

¿QUÉ IMPLICANCIAS TIENE EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA DEFENSA?¹



NICOLAS REGAUD

Consejero para el Indo-Pacífico en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Estrategia (DGRIS) del Ministerio de las Fuerzas Armadas de Francia. En octubre de 2015, organizó la primera conferencia internacional de ministros de Defensa sobre los problemas y las implicancias del cambio climático. Este artículo es una versión aumentada y actualizada del que fue publicado en 2017 por *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs* (www.sr-indonesia.com), cuya autorización fue amablemente concedida.

El cambio climático representa, sin duda, un desafío para la paz y la seguridad. No sólo afecta el ambiente y la sociedad. Si bien muchos países ya sufren de inseguridad alimentaria, recursos hídricos insuficientes, problemas de desertificación y escasez de tierra cultivable, en un contexto de alto crecimiento de la población y, a menudo, una gobernanza deficiente, el cambio climático está exacerbando efectos de estas debilidades estructurales. Está claro que el cambio climático es un refuerzo de riesgos y uno de los principales desafíos estratégicos de este siglo.

Al agravar la inseguridad alimentaria y la presión sobre los recursos vitales, incluido el agua, el cambio climático está contribuyendo al despla-

1. Este artículo es una versión aumentada y actualizada del que fue publicado en 2017 por *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs* (www.sr-indonesia.com), cuya autorización fue amablemente concedida.

zamiento de poblaciones, saturando ciudades ya densamente pobladas, mientras que la pobreza crea un terreno fértil para el crimen organizado, la violencia y, a veces, el terrorismo. El desplazamiento de poblaciones va a menudo más allá del marco nacional y ya estamos siendo testigos de importantes movimientos migratorios regionales e internacionales, que probablemente serán aún más importantes en los próximos años, y el poder desestabilizador de estos movimientos es naturalmente preocupante.

Pero el propósito de este artículo no es describir todas las miserias y dificultades políticas o de seguridad que pueda traer el cambio climático. Intenta, sobre todo, responder las siguientes tres preguntas:

- ¿Cómo está afectando el cambio climático a las instituciones de defensa?
- ¿Qué pueden éstas hacer a nivel nacional?
- ¿Qué respuestas pueden darse a nivel regional e internacional?

¿Qué implicancias tiene el cambio climático para la defensa?

Si bien las instituciones a cargo de la diplomacia, el desarrollo y el ambiente desempeñaron un papel crucial en la negociación de un ambicioso acuerdo mundial en París en diciembre de 2015 y ahora se dedican a acciones preventivas y atenuantes, las instituciones de defensa tienen un papel específico que desempeñar en el área de la paz y la seguridad. Deben estar preparadas para enfrentar nuevos riesgos y desafíos, y pueden contribuir a las políticas de desarrollo sostenible.

Algunos ejemplos permiten ilustrar las razones por las que el Ministerio de Defensa francés está particularmente preocupado y ahora está desempeñando un papel muy activo en esta área.

Dado que los territorios franceses de ultramar están ampliamente distribuidos en todo el mundo, y que la mayoría de ellos están ubicados en zonas tropicales propensas a eventos climáticos extremos, las fuerzas francesas suelen solicitar apoyo a las autoridades civiles e intervenir para brindar asistencia humanitaria y de socorro en catástrofes. Este es el caso en el Caribe, el Océano Índico y el Pacífico, donde viven casi 3 millones de franceses. Las fuerzas navales, terrestres y aéreas francesas se movilizan con frecuencia para brindar asistencia a las operaciones de socorro humanitario a los países vecinos que lo necesiten, en estrecha cooperación con nuestros socios

regionales. Es el caso de Australia y Nueva Zelanda, a través del Acuerdo de FRANZ, aprobado en 1992, para coordinar nuestra asistencia a los países insulares del Pacífico.

Las fuerzas armadas francesas también apoyan a las fuerzas de seguridad civil en la Francia continental para luchar contra los incendios forestales y contribuir a la ayuda en caso de un gran desastre natural. Dado que el cambio climático aumenta la cantidad y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, las fuerzas armadas francesas deben tener en cuenta estas tendencias para adaptar sus misiones y sus medios. Del mismo modo, dado que el cambio climático tiene consecuencias para la temperatura del mar y su acidificación, esto puede tener un impacto en los recursos pesqueros, el desplazamiento de ciertas especies y, por lo tanto, en las actividades de pesca ilegal, en especial porque algunas regiones ya padecen un fenómeno de agotamiento de los recursos haliéuticos (por ejemplo, el Mar de China). En algunos países, especialmente en Francia, las fuerzas navales desempeñan un papel clave en el control y la protección de la Zona Económica Exclusiva y llevan a cabo misiones de vigilancia de la pesca, lo que significa que el cambio climático podría, en algunos casos, generar nuevos requisitos para la vigilancia marítima.

Finalmente, los fenómenos climáticos extremos y el aumento del nivel del mar podrían representar una amenaza para la infraestructura militar requerida para las operaciones de Defensa y la infraestructura civil para el transporte militar, la energía o las comunicaciones. Por lo tanto, es necesario anticipar un posible impacto del cambio climático sobre la resiliencia de las infraestructuras críticas a fin de guiar nuestras políticas de planificación e inversión a largo plazo.

Consideración del desafío climático a nivel nacional

Hasta hace poco, el tema del clima había sido abordado principalmente por el Ministerio de Defensa francés en términos de su contribución a las políticas de desarrollo sostenible. No se tuvieron en cuenta las implicancias militares ni las cuestiones de seguridad internacional.

Por lo tanto, el Ministerio de Defensa francés está particularmente comprometido a contribuir a la preservación de la naturaleza y la reducción de su huella ecológica. En este sentido, se desarrolló una Estrategia de

Defensa del Desarrollo Sostenible en 2012, que fue actualizada en 2016. El objetivo de esta estrategia es principalmente conciliar la preservación de la biodiversidad con las actividades operacionales y determinar una serie de medidas que deben tomarse para ahorrar energía, desarrollar energías renovables, equipos reciclables, en nuestro territorio y en operaciones.

Por ejemplo, desde 2008, todos los programas de armamento deben seguir un proceso de diseño ecológico desde las primeras especificaciones técnicas. En este sentido, las nuevas fragatas FREMM de misiones múltiples son un excelente ejemplo: la tecnología utilizada para la gestión de los desechos producidos en el mar, por ejemplo anticipó los cambios normativos que se produjeron a lo largo de la fase de diseño del buque. Y el nuevo sistema de propulsión híbrido redujo el consumo de combustible en un 20% respecto de los buques de guerra de clase comparable anteriores.

Finalmente, la reducción del consumo de energía es un gran desafío para nuestro ministerio. Nuestro perfil de consumo es atípico y desequilibrado: 70% para el combustible que utilizan las operaciones militares contra 30% para el resto. Por lo tanto, tenemos muy poco margen de maniobra, porque no podemos considerar obstaculizar nuestras capacidades operativas. Pero gracias a varias medidas para ahorrar energía y desarrollar energías renovables, el Ministerio logrará su objetivo de reducir el consumo de energía fósil en un 30% para la infraestructura de defensa entre 2012 y 2030.

Pero, aunque la “Defensa Verde” es importante, es sólo un elemento de una política más amplia que habría que implementar. La preparación de la COP21 fue un catalizador para ir más allá y profundizar nuestra reflexión sobre los diferentes desafíos estratégicos del cambio climático para la defensa y para establecer una hoja de ruta de las acciones a implementar a nivel nacional e internacional.

A nivel nacional, es esencial ampliar el alcance de nuestra reflexión para examinar las consecuencias del cambio climático en las operaciones de las fuerzas armadas que participan en las cinco funciones estratégicas identificadas en nuestro Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional: conocimiento y anticipación, disuasión, protección, prevención e intervenciones militares.

Para ilustrar este punto, permítanme dar algunos ejemplos:

Primero, en términos de conocimiento y anticipación:

- debemos desarrollar un nuevo mapeo de los riesgos del cambio climático a nivel regional e internacional y estudiar los vínculos entre el cambio climático, las crisis y los conflictos en las regiones más vulnerables;

- y alentar a los centros de investigación especializados en temas ambientales a que aporten su experiencia a los ejercicios estratégicos de prospectiva del ministerio.

En segundo lugar, en términos de prevención y protección: el objetivo es examinar las posibilidades de fortalecer la sinergia interministerial para que las políticas de asistencia y cooperación se integren en un enfoque integral.

En particular, esto significa:

- estudiar la vulnerabilidad de nuestras principales infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones en fenómenos climáticos a gran escala y al aumento del nivel del mar;

- anticipar el impacto de un aumento en el número y la intensidad de los desastres naturales relacionados con el cambio climático en nuestras misiones y los recursos humanos y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Como ejemplo reciente de tal cooperación interministerial, se debe mencionar el proyecto apoyado por el Ministerio de las Fuerzas Armadas en cooperación con el Museo Nacional de Historia Natural y el Ministerio del Ambiente para el análisis del comportamiento migratorio transpacífico de ciertas aves migratorias (aguja colipinta y zarapito de Alaska) para brindar información complementaria a los datos satelitales para la alerta temprana de ciclones en el Pacífico occidental. De hecho, la aguja colipinta migra cada año desde Nueva Zelanda a Alaska: cruza el Pacífico Occidental y viaja más de 11.000 km en 11 días sin aterrizar, y parece capaz de anticipar eventos climáticos tales como tormentas o ciclones.

Para ayudar a lograr estos objetivos, el Ministerio de las Fuerzas Armadas puso en marcha en 2017 un programa de estudios de más de 4 años, con un presupuesto significativo (€ 1,4 millones), que reúne a dos docenas de científicos y expertos del clima de temas regionales y defensa. Todos los estudios, escenarios y relojes realizados por este Observatorio Clima-Defensa están disponibles en línea y se comparten con otros departamentos gubernamentales y el público en general. Este observatorio es un instrumento esencial para profundizar nuestro conocimiento de los desafíos climáticos relevantes para la defensa y, por lo tanto, contribuir a la consideración de nuevos riesgos en nuestra política de defensa.

De hecho, aunque el Libro Blanco de 2013 sobre Defensa Nacional y Seguridad dijo poco sobre cuestiones climáticas, la reciente Revisión Estratégica, adoptada en octubre de 2017, llena este vacío. Subraya que aumentó

la frecuencia de los fenómenos meteorológicos a gran escala, generando situaciones de crisis en las que se requiere que las Fuerzas Armadas respalden a las Fuerzas de Seguridad internas, especialmente en los territorios de ultramar. Destaca las regiones más vulnerables al cambio climático (Sáhel, Asia del Sur, Pacífico Sur), que probablemente acentúen los fenómenos migratorios. Finalmente, la Revisión Estratégica destaca la presión agravante del cambio climático sobre la disponibilidad de recursos críticos (agrícola, pesquero, de agua dulce) y la competencia local o internacional para su control.

Actuar a nivel regional e internacional

La lucha contra el cambio climático y sus consecuencias para la seguridad no pueden llevarse a cabo aisladamente en cada país; La cooperación regional e internacional es esencial para enfrentar este desafío global.

Durante la última década, la comunidad internacional exploró cada vez más los vínculos entre el cambio climático y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad de la ONU, la UE y la OSCE plantearon este tema, así como ASEAN, la Unión Africana y el G7, entre otros. Pero el problema climático fue abordado principalmente por estas organizaciones en términos de su impacto en la seguridad humana y el desarrollo, raramente en su dimensión de defensa.

Las organizaciones regionales de defensa, como la OTAN y la Agencia Europea de Defensa, desarrollaron un enfoque más orientado a la defensa, pero su trabajo se centró principalmente en la dimensión de “defensa ecológica”: seguridad energética, combustibles alternativos, equipamiento de diseño ecológico, etc.

Una tercera dimensión es el desarrollo de intercambios y de cooperación dentro de los foros subregionales de defensa. Este es el camino que elegimos, proponiendo un estudio conjunto en el marco de la Iniciativa de Defensa 5 + 5, que reúne a los países del Norte y del Sur del Mediterráneo Occidental, dedicados a los impactos del cambio climático en la defensa y la cooperación regional. Este estudio se llevó a cabo y se presentó en la reunión presidida por Francia, mencionada en el comunicado final, y dio lugar a que el tema ambiental se introdujera en el ciclo de capacitación 5 + 5 para los oficiales.

En el Pacífico, también propusimos un estudio conjunto con nuestros socios

del SPDMM (Australia, Chile, Fiji, Francia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea y Tonga), cuyos hallazgos y recomendaciones (en particular sobre seguridad de la infraestructura, misiones HADR y vigilancia marítima) se presentará a los Ministros en su próxima reunión en la primavera de 2019, en Fiji.

Estas iniciativas subregionales son muy valiosas porque estos estudios conjuntos brindan una base para la comprensión común de los problemas y es a partir de esta base común que se pueden concebir iniciativas de cooperación concretas, como parte de un enfoque de abajo hacia arriba.

Pero también es esencial un enfoque político de arriba hacia abajo. Mientras que la comunidad internacional, y especialmente Francia, se movilizaron en torno al tema del clima en el periodo previo a la COP21, el Ministro de Defensa francés quería organizar una conferencia internacional que reuniera a ministros de Defensa y altos funcionarios de todo el mundo para fomentar el diálogo y la cooperación entre las instituciones de defensa sobre el cambio climático y sus implicancias estratégicas. Ésta tuvo lugar en París, en octubre de 2015.

Esta conferencia marcó una nueva etapa. De hecho, fue la primera reunión internacional de este tipo, que reunió a 14 ministros de Defensa y más de 600 representantes de instituciones de defensa, administraciones nacionales e internacionales, investigadores, representantes del sector privado y ONGs. Reunió a 36 delegaciones de todo el mundo, incluidos varios representantes de países de América Latina (Brasil, Chile y Haití).

En dicha conferencia se presentaron tres recomendaciones clave:

- primero, deberíamos promover la investigación estratégica sobre el cambio climático y la cooperación entre los centros de investigación asociados con los ministerios de Defensa;
- deberíamos alentar a los foros subregionales de defensa para que hagan estudios sobre las implicancias del cambio climático para las fuerzas armadas y la cooperación regional;
- finalmente, habría que buscar la organización de conferencias internacionales de alto nivel que den un impulso político y promuevan la cooperación internacional.

Sobre este último punto, nos escucharon, porque Marruecos, presidente y anfitrión de la COP22 organizó la segunda edición, celebrada en Skhirat en septiembre de 2016, y recibió a delegaciones de 26 países de todos los continentes.

El 22 de junio, se celebrará una tercera reunión en Bruselas, presidida

por HRVP Federica Mogherini, como parte de la reunión internacional titulada "Clima, paz y seguridad: el momento de actuar". Asistirán representantes de muchos países europeos, pero también de otros continentes y organizaciones internacionales (ONU, OTAN...).

¿Dónde tendrá lugar la cuarta conferencia de este tipo? ¿Por qué no en América Latina? La importancia de los problemas ambientales en su continente y su ambición de contribuir a la cooperación internacional y a la seguridad podrían ayudar a imaginar esto. Este es el deseo que existe hoy.

Un entorno geográfico degradado

