

Impactos y desafíos del covid-19 en el multilateralismo para el desarme y la desmilitarización de la inteligencia artificial



Por Rodrigo Andrés Méndez Bocanegra

Segundo Secretario de Relaciones Exteriores. Actualmente trabaja en la Misión Permanente de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Magíster en Gobernanza y Estudios Políticos de la Universidad del País Vasco.

El multilateralismo en el control de armas, el desarme y la no proliferación constituye uno de los múltiples ámbitos de la gobernanza global afectados por la actual crisis derivada de la pandemia por covid-19. Los efectos de la pandemia en los espacios multilaterales y la consecuente ralentización de los escenarios de deliberación en materia de seguridad internacional han permitido que otras amenazas para la humanidad, como la militarización de las tecnologías emergentes, ganen cada vez más terreno y pongan en evidencia la dificultad de los gobiernos para responder oportunamente al reto de mantener el control humano significativo sobre el uso de la fuerza letal.

Los Sistemas de Armas Autónomos Letales (*lethal autonomous weapons systems*

- LAWS), como los denomina la Convención sobre ciertas Armas Convencionales (Convention on Certain Conventional Weapons - CCW), son armas con la capacidad de identificar, seleccionar y aplicar fuerza letal sobre sus objetivos sin que medie intervención humana (Lawand 2013). Este tipo de armas ha desatado una nueva carrera armamentista entre las principales potencias militares, debido a que su desarrollo sobreviene en un incremento de las capacidades militares y disuasorias de los Estados productores.

Si bien la sociedad civil transnacional ha realizado una importante labor para visibilizar los problemas éticos, legales, operativos y de seguridad que plantean este tipo de armas, 2020 fue un año en el que los organismos multilaterales para el

desarme no arrojaron avances significativos conducentes a una eventual regulación. Ante este contexto, vale la pena preguntarse en qué medida la pandemia por covid-19 ha afectado y seguirá desafiando las discusiones multilaterales sobre el uso de tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomos letales. Para abordar esta pregunta, se utilizó la metodología cualitativa de categorización inductiva de la información disponible en fuentes abiertas. Al tomar como referencia el ámbito y el nivel de afectación del covid-19, en este artículo se transita por los impactos y desafíos de la pandemia en los niveles estratégicos y operativos de los ámbitos sistémicos y temáticos del multilateralismo para el desarme.

Impactos de la pandemia de covid-19 en el multilateralismo para el desarme

Impactos en el nivel estratégico del sistema multilateral

La noción de multilateralismo adoptada en este análisis, entendido como práctica y principio de las relaciones internacionales, es la de la práctica de coordinación de políticas entre varios Estados o instituciones mediante acuerdos *ad hoc* (Keohane 1990). Por multilateralismo se hará referencia a los organismos intergubernamentales que tienen como propósito la solución de problemas globales, para este caso, en materia de militarización de la inteligencia artificial.

Puede argumentarse que la pandemia de covid-19 ha impactado el nivel estratégico del sistema multilateral, esto es, su capacidad de llegar a acuerdos de gobernanza sobre armas autónomas, en primera instancia debido a que el multilateralis-

mo para el desarme ya se encontraba en crisis. Desde hace más de una década su funcionamiento no es el esperado por la sociedad internacional, y sus instituciones burocráticas tienen serios problemas de financiación y formalidad en la discusión de asuntos de su competencia (Quejazu 2012). Un ejemplo de esta situación, que ha sido exacerbada por la actual pandemia, es la Conferencia de Desarme, instancia que desde hace más de 20 años no arroja un resultado significativo en el cumplimiento de sus objetivos.

En segundo lugar, la pandemia ha funcionado como un catalizador de las tensiones existentes entre las dos potencias más visibles del sistema contemporáneo y ha generado una situación de estancamiento o bloqueo en el multilateralismo para el desarme, permitiendo que se agraven amenazas emergentes para la seguridad internacional. Como evidencia de esta situación, puede mencionarse la incapacidad del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para acordar una resolución encaminada a un cese al fuego global (Acheson 2020) debido a los desacuerdos entre Estados Unidos y China respecto al funcionamiento y financiación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Impactos en el nivel operativo del sistema multilateral

La migración a los formatos virtuales e híbridos en las reuniones intergubernamentales ha impactado la manera tradicional de hacer diplomacia multilateral, basada en el contacto interpersonal, y ha dado lugar a la *Zoom fatigue*, padecida ya por muchos (Flores 2020) o saturación de eventos y reuniones virtuales mediante plataformas de videoconferencia.

La posible desaparición de las discusiones orales es aún más preocupante que la falta de las pausas de café en que se daban las pequeñas negociaciones informales. En el marco de algunos instrumentos globales para el desarme ha llegado a proponerse la posibilidad de aprobar decisiones mediante el procedimiento de silencio, es decir, enviando por correo electrónico los documentos de trabajo para que, antes de su adopción, se presenten los respectivos comentarios y objeciones nacionales ante el presidente de la reunión. Si no se presentasen comentarios u objeciones antes de cierto plazo, el documento sería adoptado. Saltan a la vista las limitaciones en deliberación, negociación y generación de consenso de este método, así como la afectación a la percepción de transparencia en el proceso.

La profundización del fenómeno de subrepresentación regional, tanto cuantitativa como cualitativa, también debe considerarse. Para algunos países menos desarrollados, la virtualidad ha puesto de relieve las dificultades ocasionadas por la diferencia horaria y por las desigualdades tecnológicas y de conectividad. Como consecuencia, en algunos casos ha sido imposible asegurar la participación de expertos ubicados en las ciudades capitales para que apoyen a los diplomáticos de su país durante las negociaciones.

Impactos en el nivel estratégico del grupo de expertos en LAWS

En la Quinta Conferencia de Revisión de la CCW, realizada en 2016, se decidió el establecimiento del Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) en LAWS, que tiene como mandato evaluar las preocupaciones relacionadas con las tecnologías emergentes en el área de sistemas de armas autó-

nomos letales, realizando sus trabajos y adoptando su informe final por consenso. La afectación de la pandemia en el cumplimiento de este poco ambicioso mandato es palpable en varios aspectos. En primer lugar, la problemática de la militarización de la inteligencia artificial se ha agravado, debido a que la pandemia ha propiciado la implementación de aplicaciones militares de tecnologías emergentes, como el reconocimiento facial en robots que rastrean contactos y vigilan confinamientos (Rej 2020). Asimismo, se ha generalizado el uso de precursores de LAWS en conflictos armados, como el de Nagorno-Karabakh y el de Yemen (Frantzman 2020).

En segundo lugar, el nivel técnico que requieren estas discusiones se redujo durante la pandemia debido a la imposibilidad de que los expertos participen. Por lo tanto, asuntos sustantivos en la discusión, como el mantenimiento del control humano significativo en el uso de la fuerza letal, han perdido relevancia y han aparecido propuestas más superficiales de discusión que parecen haber puesto en bucle las deliberaciones. Algunas delegaciones manifestaron, en la pasada reunión híbrida del GGE, que continuar las discusiones en ausencia de expertos en la sala no sería fácil y se debería ser realistas sobre los resultados y avances esperados (Reino de los Países Bajos 2020).

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el nivel de politización de las discusiones en el marco del GGE aumentó notablemente. Algunos Estados, como Rusia, escéptico a la regulación de los LAWS, intentó posponer la reunión híbrida realizada el pasado mes de septiembre de 2020, en la cual fue el gran ausente, y propuso oficialmente al presidente del

Grupo posponer todas las reuniones hasta el 2021 o hasta que se pueda garantizar la participación de expertos en sala (Delcker, 2020).

Impacto en el nivel operativo del grupo de expertos en LAWS

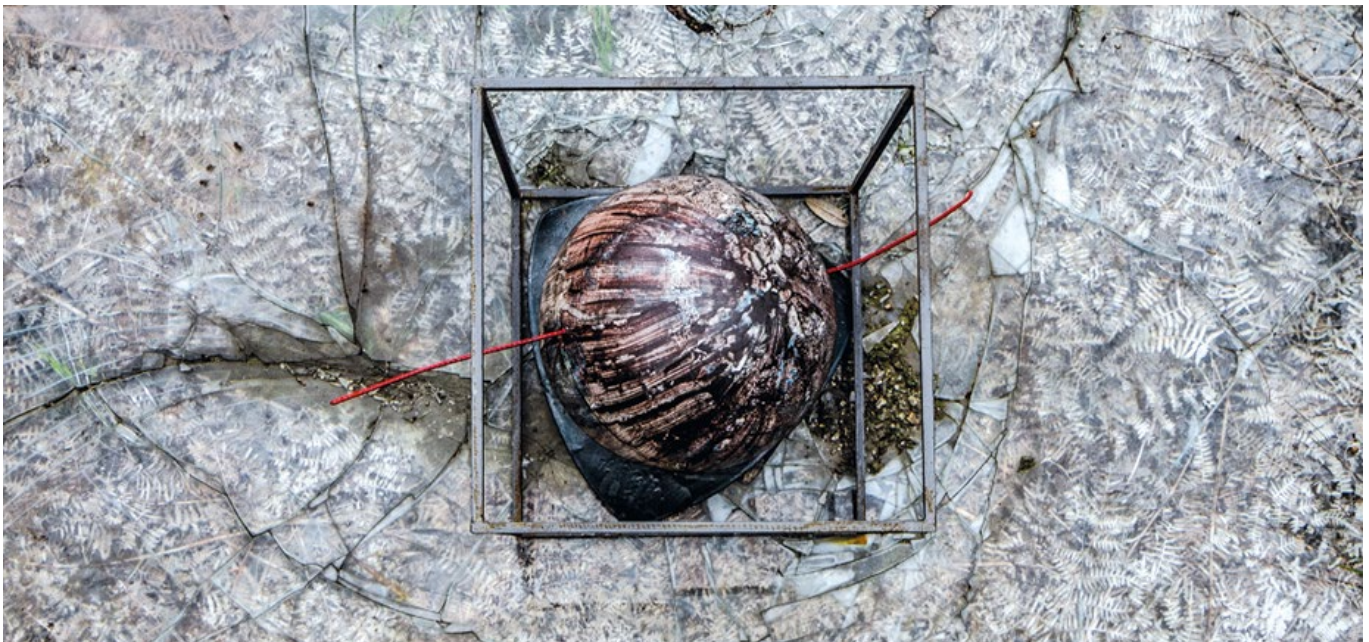
En concreto, la pandemia por covid-19 obligó a una reducción en el número de días inicialmente previsto para adelantar las discusiones sobre LAWS en el marco del GGE de la CCW. Se habían previsto diez días, que ya eran pocos, pero 2020 terminó con solo cinco días de discusiones. La primera sesión de trabajo, prevista inicialmente del 22 al 26 de junio de 2020, fue aplazada y se realizó de manera híbrida del 21 al 25 de septiembre, mientras que la segunda sesión, programada inicialmente del 10 al 14 de agosto de 2020, fue aplazada hasta el año 2021, a una fecha todavía por definir.

En lo procedimental, se destaca la insistencia de las delegaciones en la toma de decisiones por consenso dentro del Grupo, empezando por la definición de la agenda, lo que mostró una falta de flexibilidad generalizada frente a las propuestas de organización de trabajos del presidente de la reunión, agotando así tiempo valioso, que pudo ser usado en discusiones sustantivas.

Desafíos de la pandemia por covid-19 en el multilateralismo para el desarme

Desafíos en el nivel estratégico del sistema multilateral

Ante el impacto de la pandemia en la efectividad del sistema multilateral para el desarme, los desafíos comienzan con la necesidad de sumar voluntad política en el cumplimiento de objetivos comunes, que deben centrarse principalmente en tres aspectos. En primer lugar, en una renovación de la agenda y, por lo tanto, de las



#ELMAMBODEVOZAVOZ | Carlos Salas
Desde las antípodas, 2020

prioridades del sistema en materia de seguridad internacional y amenazas transnacionales. Para este fin, así como para el fortalecimiento del sistema, se hace necesaria una mayor solidaridad y cooperación para afrontar los retos, bajo la premisa de responsabilidad compartida y de no dejar a nadie atrás (Fernández 2020).

En segundo lugar, es necesario evolucionar del enfoque clásico securitario a un enfoque más humano y coherente con la Agenda de Desarrollo Sostenible. En este sentido, vale la pena reformular una nueva Agenda para la Seguridad Humana que incluya gestiones para el desarme mundial, reconceptualizando antiguas instituciones internacionales ya obsoletas ante las realidades sociales actuales (Elizondo 2002).

En tercer lugar, es conveniente ampliar la noción de multilateralismo y abrir las conversaciones y discusiones a actores no estatales que también integran el sistema internacional contemporáneo. Por ejemplo, la sociedad civil transnacional impulsó el inicio de las negociaciones de los tratados internacionales de desarme que prohíben las municiones en racimo, las minas antipersonal y las armas nucleares.

Desafíos en el nivel operativo del sistema multilateral

Es evidente que el mayor desafío en términos operativos para el sistema multilateral de desarme, mientras persista la pandemia, es la necesidad de lograr arreglos logísticos que permitan seguir adelante con el calendario de reuniones intergubernamentales, a fin de evitar una parálisis completa, tanto temática como procedimental. Una parálisis de este tipo, sumada a las crisis presupuestarias de di-

ferentes Estados del sistema, podría derivar en futuras reducciones del número de delegados e incluso en el cierre de misiones permanentes en las capitales del desarme, por tratarse a la vez de algunas de las ciudades más caras del mundo.

No se quiere dejar de mencionar que la necesidad de continuar con el funcionamiento de la maquinaria de desarme es un asunto de suma urgencia en medio de la pandemia, un momento histórico en el que se han agravado el uso de la violencia y el comercio de armas (Reaching Critical Will 2020).

Desafíos en el nivel estratégico del grupo de expertos LAWS

La deshumanización de la guerra, es decir, transferir a una máquina la posibilidad de utilizar fuerza letal, sin que se apliquen los principios de distinción, proporcionalidad y precaución del Derecho Internacional Humanitario, es un tema de suma urgencia para la humanidad, que no puede permitirse un estancamiento en medio de la pandemia. El desafío general es avanzar en más discusiones sustantivas y menos discusiones procedimentales hacia el cumplimiento del mandato del Grupo.

Para este fin, se debe partir de un acuerdo medianamente generalizado sobre la necesidad de mantener el elemento humano en los niveles político, estratégico, operacional, táctico y ejecutorio del uso de la fuerza. En adelante, cualquier respuesta del GGE debe mantener los estándares alcanzados históricamente en materia de control de armas, para lo cual se hace necesario incluir mayor nivel de detalle o pormenorización en las discusiones sustantivas.

En primer lugar, es necesario discutir sobre la necesidad de prohibir explícitamente el desarrollo y uso de LAWS, mediante un instrumento jurídicamente vinculante; las discusiones en torno a instrumentos blandos de control, como códigos de conducta o mejores prácticas, no contribuirían a una contención real de la amenaza. En segundo lugar, es importante deliberar sobre mecanismos de control y verificación suficientemente estrictos, que abarquen diseñadores y desarrolladores del sector privado, aumentando así las medidas de construcción de confianza. En tercer lugar, deben acordarse elementos relacionados con la asistencia a víctimas y con la reparación ambiental causada por el uso de estas armas.

Desafíos en el nivel operativo del grupo de expertos en LAWS

Al hacer un análisis contextual de los discursos pronunciados durante la primera sesión de 2020 del GGE en LAWS de la Convention on Certain Conventional Weapons (CCW), puede verse que la adaptación a los formatos virtuales e híbridos es uno de los mayores desafíos operativos derivados de la pandemia en esta instancia. La delegación del Reino Unido (2020), por ejemplo, afirmó que ante los retos del Covid-19 es necesario ser proactivos y flexibles, trabajando juntos para mantener el progreso en esta importante área. La mayor preocupación en este sentido es la efectiva inclusión de los expertos nacionales en las deliberaciones virtuales o híbridas, mediante un consenso entre las partes. Adicionalmente, el escaso tiempo para generar consensos y resultados es otro gran reto, debido a los escasos días de discusión destinados a este asunto y a la proximidad de la Sexta Conferencia de Examen de la CCW, prevista para finales

de 2021, en la que el GGE debe presentar los avances en el cumplimiento del mandato.

Conclusiones

Desde el ámbito sistémico, puede afirmarse que la pandemia por covid-19 ha exacerbado antiguos problemas y ha generado nuevos retos para el multilateralismo en desarme, lo que no significa que el mismo vaya a desaparecer, a pesar de haber mermado su eficiencia. En lo estratégico, se espera que la cooperación y solidaridad se sobrepongan a las tensiones políticas y que las discusiones sustantivas superen a las procedimentales para lograr la consecución de objetivos de beneficio general. En lo operativo, las formas virtuales e híbridas de hacer diplomacia multilateral exigen la creatividad de los diplomáticos para encontrar maneras de potenciar el componente de la interacción humana en las negociaciones y búsquedas de consenso.

En el ámbito temático de la militarización de la inteligencia artificial, la pandemia creó condiciones para expandir las aplicaciones autónomas emplazables en armas y ha dificultado el reto de alcanzar el mandato del Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) en Sistemas de Armas Autónomos Letales (LAWS) de la Convención sobre ciertas Armas Convencionales (CCW). Los trabajos en el futuro deben tener en cuenta la necesidad de responder pronta y suficientemente a la expectativa de iniciar negociaciones de un tratado global de desarme que prohíba el uso de sistemas de armas autónomos letales.

Por último, se quiere resaltar que la pandemia ha demostrado que las crisis en se-

guridad y amenazas transnacionales contemplan cada vez menos el ámbito militar y cada vez más el componente humano. En medio de una crisis como esta, deben explorarse soluciones conjuntas desde la perspectiva de la seguridad humana, destinando los esfuerzos políticos inter-

nacionales y los desarrollos tecnológicos en inteligencia artificial a la prevención y control de la pandemia, y no al desarrollo de armas destinadas a preservar el statu quo y las lógicas anacrónicas de poder y dominación. 🌐

Bibliografía

- Acheson, R. 2020. COVID-19: From Ceasefire to Divestment and Disarmament. *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)*. <https://www.wilpf.org/from-ceasefire-to-divestment-and-disarmament/>
- Delcker, J. 2020. "Politico AI: Decoded: The rise and rise of facial recognition — Von der Leyen decoded — Killer robots ban". *Politico*, 23 de septiembre. <https://www.politico.eu/newsletter/ai-decoded/politico-ai-decoded-the-rise-and-rise-of-facial-recognition-von-der-leyen-decoded-killer-robots-ban/>
- Elizondo, A. 2002. Alfonso Elizondo/ Seguridad Humana global. *Reforma*, 18. WorldCat.org.
- Fernández de Soto, G. 2020. "Más cooperación, solidaridad y multilateralismo renovado". *La República*, Análisis, 7 de octubre. <https://www.larepublica.co/analisis/guillermo-fernandez-de-soto-3024841/mas-cooperacion-solidaridad-y-multilatera-lismo-renovado-3070324>
- Flores, S. 2020. *Covid-19 Webinar Series Session 9: Crisis on multilateralism and the International Geneva*. Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 28 mayo. [Canal YouTube] https://www.youtube.com/watch?v=Ttk4afCyT28&ab_channel=GenevaCenterforSecurityPolicy%28GCSP%29
- Frantzman, S. 2020. "How Azerbaijan's drones show what the future war looks like". *Newsweek*, Opinion, 7 octubre. <https://www.newsweek.com/how-azerbaijans-drones-show-what-future-war-looks-like-opinion-1536487>
- Keohane, R. O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research". *International Journal* 45, núm. 4, 731-764. <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>
- Lawand, K. 2013. "Fully Autonomous Weapon Systems". *Seminario en Sistemas de Armas Autónomos Letales*, ICRC, Ginebra. Suiza, 25 de noviembre. <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/statement/2013/09-03-autonomous-weapons.htm>
- Querejazu Escobari, A. 2012. "Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia". *Colombia Internacional* 76, 111-136. <https://doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.05>
- Reaching Critical Will. 2020. NGO Reporting on the United Nations General Assembly First Committee on Disarmament and International Security. *First Committee Monitor* 18, núm. 1 (octubre). <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/FCM20/FCM-2020-No1.pdf>
- Reino de los Países Bajos / Kingdom of Netherlands. 2020. *Group of Governmental Experts on emerging technologies in the area of Lethal Autonomous Weapon Systems / Intervención General del Reino de los Países Bajos ante el Grupo de Expertos Gubernamentales en Sistemas de Armas Autónomos Letales de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales*. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2020/gge/statements/22Sept_Netherlands1.pdf
- Reino Unido. 2020. *UK attendance at LAWS GGE [Intervención General del Reino Unido ante el Grupo de Expertos Gubernamentales en Sistemas de Armas Autónomos Letales de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales]*, 21-25 de septiembre. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2020/gge/statements/21Sept_UK.pdf
- Rej, A. 2020. Are Robot Dogs Coming to Your Street Anytime Soon? Probably Not. *The Diplomat*, 17 de noviembre. <https://thediplomat.com/2020/11/are-robot-dogs-coming-to-your-street-anytime-soon-probably-not/>