*** (0.0564)	0.2950** (0.0901)
Pibpcl000	-0.0067 (0.0035)	0.0426*** (0.0070)			-0.0148*** (0.0040)	0.0277*** (0.0063)
Invs	0.1809*** (0.0111)	0.2218*** (0.0182)	0.1763*** (0.0149)	0.2084*** (0.0212)		
ProdTra	0.0107*** (0.0030)	0.0181** (0.0057)	0.0040* (0.0020)	0.0328*** (0.0044)	0.0213*** (0.0036)	0.0298*** (0.0058)
IED	-0.0776 (0.3018)	-0.5786 (0.6024)	0.0047 (0.3494)	0.0672 (0.2866)	-0.0797 (0.3649)	-0.3827 (0.5461)
Dem	-0.0655*** (0.0121)	0.0344 (0.0289)	0.0019 (0.0223)	0.1891*** (0.0562)	0.0599 (0.0311)	0.2102*** (0.0587)
Edu			0.1307 (0.3782)	2.1983*** (0.5854)	3.2249*** (0.3481)	4.8025*** (0.5578)
_cons	-4.0423*** (0.2258)	-13.1400*** (0.4417)	-4.3419*** (0.3267)	-14.5170*** (0.6585)	-5.0683*** (0.3921)	-14.5936*** (0.7215)
N	672	930	546	705	573	771
r2	0.5256	0.6232	0.5699	0.6434	0.4318	0.6041
F	141.7268	239.9469	158.3684	172.8914	66.3689	144.2739
ll	-680.3957	-1468.8877	-502.4002	-1061.6075	-605.3103	-1194.5886
Standard errors in parentheses						
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001						

Table III: Comparison of spill-overs/causal mechanisms

6. The case of Iceland

Although the aim of this study is not to explore why Iceland has no military spending, but instead high levels of R&D, the following section provides some guidelines that will be used to assert a final point to be made. This study does not seek to find the necessary and/or sufficient conditions for R&D to develop in a country, but simply to demonstrate that military spending is a plus, an addition that positively affects R&D.

Iceland is a fairly innovative country, exceeding the OECD and EU average. The biggest drivers of its R&D are mainly the energy and fisheries sectors, with a clear focus on sustainable fisheries and clean energy generation processes, although it has other sectors spearheading innovation such as health, agri-food and ICT (Koutsogeorgopoulou and Cho, 2021).

From 2019 onwards, the Icelandic government has been implementing a 10-year innovation plan called The Innovative Iceland. The main pillars of this plan are to improve the finances of innovative companies, with a clear focus on start-ups; promoting education and training of the workforce, in order to create new professional skills and attracting qualified personnel to the island; improve the country's infrastructure, market access and legal framework; and, above all, to create a sense of innovation in the Icelandic mindset. The Icelandic government perceives individual ingenuity as one of the focal points of the country's scientific progress. This will be achieved by teaching school students to develop this feeling and by disseminating scientific achievements to the general public (Koutsogeorgopoulou & Cho, 2021).

On the other hand, Iceland's population is around 375 000 and unemployment is close to 3 %. This means that, in order to foster growth, it is vital to increase productivity, as very large growth cannot be fostered based on population growth or on the inclusion of the unemployed in the labour market. A final issue explaining their large R&D investment as a percentage of GDP is the relatively small size of GDP in absolute terms. This means that R&D as a percentage of GDP is likely to be higher.

This small section of the article was mainly intended to add that public military spending is a highly important source of R&D for a country, thanks to spillovers, but that it is not, however, a necessary condition. A country can have very high levels of innovation and R&D and spend nothing on defence, Iceland being a clear example of this.

7. Conclusions

The initial purpose of this research was to contribute to the discussion on public defence spending. The original idea was to find out whether this expenditure has an impact on a country's R&D. To this end, a thorough literature review shed light on the concept of spillovers or, indirect flows of knowledge between sectors.

In the case of this research, spillovers from increased public defence spending to R&D would be driven by three causal mechanisms: university education, the number of researchers in the labour force, and GDP per capita. To find out whether this is really the case, this study ran a linear regression on data from more than forty OECD countries over 35 years.

The econometric results confirm the initial hypothesis and show that a 100 % increase in public military spending leads to increases of 36-42 % in R&D, the stronger the further back in time the investment was made. Furthermore, the best model for finding this effect is the one using the logarithm of patents per capita and that the most important causal mechanisms are researchers and GDP per capita.

For future research, it would be interesting to further explore the idea of these causal mechanisms and try to find some others that could explain this relationship, or even attempt to find the reason why these causal mechanisms work as observed. It would even be interesting to examine after many lags does the effect of military spending on R&D start to fade.

Moreover, as already discussed in the theoretical framework, it may be interesting to apply this same research model to other expenditures in the country: does the agricultural industry generate R&D? does health spending influence R&D? does a country's audiovisual production influence R&D? After the effect of each sector is individually studied, it would be interesting to predict a whole index to detect the sectors with the greatest impact on R&D, in order to predict the direction to be taken by public policies seeking to increase R&D.

The importance of this research lies in its novelty, as theoretical models on this topic had previously been discussed, but large-scale empirical studies had not yet been carried out. Thus, this work provides an empirical confirmation of theories that predict military investment as a major promoter of scientific development. This topic is hotly debated in society today, and the results obtained may be of great interest to advocates of defence investment, who will be able to argue that governments have another reason to continue funding military programmes without a purely warlike objective, but rather with a broader vision.

Further empirical studies should be conducted to find out what other sectors are positively affected by such military investment. For example, it would be interesting to research impacts of public military spending on other factors such as social welfare, economic performance, happiness, health and so on. Public investment in defence has many utilities beyond national security, and it is our job to uncover them.

Index of acronyms (in order of appearance)

I+D	Research and Development
OCDE	Organization for Economic Cooperation and Development
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
PIB	Gross Domestic Product
MCO	Ordinary Least Squares (econometric technique to find the parameters of a linear regression)
Priv_ID	One of the variables dependent on the study: Gross Domestic Private Expenditure as a percentage of GDP
Pat	One of the study dependent variables: Patents per capita
PPP	Purchasing Power Parity
t-i	The independent variable of the study: Military public expenditure as a percentage of GDP. To check the time effect, the variable is delayed, making each i one year backward.
OTAN	North Atlantic Treaty Organization
Edu	One of the causal mechanisms: Percentage of adults aged 25-64 with tertiary education
Pibpc/1000	One causal mechanism: GDP per capita of a country divided by 1000
Invs	One causal mechanism: Number of researchers per 1000 employees in a country
ProdTra	One of the controls: Labour productivity
IED	One of the controls: Foreign direct investment
Dem	One of the controls: Level of democracy
L(variable)	The logarithm of a variable. LPat for example would be the logarithm of Pat
R-cuadrado	A statistical coefficient that determines the quality of the model. Its value determines the percentage change in the model-attributable dependent variable.
TICs	Information and Communication Technologies

Bibliography

Arrow, K. J. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for R&D [online]. In: Nelson, R. (ed.). *The Rate & Direction of Inventive Activity*. Princeton, Princeton University Press, p. 609-626. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.nber.org/chapters/c2144>

- Centre for Defence Culture Studies of the Spanish Army. (2023). *Las claves del porqué* [online]. Madrid, General Technical Secretariat of the Spanish Ministry of Defence. 35. [Accessed: 2024]. Available at: <https://publicaciones.defensa.gob.es/las-claves-del-porque-ante-cuestiones-relacionadas-con-la-seguridad-y-defensa-y-el-ejercito-libros-pdf.html>
- Democracy Index, 1985 to 2020 [online]. (2021). *Our World in Data*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-polity?tab=chart&time=1985..latest&country=AUS~ARG~CHN~AUT~BEL~CAN~CHL~CZE~DNK~EST~FIN~FRA~DEU~GRC~HUN~IRL~ITA~JPN~LVA~LUX~MEX~NLD~NZL~PRK~NOR~POL~PRT~RUS~ROU~SVK~SVN~ZAF~KOR~ESP~SWE~TWN~TUR~GBR~USA~LTU>
- Feenstra *et al.* (2015). Productivity: output per hour worked [online]. *Our World in Data*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://ourworldindata.org/grapher/labor-productivity-per-hour-pennworldtable>
- Griliches, Zvi. (1979). Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth [online]. *The Bell Journal of Economics*. 10, n.º 6, p. 92-116. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.2307/3003321>
- . (1992). The Search for R&D Spillovers [online]. *The Scandinavian Journal of Economics*. 94, p. S29-S47. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.2307/3440244>
- Heshmati, A. and Lööf, H. (2005). The Impact of Public Funds on Private R&D Investment: New Evidence from a Firm Level Innovation Study [online]. *MTT Agrifood Research Finland (Discussion Paper)*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://ageconsearch.umn.edu/record/11862>
- Kaempffert, W. (1941). War and Technology [online]. *American Journal of Sociology*. 46, n.º 4, p. 431-444. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.1086/218691>
- Koutsogeorgopoulou, V. and Cho, E. (2021). Fostering innovation in Iceland for the digital era [online]. *OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing (Working Paper)*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.1787/39c1b3d9-en>
- Lach, S. (2002). Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel [online]. *The Journal of Industrial Economics*. 50, n.º 4, p. 369-390. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.jstor.org/stable/3569779>.
- Lichtenberg, F. (1984) The Relationship Between Federal Contract R&D and Company R&D [online]. *The American Economic Review*. 74, n.º 2, p. 73-78. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1816333>
- López-Otero, J. and García, R. (2020). Global R&D in the Aerospace and Defence Industry. Knowledge Creation with Local Firms in Host Countries [online].

- Journal of Andalusian Studies*. 39, p. 149-165. [Accessed: 2024]. Available at: <https://dx.doi.org/10.12795/rea.2020.i39.o8>
- Macrotrends. Taiwan Population 1950-2023* [online]. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.macrotrends.net/countries/TWN/taiwan/population>
- Moretti, E. Steinwender, C. and Van Reenen, J. (2019). The Intellectual Spoils of War? Defence R&D, Productivity and International Spillovers [online]. *National Bureau of Economic Research (Working Paper)*. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.nber.org/papers/w26483>
- Mowery, D. C. (2010). Military R&D and Innovation. In: Hall, B. H.; Rosenberg, N. (ed.) *Handbook of Economics of Innovation* [online]. Amsterdam, North-Holland, Elsevier. 2, pp. 1219-1256. [Accessed: 2024]. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0169-7218\(10\)02013-7](https://doi.org/10.1016/S0169-7218(10)02013-7)
- . (2012). Defense-related R&D as a model for “Grand Challenges” technology policies [online]. *Research Policy*. 41, n.º 10, pp. 1703-1715. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.03.027>
- Nelson, R. R. (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research [online]. *Journal of Political Economy*. 67, n.º 3, pp. 297-306. [Accessed: 2024]. Available at: <http://www.jstor.org/stable/1827448>
- OECD. (2023a). Adult education level (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1787/36bce3fe-en
- . (2023b). Gross domestic expenditure on R&D by sector of performance and type of R&D (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. Available at: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GERD_TORD#
- . (2023c). Gross domestic product (GDP): GDP in US dollars, constant prices and PPPs (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61429#>
- . (2023d). Gross domestic product (GDP): GDP per capita, USD, current prices and PPPs [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433#>
- . (2023e). Gross domestic spending on R&D (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1787/d8bo68b4-en
- . (2023f). Patents by technology (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. Available at: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PATS_IPC#
- . (2023g). Population (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1787/d434f82b-en
- . (2023h). Researchers (indicator) [online]. *OECD*. [Accessed: 2024]. DOI: 10.1787/2oddfbof-en

- Okur, C. (2013). *The Effect of Defense R&D Expenditures on Military Capability and Technological Spillover* [online]. Ohio, United States, Air Force Institute of Technology, Defense Technical Information Center, Dayton. [Accessed: 2024]. Available at: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA582543>
- Sargent, J. F. *et al.* (2021). *The Global Research and Development Landscape and Implications for the Department of Defense* [online]. Unpublished Report. Congressional Research Service. [Accessed: 2024]. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45403.pdf>
- Statistical Indicators* [online]. Ministry of Education of Taiwan. [Accessed: 2024]. Available at: <https://english.moe.gov.tw/cp-86-18943-e698b-1.html>
- Stockholm International Peace Research Institute [s. f.]. *SIPRI Military Expenditure Database* [online]. SIPRI. [Accessed: 2024]. Available at: <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>
- Wallsten, S. J. (2000). The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program [online]. *The RAND Journal of Economics*. 31, n.º 1, p. 82-100. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2601030>
- World Bank Group. (s. f.). Foreign direct investment, net inflows (% of GDP) [online]. *World Bank Group*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>
- World Economic Outlook [online]. (2023). *International Monetary Fund*. [Accessed: 2024]. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>

Article received: February 14, 2024.

Article accepted: June 10, 2024.

Ignacio José García Sánchez
Captain of the Spanish Navy (R)

Email: igarsan74@gmail.com

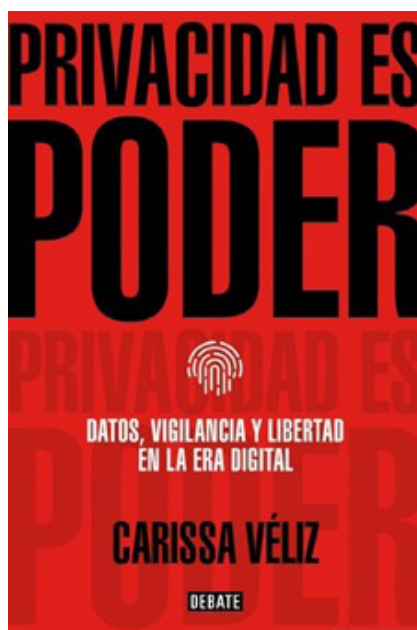
REVIEW

La privacidad es poder: datos, vigilancia y libertad en la era digital (privacy is power: data, surveillance and freedom in the digital age)

Carissa Véliz

Published by: Debate, 2021 (304) pages

ISBN: 978-84-18056680



Data has become a major strategic resource, as underlined in the National Security Strategy (NSS) 2021. The NSS stresses that:

“[...] the debate on ethics and the defence of digital rights has intensified and is especially determined by the concentration of information in major tech companies and by abuse of such information by certain political actors. The right to privacy of the users of digital services is at the centre of this debate and it has led to judicial pronouncements that may condition technological development”.

The document does not hesitate to describe it as “[...] new sphere of power, affecting both the relationship between States and between the public and private sectors, given that tech companies have the greatest access to data”, considering it a “[...] key aspect of national security, with a direct impact on personal privacy”.

This view is corroborated by the European Union’s (EU) Strategic Compass, which states that after three decades of strong economic interdependence that was supposed to reduce tensions, the return to power politics and even armed aggression is the most significant change in international relations. Interdependence is increasingly conflictual and soft power is used as a weapon: vaccines, data and technological standards are all instruments of political competition. In this regard, the EU Commission has set up the Observatory of Critical Technologies to coordinate and obtain a comprehensive view of critical facilities, such as semiconductors, cloud and edge technologies, quantum computing and Artificial Intelligence (AI).

Additionally, the Biden-Harris Administration’s National Security Strategy 2022 does not hesitate to place data at the centre of gravity of an international technological ecosystem, where trust between the various actors must protect the integrity of the development of standards that enable the free flow of ideas, goods and services. Data becomes the new source of power at the apex of geopolitical tension with China.

Additionally, the NATO Secretary General’s Annual Report 2022 (AR2022) highlights the 1-billion-euro innovation and data funding over fifteen years to be invested in start-up companies developing advanced technologies in the field. Also, in October of the same year, the Allied Defence Ministers endorsed the establishment of the Data and Artificial Intelligence Review Board to implement the principles of responsible use. In the same vein, NATO’s Data Exploitation Framework Strategic Plan examines data culture as key to making NATO a data-centric organisation.

Undoubtedly, the second decade of the 21st century, which opened in the midst of the COVID-19 coronavirus pandemic, has brought us fully and with unprecedented speed into the new digital age, where geopolitical competition for the new source of power, data, places citizens and our privacy on the front line of a battle of all against all, as Thomas Hobbes warned us in his indispensable systematic treatise on the theory of the State: *Leviathan*, and which Carissa Véliz discusses in a stark and unvarnished manner in the book under review.

Carissa Véliz is a philosopher who graduated from Salamanca and holds a PhD from Oxford University, where she is currently an Associate Professor. From the very first pages of the book, the author envelops us in an intricate web of networks. A vision that she had also previously conveyed, together with the journalist Franganillo, in the documentary series: *10 000 days*, in Episode 2, “Observed”, which masterfully depicts the suffocating atmosphere of surveillance that hangs over us.

In the first two chapters: “Data Vultures” and “How did it come to this?” reveals how tech giants, especially Facebook, “[...] have violated our right to privacy so many times that discussing them all would require an entire new book”. The author reminds us that Facebook’s entire revenue depends on the exploitation of our personal data. She also highlights, how one of the most reiterated driving ideas of tech giants to overcome privacy as a social norm, is to treat it “[...] with repeated insistence as a hindrance to progress” and to consider the incessant flow of information being shared “[...] more openly and with more people” as something inevitable. In this regard, on December 4, 2023, the Spanish media reported on the lawsuit against Meta, parent company of Facebook and Instagram, by the Media Association on behalf of more than eighty newspapers for systematic and massive non-compliance with European data protection regulations in the management of their social networks. Back in January of this year, the Irish Data Protection Commission imposed two fines of 210 million euros on Facebook and 180 million euros on Instagram for breaching EU user privacy rules.

Another trend highlighted by the author is the ambivalent stance of the State. Thus, from the moment the State began to take an interest in our personal data, it no longer had any incentive to regulate privacy protection. On the contrary: the more data collected by companies, the more powerful could government surveillance be. In this sense, another oft-repeated driving idea is the fight for the right to privacy is motivated by the desire to conceal illicit activities and attitudes.

In the following two chapters: “Privacy is power” and “Toxic data”, the author seeks to remind us “that the battle for our privacy is a power struggle, and that personal data are toxic” In this regard, she insists that:

- We have a body that many institutions want to learn more about and even experiment.
- An identity that criminals want to use to commit crimes.
- Contacts and connections to access through us.
- A voice that may be used as a loudspeaker.
- Vote that may be manipulated.
- “As you can see, you’re a very important person. You are a source of power”.

One of the key aspects of power is knowledge-based influence. A knowledge that is conveyed by means of data sometimes given “[...] more or less voluntarily and which is also stolen from us when we try to resist”.

That power may be executed through the force of narratives, whether true, false or manipulated, through sorting algorithms, persuasive apps, personalised ads, fake news, fake groups and accounts, as well as the reiteration of narratives that characterise technologies as the solution to all our problems. It’s what we call soft power.

Or by brute force, hard power, especially when “data is taken from us, even if we try to resist”. This is not physical violence, but a violation of our rights, even more so when these personal data are treated as a commodity, as in the era of slavery when States and large landowners used their power to trade in people. A hard power that seems to grow from year to year, with the “ruthless imposition of all rules — state or private— inscribed in the computer code” and which is augmented by new applications of Artificial Intelligence.

A well-known case that the author analyses in depth is that of Cambridge Analytica, “the company that helped Trump win the US presidency and which also collaborated with Leave supporters in the Brexit referendum campaign (albeit through an associated political firm, AggregateIQ [AIQ]”. This brings us to a concept to which the author attaches great importance and which is the title of one of her sections, privacy is collective. Just as national security challenges today have a global dimension: “[...] when you expose privacy, you put us all at risk... The collective nature of privacy has profound implications for our understanding of so-called ‘personal data’... The culture of displaying that which is private harms society. It damages the social fabric, poses a risk to national security, allows discrimination and endangers democracy”.

The author believes that mismanagement of personal data can poison societies and thus compromise national security. Data theft from large companies which fundamentally affects brand reputation and, of course, that of the state of which they are the image, is one of the aspects it covers. Moreover, the information we are accustomed to sharing or using may also reveal details compromising the security of classified material, such as when the tech company Strava uploaded their interactive map which included the routes taken by US military personnel when they went on daily runs from their military bases. In short, according to the author, “there are three guardians of truth, justice and fairness whose independence must be defended for healthy liberal democracies: the press, the judiciary and the academic world. An important part of redressing power asymmetries in the digital age is to support these guardians”.

In an article published on December 19, 2022 under the title “Surveillance scam”, the author warns that the amount of personal data collected on people around the world has increased steadily over the past two decades due to a number of factors: firstly, the development of data analysis tools has made it easier than ever to collect personal data; secondly, as we interact more than ever with computers (and computers interact with us), more personal data is created than ever before; thirdly, regardless

of whether institutions operate in the technology sector, every organisation has an incentive to collect personal data because it can be sold to third parties, and therefore personal data has become an easy way to make money.

The data economy (the buying and selling of personal data) has given rise to companies that specialise in the commodification of data, i.e., data brokers. In this regard, on November 6, 2023, *CincoDías* reported that: “[...] large funds are bidding for Asterión and Telefónica’s data centres. The management and the telecommunications companies are launching the sale of Nabiax, which has half a dozen data centres in Spain totalling 23 MW of power and occupying 22 000 square metres, valued at 1 billion euros”.

And on November 27, 2023, the *Heraldo de Aragón* reported that Microsoft had acquired 84.4 h in La Muela (Zaragoza) for its second data centre. Microsoft 7724 Spain SL, is the special purpose vehicle set up by the multinational company two years ago in order to centralise its plans for the expansion and operation in Spain of its data centre business and the cloud services it provides to individuals, companies and administrations. An investment of 2.2 billion euros is earmarked for each of the three data centres planned in Aragón, for a total planned investment of 6.6 billion euros.

In conclusion, we may cite the Centre for Governance and Change of the IE University which, in its document titled Data policy: a conceptual framework dated June 2023, points out that data represent a true fifth element in addition to fire, air, land and water.

Review received: December 5, 2023.

Review accepted: May 23, 2024.

Javier Fernández Aparicio

Senior Analyst, Spanish Institute for Strategic Studies.

Email: jferapI@mde.es

RECENSION

*La guerra. Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI
(war: theory for understanding 21st century conflicts)*

Published by: El Viejo Topo, 2024, (567) pages

ISBN 978-84-19778-95-6



Federico Aznar Fernández-Montesinos is an excellent military man, an experienced analyst of the historical and current complexities of geopolitics and a profound thinker on questions of violence, the phenomenon of war and the ethics of combatants. Federico is all of this and much more. For those who are acquainted with him and have had the good fortune to work alongside him, the military man, the analyst and the thinker meld into the figure of a wise communicator, with whom one is never bored but always comes away better informed after a conversation with him.

A prolific author who has published several monographs and dozens of articles at the *Spanish Institute for Strategic Studies*, as well as in other prestigious journals, in this book *War: theory for understanding 21st century conflicts*, a complete compendium of his thoughts and erudition on the subject of war, not in terms of data and names of battles, generals or years, but in terms of its intrinsically human essence and the multiple perspectives on it that have existed since the world came into being; arising from technological change, towards greater lethality, but also discussing its religious implications, above all, the moral and political justifications as posited by man to explain destruction and war. “Glory is fleeting, but darkness is eternal”, is one of the maxims attributed to Napoleon about the battlefield. In this monumental book (600 pages), based on dozens of sources and a profound reflection, Federico Aznar deals not so much with glory—if there by any in war—rather, he seeks to offer us a light amidst its darkness.

The book is an authentic manual for reflecting on war as a political activity, there is no other definition because it is not a compendium of strategies, tactics or means of warfare throughout history, but rather how the battlefield is a reflection of political motivation. For this reason, and like war itself, the book is timeless, as it offers us an analysis with references from authors belonging to different eras, including our own where everything is more complex but almost nothing has been invented: hybrid warfare, the grey zone, disinformation, post-truth, manipulation of the narrative and technology. It is the latter, applied to the realm of warfare, that has truly made warfare more sophisticated with its advances, but in essence, it is a soldier and his rifle that symbolise victory or defeat. We see this, for example, in Ukraine.

The work begins with an introduction, *Apología de la imperfección (An apologia for imperfection)*, essential reading if we are to understand the rest of the narrative. In it, the author justifies his approach and reveals his aspect of humanist military man in its fullness, vindicating imperfection as liberating and closer to the truth than bureaucratically impeccable poses that are bereft of actual intellectual content. Similar to Edward Thorndike on the theory of war, for Federico Aznar, learning by trial and error defines not only combat, but is also the way to approach any subject from a scientific perspective. More specifically, one sees the polemicist who, like Gaston Bouthoul decades ago, perceives war as a phenomenon that may be analysed and shaped as another terrible but no less true means, of resolving disputes and conflicts.

The ten chapters that make up the work do not follow a specific structure, although they are ordered chronologically. They are presented according to the different themes that Federico Aznar explores in relation to war. The first is a reflection on the

philosophy of war, from its vision in the narrative and mythology of classical Greece to the formation of Polemology at the end of the 20th century, all of this in order to determine the author's definition of the phenomenon of war. An honest and clear definition: war is a social activity whose modes vary over time, but whose limits are highly imprecise, within a confrontation between different powers, which are not usually asymmetrical, on the other hand.

How a war starts and evolves is also the subject of Federico Aznar's analysis. It goes back to what is undoubtedly the greatest work on war, at least in the West, Thucydides' *The Peloponnesian War*, perhaps the first history and polemological handbook of a war, thought in the 5th century BCE to be global. "War [...] brings most men's passions to the same level as their circumstances", Thucydides wrote, in a definition that could be applied to any era. In *Slaughterhouse Five*, which evokes the brutal Allied bombing of Dresden during World War II and which the author himself survived as a German POW, Kurt Vonnegut has a character state something very similar to Thucydides, but in an updated form: "You can't say anything intelligent about a massacre".

The author also immerses us in the debate about the humanity or inhumanity of war: what is its limit?, the number of victims?, their helplessness?, the fairness or unfairness of the arguments for making war, and can other phenomena such as the genocide of non-combatant civilian populations be considered war? Much of this also has to do with how acts of war are portrayed to the public and the ability of power to convince the public of the appropriateness of war not for the outside world, but for their own societies. The use of language, for example, talking about conflict rather than war or the terms crisis and resilience show that mastery of the message can lead to mastery of the story, but not of reality: "conceal the plans you have in mind", wrote Sun Tzu in his famous *Art of War*.

The third section is dedicated to the vision of war from the two very different cultural approaches of the West and the East, each with its own intrahistory and historical trajectory. Nor are there two monolithic definitions, but different nuances marked by the passage of time and political events. In Europe, Romantic idealism and later pragmatic realism regarding the fact of war is countered by a certain ambiguity in its evaluation by Islam, linking the warlike with the religious around the Jihad and its different perceptions, plus Eastern cultural perspectives, especially Chinese and Japanese, where war becomes the disturbing element of a celestial order transferred to the social order with the ruler at its head. Sun Tzu has his own epigraph, for Federico Aznar he is essential for his thoughts on multiple matters, not solely on war.

But if war is a unique phenomenon of the confrontation of powers throughout history, what types of war are detectable over time? Beyond his classifications according to causes, reasons or technologies specific to each era, Federico Aznar offers us a compendium based on the studies of William Lind (1989) and his four generations of wars—we are in the last stage, that of globalisation—, the three waves of Alvin and Heidi Toffler (1993), as well as the work of Lt. Col. Andrés González Martín, an important specialist and, like the author, an analyst at the Spanish Institute for Strategic Studies.

Ultimately, the typology of warfare is closely related to its expansion throughout society from an earlier time when the battlefield was reserved for a specialised minority of combatants. Today, society as a whole is both an aggressor and a victim of war, a phenomenon that may be traced back to the revolutionary wars of the late 18th century. When we speak of total war as characterising the two world conflicts of the 20th century, we should not forget that the concept of total war emerged in the debates of the French Convention of 1793 on the external war of the monarchies against the young republic and the internal war between the latter and its traditionalist opponents in the Vendée, alongside the concept of nation in arms.

As previously stated, today we are facing fourth-generation wars and Federico Aznar dedicates his 5th chapter to them. Since the 1990s, rather than national, wars have tended to be local and popular, spurred on by tremendous technological advances and, in the West at least, the emergence of new social values that influence the phenomenon of war. This confusion is compounded by the plurality of actors involved. No longer just states, they involve transnational and non-state armed groups that bring violence in a way that is as surprising as it is terrifying into the hearts of our supposedly safe societies, and even to countries officially declared non-combatant.

The phenomenon of terrorism is the subject of chapter 6, recalling that its concept emerged during the French revolutionary process under the ascendancy of Robespierre, when his great friend Saint-Just placed terror on the agenda of the National Assembly. However, more than two hundred years later, there is no unanimous and accepted definition and terrorism has sometimes been confused with asymmetric and insurgent warfare, for example, with certain forms of struggle against the French invaders in Spain during the Peninsular War, i.e., the famed guerrillas. The section concludes with interesting analyses and case studies of jihadism and the lone wolf phenomenon that have recently hit Western societies so hard.

Chapter 7 introduces us to the relationship between geopolitics and war, which are complementary from a historical point of view, yet highly perceptible in the current situation marked by globalisation as the keystone. Federico Aznar highlights some intrinsic factors of current geopolitics, such as the perception of disorder common to processes of transition and crisis, which tends to degenerate into insecurity; the participation of multiple actors beyond the state; the confusion between internal and external violence; and, above all, the involvement of society as a whole, whether wanted or not, but which is no longer oblivious to geopolitical ups and downs, although it may seem otherwise. A society today is increasingly permeated by a warmongering hysteria, as Edgar Morin rightly points out in his work *De guerre en guerre*.

On the other hand, to speak of contemporary geopolitics is to explain certain concepts associated with it. This is what Federico Aznar does when he explains the origins and meanings of terms such as hard power, soft power, smart power, the grey zone and hybrid warfare, which, although its definition was consolidated in 2005, owes much to the groundbreaking work *Unrestricted Warfare* by Chinese colonels Qiao Liang and Wang Xiangsui (1999), which had already highlighted the importance of narrative, propaganda and fake news, factors that jointly pose a serious problem

for the credibility of messages in global geopolitical dialectics. The author closes the section with a case study of the current war in Ukraine.

The eighth section is the most voluminous and is devoted to the relationship between war and technology, which has become the key to conflicts, from the development of the bow and arrow and cavalry in ancient times to nuclear weapons and cybernetics today. Technology brings great disruptive value to warfare, often tipping the balance one way or the other, and even today, great powers aspire to win a conflict without actually engaging in combat, minimising risks through technological difference. For the author, outer space has become, in connection with cyberspace, the new framework of technological competition for warfare, as any event will have enormous economic, social and security consequences.

The penultimate chapter, chapter 9, harks back to the beginning of the book: is war another way to achieve peace? Although it may seem a dialectical contradiction, this is the case, a harmful path possibly, but one with a theoretical ultimate goal, which would be to reach a pre-war starting point marked by peace. Nevertheless, Benjamin Franklin is credited as having declared that a bad peace is always preferable to a good war.

Federico Aznar analyses other questions regarding the consequences of an imperfect peace, and depending on the nature of the peace, the loser's narrative, which is largely explained by the arrogant attitude of the winner. It is the image of the injustice of a peace imposed by the former. The clearest example may be the German desire for revenge after World War I against the Versailles Diktat. This narrative influences future conflicts. In his *Stellar Moments of Humankind*, Stefan Zweig devotes a chapter to US President Woodrow Wilson's unsuccessful attempts to get the French and British to temper their hatred of the Germans in the negotiations leading up to the Treaty of Versailles in 1919. The section concludes by analysing peace operations, a contemporary phenomenon that also brings its contradictions as well as serious consequences for both countries: the one providing troops and the one receiving them in the guise of international aid. It includes a case study on peace processes in Colombia.

Lastly, chapter 10 offers us the author's conclusions and final reflections on the phenomenon of war as a political fact but one that has indelible social and cultural factors without which it would not be understood. Thus, war is a means of settling, through violence, a conflict between powers:

“War is first and foremost a clash of powers, a clash in all its dimensions. And it is neither ethical, nor just, nor economic, nor medical (it may be defined in such terms as an epidemic of polytrauma)... nor even military. It is a political act, an act of power management, so that any analysis made without taking this fact into account, that is, referring solely to one of the levels, is incomplete, and therefore false and profoundly erroneous. War is a function, an instrument of politic”.

The book includes a glossary of terms and an extensive bibliography, which are particularly interesting and enriching. The glossary offers clear and concise definitions

of the key terms used throughout the text, facilitating the understanding of concepts, while the bibliography is exhaustive and demonstrates the extensive documentation and references with which Federico Aznar delves into all the topics addressed with his usual rigour and erudition. He is to be congratulated on this extensive and indispensable work.

Recension received: June 4, 2024.

Recension accepted: June 21, 2024.

María del Mar Hidalgo García
Senior Analyst, Spanish Institute for Strategic Studies

Email: mhidgaI@oc.mde.es

REVIEW

Observar el arroz crecer: como habitar un mundo liderado por China (watching rice grow: how to inhabit a world led by China)

Published by: Ariel, 2023, (512) pages

ISBN 978-969-84-34436022



China's development in recent decades —to the West's surprise— has led to a new reality where the Asian power will play a fundamental role in establishing a new world order. This raises the question of whether the West is ready for this process or not.

We can no longer live on the sidelines of China's rise in the 21st century given that will influence all areas of our lives. Therefore, it is necessary to understand and approach this country in an objective manner, to comprehend how the Chinese think, how they view the world, and what their customs are. After all, they know more about the West than we know about them.

This is precisely the purpose of this book by Julio Ceballos. After seventeen years of experience living in China as a business consultant, Ceballos' story brings us closer to this country in a pleasant, empathetic and friendly way. Based on experience, the humour of comparisons and the awareness that, in certain aspects, the West is going to shrink, the author sets out his vision of the aspects that the Western population should at least know about China, ones that are both removed and yet so close to our lives.

The book's title is worth discussing. Rice is the staple food of the Chinese. Although now largely mechanised, rice cultivation is a tough process where both planting and harvesting involves maintaining a stooped posture with feet sunk into the insect and leech-infested mud. Through this agricultural practice, the Chinese have not only succeeded in alleviating hunger but have also acquired a philosophy of life in which they have also learned to cultivate patience.

In 88 chapters with attractive titles, Ceballos entertainingly and fluidly introduces the reader to the complex world of China. Based on the author's vision that "China is as it is and not as we would like it to be", the book contains personal anecdotes and numerous examples of very different cultural aspects that can cause great perplexity in Westerners, such as the practice of traditional fishing, tea, the metaphysical dimension of food, festivities, funerary curiosities, greetings, language, family celebrations, the non-verbal language of the Chinese at negotiation tables where they appear to say yes but are saying no, the willingness to change the rules of the game established in a negotiation, or the justification that copying is not copying, it is adapting. This is the very least that anyone interested in approaching the Asian giant should consider.

The book also describes what Chinese society is like today and how the Communist Party of China (CPC) is determined to ensure that its people have the resources they need to achieve development and stability. China's growing population of 1.4 billion people is increasingly urban, increasingly competitive and increasingly monitored by a system of cameras that have been integrated into every aspect of daily life. This method, although difficult to conceive from the perspective of our Western freedoms, is nevertheless an effective system for managing these growing cities. At least this is how the Chinese see it and how they assume it, according to Ceballos.

From a technological standpoint, the author defines China as "the global laboratory from which the trends of the future emerge". And the figures corroborate this

assertion. China ranks second in the list of countries investing in R&D, and the leader in registering new technology patents. In this sense, from a Western point of view, it is striking to explore how a country deprived of the freedom to express a different opinion can still develop all this potential for creativity. But this is where the highly competitive nature of the Chinese population, whose public offices are chosen through a system of meritocracy, comes into play. To get ahead in life or to study at university, the Chinese people have a tough road ahead of them where it is not enough to be good, they must be better than the rest. If, as the author assumes, China will lead the world, Western professionals will have to see how to coexist with Chinese professionals who have the competitive gene in their DNA. Once again, this highlights the importance of understanding the reality of China, which is the goal of this book.

According to the author, China regards the hegemony of the West —specifically the US— as a historical anomaly. Deeply rooted in its traditions, China claims its place as the power it once was thousands of years ago. From a geopolitical point of view, Ceballos believes that the best thing that can happen to the world is a powerful China in balance with the US. Although considered a threat by US policymakers, if China were to collapse, so would the entire planet. The bonds between them are so strong that it will be difficult to completely decouple the two powers. Perhaps the right strategy to avoid provoking a global catastrophe with unforeseeable consequences should focus not so much on derailing China as on finding a formula to coexist with it, the author argues.

China's long-term strategic vision clashes squarely with the electoral short-termism of established Western democracies. While the US and the EU are undergoing one of the critical periods of social conflict, polarisation and internal crisis, Ceballos argues that China's future is tied to the survival of the CCP. To this end, the long-term strategy is based on nation-building, sustained economic progress, security and social peace. This vision serves to explain the implementation of any CCP policy, be it domestic, foreign, defence, education, demographic, industrial or environmental. All of these efforts are headed in the same direction, which is why China has slowly and patiently brought about its great change over the past decades.

In such a disruptive time as the 21st century, China has a useful pliability, flexibility and resilience to deal with new threats. These qualities—which the author equates with traditional bamboo—represent a great advantage over the West. According to Ceballos, China is calling for progress with the awareness of its past strength and of an available future, as it continues with the long-term implementation of its plans. Within this future, Ceballos also mentions China's plans for the conquest of space, defence policy, monetary decoupling, and artificial intelligence. All of these trends have been accelerated by the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine.

The work also discusses the issue of Taiwan. Any discussion of China must include a reference to the reunification process with the island. World peace depends on it. The Indo-Pacific region is the most populous and has the highest growth potential in

the world, but its economic and geopolitical stability will depend on how the Taiwan situation is resolved.

For Ceballos, China is a work in progress, capable of adapting economic systems such as capitalism or communism as well as religions such as Buddhism, to its own way of seeing the world. With this capacity for adaptation, we are facing a challenge that has never been faced before: the interdependence and rivalry between East and West. Two world views that clash but are not incompatible, and which cannot turn their backs on each other, as the author points out. In a highly stressed global system, the Chinese model of governance, coexistence and survival based on collectives emerges as an alternative to the US model of democratic values and may be very attractive to other developing countries. The COVID-19 pandemic has been a test to see which system is more competent to face an uncertain future where the only constant is change, as stated in the philosophy of the *I Ching* or the *Book of Changes*.

The future is highly complex, and China seeks to re-establish its historic position at the centre of the geopolitical chessboard. According to Ceballos, we shall all recede sooner or later, in one way or another, and for this reason, we require considerable cultural intelligence as regards China. The solution does not lie in waiting for China's decline, but rather in valuing and claiming how competitive, innovative and valid the West continues to be despite its smaller population and despite possibly losing its leading position in the world economy in the coming years.

This book helps us to objectively explore this panorama, with the aim of helping to understand without justifying the Chinese reality, using a pleasant language that brings a smile to the reader's face. All of the above without the audacity to pretend to offer in-depth knowledge because, as Ceballos points out, not even China, for all its magnitude, knows itself completely.

Review received: July 2, 2024.

Review accepted: July 10, 2024.



DULCINEA

Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas



	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA	SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
			SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
			SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

