

Oportunidades de paz y lógicas de guerra

Anuario 2023-2024

cei *pa*
z

centro de educación e investigación para la *pa*
z

Manuela Mesa (coord.)

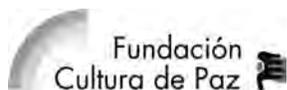
Manuela Mesa ■ Ray Acheson ■ José Antonio Sanahuja ■
Soledad Torrecuadrada García-Lozano ■ Rosa Meneses ■
Isaías Barreñada Bajo ■ Xulio Ríos ■ Francisco Rojas Aravena ■
Catalina Niño Guarnizo ■ Samuel Kale Ewusi ■
Esther Lum Ndotu Niba ■ Dr. Mohamed Osman Mohamoud

Manuela Mesa (coord.)

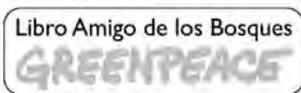
Oportunidades de paz y lógicas de guerra

Anuario 2023-2024

paiz



cei *paiz*



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Oportunidades de paz y lógicas de guerra Anuario CEIPAZ 2023-2024

Manuela Mesa, Ray Acheson, José Antonio Sanahuja,
Soledad Torrecuadrada García-Lozano, Rosa Meneses, Isaías Barreñada Bajo,
Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Catalina Niño Guarnizo, Samuel Kale Ewusi,
Esther Lum Ndotu Niba, Dr. Mohamed Osman Mohamoud

© Manuela Mesa, Ray Acheson, José Antonio Sanahuja, Soledad Torrecuadrada García-Lozano, Rosa Meneses, Isaías Barreñada Bajo, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Catalina Niño Guarnizo, Samuel Kale Ewusi, Esther Lum Ndotu Niba, Dr. Mohamed Osman Mohamoud

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco

Pabellón C

Calle Einstein, 13. Primero

28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

www.ceipaz.org

Edición de textos: Héctor Sanahuja Mesa

Diseño: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

17ª edición: junio 2024

ISSN: 2174-3665

Depósito legal: M-16885-12

CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Mas información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i>	9
La Cumbre del Futuro, una apuesta por un multilateralismo inclusivo y eficaz <i>Manuela Mesa</i>	13
Revisión de la Nueva Agenda de Paz y recomendaciones sobre el desarme y la desmilitarización <i>Ray Acheson</i>	33
Entre el estancamiento doloroso y la ruptura: opciones para una paz negociada en Ucrania <i>Jose Antonio Sanahuja</i>	55
La Corte Internacional de Justicia ante la demanda de Sudáfrica a Israel por genocidio: un análisis <i>Soledad TorreCuadrada García-Lozano</i>	85
El impacto del conflicto de Gaza en la región <i>Rosa Meneses</i>	97
La cuestión palestina después de la destrucción de Gaza, un desafío para la comunidad internacional <i>Isaías Barreñada</i>	115
El incierto destino de Taiwán <i>Xulio Ríos</i>	129
América Latina atomizada y fragmentada frente a múltiples crisis <i>Francisco Rojas Aravena</i>	147
La búsqueda de la Paz Total y su posibles escenarios de futuro <i>Catalina Niño</i>	169
Los retos de la democracia en el contexto de los cambios de poder anticonstitucionales en África <i>Samuel Kale Ewusi y Esther Lum Ndutu</i>	185
El futuro de Somalilandia y las tensiones con Somalia <i>Mohamed Osman Mohamoud</i>	201
Relación de autores y autoras	217

Introducción

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y del Instituto DEMOSPAZ-UAM



En los últimos meses observamos con preocupación como las dinámicas belicistas van tomando cuerpo en el sistema internacional, haciendo que el escenario de una guerra futura resulte cada vez más probable como algo que podría llegar a suceder en un futuro no muy lejano. Así lo han expresado algunos mandatarios europeos en sus declaraciones. El presidente francés Emmanuel Macron ha señalado que el retorno de la guerra a Europa “no es una ficción, no está lejos”. De manera similar, el canciller alemán Olaf Scholz y la ministra española de defensa, Margarita Robles, han manifestado su preocupación. Los presupuestos militares se han incrementado en los últimos años, alcanzando en 2023 un total de 2433.000 millones de dólares, lo que supone un incremento de un 6,8%, la subida interanual más pronunciada desde 2009.

Décadas de investigación para la paz nos muestran que la guerra no es inevitable, es una opción que adoptan algunos gobiernos para solucionar disputas territoriales, gestionar recursos o enfrentar conflictos étnicos, entre otros asuntos. Sin embargo, la historia ha demostrado que el uso de la violencia y la guerra no sólo no contribuyen a resolver los conflictos, sino que generalmente los agrava y provoca nuevos problemas asociados a la violencia y la destrucción. El potencial destructor de las armas actuales hace temer que una guerra mundial podría destruir el planeta y a sus habitantes.

Esta situación ha llevado al secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, a adoptar una serie de iniciativas para fortalecer el multilateralismo y las herramientas disponibles para promover la paz y la seguridad. En septiembre de 2024 se celebra en Nueva York la Cumbre del Futuro, que será la culminación de un proceso iniciado en 2020 en el que se ha elaborado una *Agenda Común* y un documento con propuestas y recomendaciones para avanzar en el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad internacional. Manuela Mesa, directora de CEIPAZ y DEMOSPAZ, analiza este proceso y subraya su carácter participativo, recogiendo ideas de muchos actores, especialmente las contribuciones de las personas jóvenes, para proyectar el futuro que queremos construir. También se incide en la urgencia de reformar de las instituciones multilaterales para dar respuesta a los problemas globales actuales.

Ray Acheson, directora del programa Reaching Critical Will de la Women League for Peace and Freedom (WILPF), realiza un análisis exhaustivo de La *Nueva Agenda de Paz* propuesta por el secretario general de Naciones Unidas como parte de los trabajos preparatorios de la Cumbre del Futuro, centrándose en los elementos relacionados con el desarme y la desmilitarización. Su artículo ofrece un conjunto de recomendaciones sobre las armas nucleares, las armas autónomas y su regulación, la inteligencia artificial y los sistemas de vigilancia, entre otros asuntos.

Uno de los objetivos de la investigación para la paz es analizar las causas de los conflictos armados y las propuestas de resolución o transformación hacia una paz duradera. Así lo entiende también la mejor tradición del pacifismo, que se ha movilizó a favor de la paz y el desarme. En este Anuario queremos contribuir a este fin, ofreciendo claves para la comprensión de las raíces de los conflictos armados, analizando las oportunidades que existen en este momento para lograr la paz en Ucrania y en Gaza. Aunque actualmente hay 56 Estados en situación de conflicto armado según datos del SIPRI (2003), hemos seleccionado los casos de Ucrania y Gaza por sus implicaciones para el derecho internacional y el derecho internacional humanitario, así como por la aplicación de normas y estándares internacionales para resolver los conflictos. Estos conflictos han evidenciado los enormes obstáculos que encuentra Naciones Unidas para hacer cumplir los principios básicos que rigen el sistema internacional, principalmente por el uso del derecho de veto y por el carácter no vinculante de las resoluciones de la Asamblea General, entre otras muchas razones. También se han constatado los “dobles raseros” aplicados por la comunidad internacional a diferentes conflictos. La imposición de sanciones a Rusia por la invasión de Ucrania y la orden de arresto a Putin por parte de la Corte Penal internacional contrastan con el cheque en blanco que ha recibido el gobierno de

Netanyahu para actuar con total impunidad en Gaza. El incumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas, la ocupación ilegal de un territorio, la falta de distinción entre civiles y combatientes que ha llevado a la masacre de miles de personas inocentes, el ataque a las agencias de Naciones Unidas y las amenazas a la fiscal de la Corte Internacional de Justicia, no hubieran sido posibles sin la complicidad de Estados Unidos y de algunos países occidentales.

Los esfuerzos para avanzar en la búsqueda de una salida a la guerra y para construir la paz siguen en marcha, y resulta importante discernir aquellas oportunidades que han surgido o se pueden generar en el futuro para lograr la paz. El profesor de Relaciones Internacionales José Antonio Sanahuja aborda la situación en Ucrania y las condiciones para avanzar hacia la paz, desde una perspectiva de transformación del conflicto. Adopta el concepto de “estancamiento doloroso”, aportado por la literatura académica sobre paz y conflictos, como una condición necesaria pero no suficiente para que se puedan producir unas negociaciones de paz equilibradas y justas; se analiza el ciclo de negociaciones de Estambul, de febrero a abril de 2022, los intentos de mediación del Sur Global y la “Fórmula de Paz” del presidente Zelenski. Se concluye que las condiciones para la paz en Ucrania en mayo de 2024 resultan muy lejanas o casi imposibles.

El conflicto de Gaza se aborda desde una perspectiva jurídica, regional y del conflicto en sí mismo. La profesora de Derecho Internacional Público, Soledad Torrecuadrada, analiza la demanda de Sudáfrica a Israel por el genocidio en Gaza, planteando las limitaciones y las insuficiencias de la arquitectura de Naciones Unidas para abordar estas cuestiones. Rosa Meneses, periodista especializada en Oriente Medio y el Magreb, aborda los diversos impactos del conflicto de Gaza en la región. Señala como los diversos gobiernos de Egipto, Siria, Irán, Irak, Yemen, entre otros, han utilizado el conflicto palestino-israelí para reforzar la represión y afianzarse en el poder. También resulta preocupante la reaparición del terrorismo yihadista que supone una amenaza para la seguridad y la estabilidad.

Por su parte, el profesor de Relaciones Internacionales, Isaías Barreñada, analiza el desafío que supone la destrucción de Gaza para la comunidad internacional. Señala como la guerra en Gaza va más allá de una operación militar como las anteriores, siendo una guerra total, asimétrica y sin normas, en las que Israel ha ido demasiado lejos. Esto ha sido posible gracias a la complicidad de numerosos países, que han permitido que Israel actúe de esa manera. Esta situación está teniendo un gran impacto global y supone un debilitamiento del derecho internacional al aplicar un doble rasero. El desafío para la comunidad internacional está en actuar con coherencia y de acuerdo con las normas de las que se ha dotado para garantizar la paz.



Taiwán también inicia un nuevo tiempo político que no está exento de tensión, tal y como explica el analista y asesor del Observatorio de Política China, Xulio Ríos. Esta tensión se manifiesta en la determinación de Beijing para frenar el auge del soberanismo, junto con los esfuerzos del gobierno taiwanés para fortalecer sus sistemas de defensa. El compromiso de Estados Unidos y Japón por defender la isla supone riesgos que no deben subestimarse.

Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz, explica en su capítulo como la región latinoamericana se encuentra atomizada, fragmentada y completamente dividida ante los retos globales. Los países de Latinoamérica y el Caribe no tienen capacidad para resolver sus conflictos, y la región está cada vez más marginada de los temas globales. En este contexto, es muy positiva la apuesta del gobierno colombiano de Gustavo Petro por la “Paz Total”, cuyo objetivo es garantizar la integridad y la seguridad de la ciudadanía a partir de la negociación con los distintos actores armados. Sin embargo, el gobierno colombiano enfrenta numerosos obstáculos que tendrán que superar, tal y como explica Catalina Niño, coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich-Ebert.

En el contexto africano, los retos para la democracia siguen siendo significativos, con una oleada de golpes de Estado que ponen en riesgo la estabilidad y la seguridad. Samuel Kale Ewusi, director del Programa Regional de África de la Universidad para la Paz (UPEACE), y Esther Lum Ndotu, investigadora de la UPEACE, explican la urgencia de adoptar medidas para consolidar una democracia en África que vaya más allá de la celebración de elecciones.

El Anuario se cierra con una contribución sobre Somaliland realizada por el investigador Mohammed Osman, representante en Somalia de la Universidad para la Paz. Osman aborda las dificultades que atraviesa este país al no ser reconocido como una nación independiente. Un año más, el Anuario ofrece la oportunidad de profundizar sobre algunas de las tendencias y crisis en el sistema internacional. Agradecemos el apoyo de la viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Cooperación del Gobierno Vasco que ha hecho posible esta publicación.

La Cumbre del Futuro, una apuesta por un multilateralismo inclusivo y eficaz

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y del Instituto DEMOSPAZ-UAM



El 22 y 23 de septiembre de 2024 se celebra en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la Cumbre del Futuro. Será la culminación de un proceso iniciado en 2020, con la conmemoración de 75 aniversario de las Naciones Unidas (A/RES/75/1)¹, en el que los Estados miembros encargaron al secretario general (SGNU) un informe con recomendaciones para promover una *Agenda Común* y responder a los desafíos actuales y futuros. Esto implicó a todo el sistema de las Naciones Unidas y se puso en marcha un proceso de reflexión amplio con los Estados miembros y otros actores relevantes. Durante ese año se realizaron consultas a partir de una encuesta electrónica, a la que respondieron más de 1,5 millones de personas.

¹ Ver: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/248/84/pdf/n2024884.pdf?token=bGHNLU9YDAPVzcribk&fe=true>

Esta Agenda surge en un momento especialmente complejo en el sistema internacional, en el que se están cuestionando los propios fundamentos y el futuro del multilateralismo por parte de algunos Estados

El 15 de diciembre de 2020, el presidente de la Asamblea General convocó un encuentro oficioso en el que el SGNU presentó unas ideas iniciales para esa *Agenda Común*. Desde ese momento se ha iniciado un proceso de consultas, que además de los Estados Miembros, ha implicado a parlamentarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, y en particular organizaciones juveniles, plataformas y redes de ONG, entre otros. Los insumos recibidos han sido tenidos en cuenta para elaborar el informe *Nuestra Agenda Común*², que plantea una renovación del sistema multilateral más acorde con la situación del mundo actual y de los grandes desafíos que se enfrentan. Se busca promover un multilateralismo inclusivo, interconectado y eficaz basado en la confianza y en la solidaridad entre los países (Naciones Unidas, 2021a).

Esta Agenda surge en un momento especialmente complejo en el sistema internacional, en el que se están cuestionando los propios fundamentos y el futuro del multilateralismo por parte de algunos Estados. Con una guerra enquistada en Europa por la invasión rusa en Ucrania, que lleva ya más de dos años de duración y que corre el riesgo de prolongarse sin una perspectiva clara de salida³; la masacre de la población de Gaza por parte de Israel, que no respeta el Derecho Internacional ni el Derecho Internacional Humanitario y que hace caso omiso a las medidas establecidas por la Corte Internacional de Justicia⁴, así como de las resoluciones de Naciones Unidas. A esto se suman, los 56 Estados en situación de conflicto armado, algunos de ellos de alta intensidad, con más de 10.000 muertes (Ucrania, Myanmar y Nigeria) (SIPRI, 2023); así como, el incremento de los gastos militares, que en 2023 alcanzaron un total de 2433.000 millones de dólares, lo que supone un incremento de un 6,8%, que es la subida interanual más pronunciada desde 2009. Los gastos militares alcanzaron el nivel más alto registrado según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

El informe *Nuestra Agenda Común* presenta la visión del Secretario General para los próximos 25 años sobre como avanzar hacia un multilateralismo inclusivo y eficaz, y hace un análisis de las amenazas actuales a la paz y la seguridad. Señala los escasos avances alcanzados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se manifiestan en el aumento de las desigualdades; en los enormes obstáculos que se están encontrando para poner en marcha medidas que permitan reducir el calentamiento global. Se constata un retroceso en el grado de cumplimiento de los derechos humanos, y en particular en los derechos humanos de las mujeres, y una reducción de los espacios cívicos y de la libertad de expresión,

² Ver: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>

³ Ver artículo de Jose Antonio Sanahuja en este Anuario.

⁴ Ver artículo de Soledad Torrecuadrada en este Anuario.

con la emergencia de gobiernos autoritarios que recortan derechos y libertades. También se muestra una enorme preocupación por la carrera de armamentos y la aparición de nuevas tecnologías, como las armas autónomas, que son muy letales y no están reguladas por el sistema internacional. Se señala la urgencia de reformar el Sistema de Naciones Unidas, y en particular la distribución del poder en el Consejo de Seguridad, que no responde a la configuración actual del sistema internacional. Se plantea la urgencia de poner fin al derecho al veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dado que como se ha demostrado, supone un importante obstáculo para adoptar medidas por el incumplimiento de la Carta cuando uno de ellos está implicado.

Para apoyar el proceso de consultas se han elaborado nueve informes (Policy Briefs)⁵ sobre las cuestiones identificadas como más relevantes, entre las que se incluyen, además de la reforma de las Naciones Unidas, la arquitectura financiera internacional, un pacto digital global, las métricas de impacto sobre el progreso, la integridad de la información, la transformación de la educación, las respuestas ante las emergencias y una *Nueva Agenda de Paz* para abordar los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, y acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces. También se ha dado un peso importante al papel de la juventud en estos cambios, y a la importancia de su participación en los ámbitos intergubernamentales, así como un compromiso con las generaciones futuras en una garantía de progreso y de paz (Naciones Unidas 2021b).

Este proceso culminará con la celebración de la Cumbre del Futuro, que reunirá a los líderes mundiales y que se concibe como una oportunidad para reafirmar la Carta de las Naciones Unidas, revitalizar el multilateralismo e impulsar el cumplimiento de los compromisos actuales, buscando soluciones colectivas a los retos que se plantean en el sistema internacional. En la Cumbre se aprobará un documento, *el Pacto de futuro*, que se ha ido negociando y refrendando en los dos últimos años y cuyo proceso sigue abierto hasta la fecha y se ha realizado un trabajo preparatorio muy importante, que ha contado con la participación de múltiples actores.

⁵ Ver: <https://www.un.org/es/common-agenda/policy-briefs>

Los antecedentes de la *Nueva Agenda de Paz*

La *Nueva Agenda de Paz* tiene entre sus antecedentes la *Agenda para la Paz* promovida por Boutros Ghali en 1992, después de la Guerra Fría y del fin del orden mundial bipolar. Introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques, como la diplomacia preventiva, las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones de imposición de la paz, la construcción de la paz y la prevención de conflictos, que han marcado desde entonces este ámbito de actuación.

La *Agenda de Paz* fue complementada en 1994 con la *Agenda de Desarrollo* (A/48/935) y proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional. En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos identifica procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento, y trata de responder con antelación suficiente para evitar el estallido de la violencia o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz. Dado que la prevención consiste en detectar el conflicto a tiempo, los mecanismos de alerta temprana son esenciales y, para que sean efectivos, deben funcionar en varios niveles a la vez (local, nacional e internacional) y ser capaces de formular propuestas concretas para su tratamiento y resolución.

Se ha desarrollado un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos

La propuesta de Boutros Ghali consolidó el concepto de construcción de paz, que implica el fortalecimiento de las instituciones y el cumplimiento de la ley, la promoción de los derechos humanos, y la reconstrucción de la infraestructura económica y administrativa que permite al país volver a funcionar después de la guerra. Desde entonces, en distintos ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos, antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y en la posterior fase de rehabilitación y reconstrucción. La agenda destacó la necesidad de enfoques globales y polifacéticos para la resolución de conflictos, que incluyan una serie de estrategias políticas, humanitarias y de desarrollo.

Esta *Agenda de Paz* dio un liderazgo a Naciones Unidas en su objetivo de garantizar la paz y la seguridad, a partir de la definición de enfoques, instrumentos y medidas en torno a la prevención de conflictos. Algunos de ellos han sido: *La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Letales* (1994), el *Informe Brahimi sobre las operaciones de paz* (2000), *la Comisión Internacional para la In-*

tervención y la Soberanía del Estado (2001), el Informe del Secretario General de la ONU sobre prevención de conflictos armados (2001), el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (2004) y el documento *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005). El establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz (2005) (A/RES/60/180), responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores, fue especialmente relevante.

También ha supuesto un notable avance en el ámbito de la paz y la seguridad, la inclusión en la Agenda 2030 de un objetivo específico sobre paz, el ODS 16 que propone: "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas". Esto supone reafirmar que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo y, además, se señala que la paz y la seguridad están fundamentadas en la inclusión social como una condición esencial del desarrollo sostenible.

Sobre los cimientos establecidos por Boutros-Ghali, *la Nueva Agenda de Paz* de Antonio Guterres da paso a una nueva etapa de Naciones Unidas, que trata de dar repuesta a los retos complejos e interconectados del siglo XXI y a las nuevas dinámicas globales que afectan a la paz. Estas incluyen desde la guerra cibernética y las emergencias globales, entre otras cuestiones y se basan en los principios de confianza, solidaridad y universalidad. Destaca la centralidad de la Carta de Naciones Unidas, de la diplomacia, y la necesidad de reconstruir mecanismos para gestionar las disputas. También esboza un ambicioso conjunto de recomendaciones basadas en la prevención, en el fortalecimiento de las operaciones de paz, en incorporar nuevos enfoques para la paz y en el análisis de los conflictos y la urgencia de construir una seguridad colectiva robusta (Naciones Unidas, 2021b: 15-32).

El informe *Nuestra Agenda Común* en un mundo en la encrucijada: recomendaciones a seguir

El informe *Nuestra Agenda Común* señala cómo el mundo se encuentra en un punto de inflexión, con una transición hacia un nuevo orden mundial. En este momento de cambio, las dinámicas de poder se fragmentan y se redefinen los ejes de la disputa, se debilitan los marcos de control de armamentos y emerge de nuevo la amenaza nuclear. Se han erosionado los acuerdos de gestión de crisis en el pla-

Este contrato social implica no dejar a nadie atrás, lo que requiere medidas contra la discriminación y acciones para garantizar una cobertura universal de la protección social

no mundial y regional. El informe subraya que la seguridad colectiva está gravemente socavada por el fracaso de los Estados Miembros para abordar las amenazas globales, y respetar y reforzar los marcos normativos que regulan sus relaciones y establecen parámetros internacionales para el bienestar de sus sociedades. (Naciones Unidas, 2023a: 4).

El SGNU presenta recomendaciones basadas en los 12 compromisos de la *Declaración sobre la Conmemoración del 75 Aniversario* de las Naciones Unidas para acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, al mismo tiempo responder, a los desafíos actuales y futuros (Naciones Unidas 2021: 180-18X). Estos 12 compromisos son: 1. No dejar a nadie atrás; 2. Proteger el planeta; 3. Promover la paz y prevenir los conflictos; 4. Acatar el derecho internacional y garantizar la justicia; 5. Centrarse en las mujeres y niñas; 6. Fomentar la confianza; 7. Mejorar la cooperación digital; 8. Modernizar las Naciones Unidas; 9. Financiación sostenible; 10. Impulsar las alianzas; 11. Escuchar a la juventud y trabajar con ella; 12. Estar preparados.

Y estos compromisos se organizan en un conjunto de recomendaciones estructurados en cuatro ejes: 1. Un contrato social renovado, teniendo como eje central, los derechos humano; 2. La atención a la juventud y a las generaciones futuras; 3. La protección de Bienes Comunes y Públicos Globales. 4. La modernización de las Naciones Unidas.

Primera esfera: Un contrato social renovado

Este contrato social se basa en la confianza, la inclusión, la protección y la participación, así como en la medición de las prioridades para las personas y el planeta. La confianza se logra mediante instituciones que atiendan las necesidades de las personas, funcionen eficazmente y no permitan prácticas corruptas, y un sistema de justicia y Estado de Derecho que sirva a la ciudadanía. Además, se propone un sistema tributario justo a nivel nacional e internacional, que incorpore el comercio y la inversión transfronteriza, así como la creciente digitalización de la economía. Se sugiere introducir un impuesto global a las empresas y establecer medidas para combatir la evasión fiscal y el blanqueo de capitales.

Este contrato social implica no dejar a nadie atrás, lo que requiere medidas contra la discriminación y acciones para garantizar una cobertura universal de la protección social (Naciones Unidas, 2021: 28). Y esto es especialmente relevante en los que se refiere a la participación e igualitaria de mujeres y niñas. Por ello, se propone promover

la paridad de género, facilitar la inclusión económica de las mujeres a partir de inversiones, en trabajos no reconocidos como la economía informal y la economía del cuidado; reducir la brecha salarial y apoyar a las mujeres emprendedoras. Además, se sugiere elaborar un plan de respuesta de emergencia para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, con el respaldo de las Naciones Unidas.

La defensa de los derechos humanos está en la base del contrato social, lo que implica abordar el racismo, la intolerancia y la discriminación, y tomar medidas para proteger a las personas refugiadas, migrantes y desplazados internos. Es fundamental garantizar el acceso a la alimentación, la atención de la salud, el agua y el saneamiento, la educación y el trabajo decente como derechos humanos fundamentales que deben ser incorporados al contrato social.

Finalmente, se subraya la necesidad de establecer medidas de progreso que vayan más allá del PIB, incorporando nuevos indicadores e índices que ofrezcan una visión más amplia del desarrollo, y que incluyan otros factores, como la economía informal y la economía del cuidado, entre otros.

Segunda Esfera: Atención a la Juventud y Generaciones Futuras

El informe aborda como la percepción de los jóvenes sobre el futuro está marcada por una gran incertidumbre. Las decisiones que se tomen hoy determinarán el curso del planeta durante siglos (Naciones Unidas 2021a: 38). El *Informe sobre Generaciones Futuras* (Naciones Unidas, 2023a) hace aportes relevantes sobre como la satisfacción de las necesidades del presente no debería poner en riesgo la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias. Esto implica participar en las respuestas a problemas y retos globales como la crisis climática, la gestión de las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial, los cambios demográficos, entre otros, que influyen en las vidas de los jóvenes y en su futuro. Se trata del principio de “equidad intergeneracional” que requiere reconocer las responsabilidades hacia las generaciones futuras, reforzando la capacidad de entender y evaluar el futuro e incorporando una mentalidad a largo plazo en políticas y decisiones importantes (Naciones Unidas 2021a: 43).

Esta esfera también aborda recomendaciones para garantizar la participación significativa de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de políticas, tanto en el plano nacional como en el intergubernamental (Naciones Unidas 2023b). Las personas jóvenes deben formar parte de los procesos de búsqueda de soluciones a los problemas actuales, dado que se movilizan para que se tomen medidas relacionadas con el clima, reivindican la

justicia racial, promueven la igualdad de género y exigen dignidad para todos, entre otros asuntos y son un motor de cambio (Naciones Unidas, 2023b). Se propone la creación de una Oficina de las Naciones Unidas para la Juventud y nombrar un Enviado Especial para que represente y defienda a las generaciones futuras y sensibilice sobre las repercusiones intergeneracionales de las decisiones, facilitando la colaboración y la coordinación (Naciones Unidas, 2023a).

Tercera Esfera: Protección de Bienes Comunes y Públicos Globales

El informe *Una Agenda Común* pone el énfasis en la adopción de medidas urgentes para proteger y suministrar bienes comunes y públicos globales. La gestión de estos bienes solo puede realizarse de manera global, porque ningún Estado puede suministrarlos adecuadamente por sí solo y porque afectan al bienestar de la humanidad en su conjunto. Es preciso protegerlos, pero el sistema multilateral todavía no está en condiciones de hacerlo. Se trata de recursos naturales o culturales como la Antártida, el espacio ultraterrestre, la atmósfera, entre otros; también aquellos relacionados con salud pública mundial, la información, la economía mundial, el planeta, la ciencia, la paz y el patrimonio digital, entre otros.

La gestión de estos bienes debe realizarse de manera global, ya que ningún Estado puede suministrarlos adecuadamente por sí solo, y su preservación es esencial para el bienestar de toda la humanidad

En lo que se refiere a la gobernanza de la salud, el informe señala que debe enfocarse a largo plazo en la prevención y en la equidad y que se deben contar con mecanismos que permitan gestionar de manera eficaz y proactiva, emergencias globales como las pandemias, u otro tipo de enfermedades contagiosas. También se propone reforzar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y aumentar los recursos, tal y como recomendó el Grupo Independiente de Preparación y Respuesta frente a las pandemias. Actualmente, la OMS tiene un mandato limitado y su financiación es insuficiente, dado que el 80% de las contribuciones que reciben son voluntarias y van dirigidas a fines específicos, lo que menoscaba su independencia y capacidad para cumplir su mandato (Naciones Unidas 2021a-52-53).

En relación con el comercio, es fundamental mantener una sólida cooperación internacional y reevaluar la interdependencia económica, social y ambiental, así como el sistema de comercio multilateral para que sea justo y resiliente, no discriminatorio, además de tener prácticas de transparencia (Naciones Unidas, 2021: 54-55).

El apoyo a los países en desarrollo con financiamiento y asistencia tecnológica es vital para promover una transición justa una transición justa hacia empleos con bajas emisiones de carbono es una de las vías para facilitar la mitigación en relación con el cambio climático (Naciones Unidas, 2021: 57). Y avanzar hacia un Pacto Digital Glo-

bal que asegure un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas. Esto incluye conectar a quienes aún no tienen acceso a Internet, evitar la fragmentación de Internet y proteger los derechos humanos en el ciberespacio, así como regular la inteligencia artificial (Naciones Unidas, 2021a: 64).

La paz también es considerada un bien público global y esto requiere abordarla como un proceso continuo, tratando de entender mejor los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, redoblando los esfuerzos por acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces y adoptando un conjunto significativo de medidas para gestionar los riesgos emergentes. Y con este fin se propone, como se ha señalado anteriormente, una *Nueva Agenda de Paz* centrada en seis aspectos fundamentales: 1. Reducir los riesgos estratégicos. 2. Reforzar la previsión y la capacidad internacionales a fin de detectar nuevos riesgos para la paz y la seguridad y adaptarse a ellos. 3. Reformular nuestras respuestas frente a todas las formas de violencia. 4. Invertir en la prevención y la consolidación de la paz 5. Apoyar las actividades regionales de prevención. 6. Centrar las políticas de seguridad en las mujeres y las niñas (Naciones Unidas 2021a: 60-62).

Para proteger y gestionar la paz como un bien público global, también se requiere de la cooperación internacional basada en el derecho internacional. Se recomienda alentar a los Estados a ratificar los Tratados de interés universal, como los relativos al desarme, derechos humanos, medio ambiente y asuntos penales, entre otros (Naciones Unidas, 2021a: 64).

Cuarta esfera: la modernización de las Naciones Unidas

Se propone modernizar Naciones Unidas mediante una combinación de enfoques, en lo que se ha denominado el “Quinteto de los Cambios”. Este incluye el desarrollo de habilidades basadas en la innovación, estimulando la creatividad para abordar los retos; la capacidad para recopilar, procesar y utilizar datos de diversas fuentes que contribuyan a una toma de decisiones informada; la incorporación de los avances tecnológicos para integrarlos en los procesos de trabajo; el aprovechamiento de las herramientas y de las plataformas digitales para mejorar la eficiencia, fomentar la colaboración y amplificar los resultados.

Estas cuatro esferas con sus recomendaciones, centradas en los doce compromisos de la *Agenda Común* sientan las bases para la organización de la Cumbre del Futuro y para la elaboración del documento de propuestas, que deberá ser aprobado. Este pacto se considera un paso crucial para alinear los esfuerzos mundiales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y promover una reforma en Naciones Unidas.

La Cumbre del Futuro y el Pacto del Futuro

La Asamblea General de Naciones Unidas (A/77/568) definió las líneas generales y el alcance de la Cumbre. Se designaron dos cofacilitadores: Ms. Antje Leenderstse, Representante Permanente de Alemania y MR. Neville Melvin Gertze, de Namibia que se han ocupado del proceso preparatorio y de la negociación con los Estados miembros del documento final. Se estableció que el documento se estructurase en cinco apartados: 1. El Desarrollo Sostenible y la financiación para el desarrollo. 2. Paz y Seguridad Internacional. 3. Ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital. 4. Participación Juvenil y Equidad Generacional. 5. Reforma de la Gobernanza Global.

Las cuestiones relacionadas con la cooperación, la confianza y la equidad son requisitos esenciales para reactivar el sistema multilateral

El borrador *el Pacto de Futuro Cero*⁶ se ha elaborado a partir de las contribuciones de 80 Estados miembros, organizaciones regionales, plataformas y redes internacionales, así como con las más de 500 contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil. En este proceso, se han identificado los temas comunes sobre los que avanzar y los elementos de desacuerdo sobre los que seguir trabajando. Han sido centrales las cuestiones relacionadas con la cooperación, la confianza y la equidad como requisitos esenciales para reactivar el sistema multilateral. También han tenido una especial relevancia en el documento del Pacto, la participación de los jóvenes en los espacios de toma de decisiones, tanto en el plano nacional, como regional e internacional, así como la responsabilidad intergeneracional. Se reitera el compromiso de proporcionar a los jóvenes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades, en particular mediante la inversión en una educación de calidad y el aprendizaje permanente.

A partir de la Declaración Política sobre los ODS adoptada en la Cumbre de septiembre 2023, los Estados miembros exhortaron a adoptar medidas prácticas y concretas para garantizar el progreso en la consecución de los ODS y promover un desarrollo sostenible e inclusivo, garantizado una financiación adecuada. Varias propuestas del Borrador Cero subrayaron la importancia de incluir los impactos del cambio climático como un factor central en la ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Se introduce una mención al Fondo de Pérdidas y Daños y a la necesidad de una transición para abandonar los combustibles fósiles (GPW, 2024: 2). También se propone una revisión de la medición del desarrollo para que se incluyan también, otras variables como la economía informal o la economía de los cuidados, entre otras. Se propone un compromiso con la integridad de la información pública, creando un ecosistema de información que sea inclusivo y seguro; y una transformación educativa que incorpore los grandes cambios que se están produciendo en nuestras sociedades.

⁶ Ver: <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future-zero-draft>

En lo que se refiere a la paz y seguridad internacional, el documento borrador retoma los elementos de análisis planteados en la *Nueva Agenda de Paz* y señala como la guerra ha adoptado formas nuevas y más peligrosas, y como el riesgo de confrontación nuclear ha aumentado. Esta situación requiere del fortalecimiento de los mecanismos para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, con un enfoque en la resolución pacífica de disputas y en la protección de los derechos humanos. Se señala que es preciso abordar las causas profundas y los factores subyacentes y facilitadores de la violencia, y trabajar para lograr un mundo libre de armas nucleares y de armas de destrucción masiva. Se propone adoptar medidas concretas para evitar el uso indebido de las armas emergentes, como las armas autónomas y los drones.

Asimismo, se subraya como la militarización supone un obstáculo importante para cualquier acción climática significativa. Evaluaciones recientes indican que las actividades militares mundiales contribuyen aproximadamente al 5,5% del total de las emisiones mundiales (Parkinson y Cottrell, 2022), pero la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no obliga a los ejércitos a informar sobre sus emisiones. Además, los conflictos en curso producen emisiones considerables. Por ejemplo, el primer año de la guerra en Ucrania ha liberado emisiones que equivalen aproximadamente a la producción anual de un país como Bélgica (Klerk, et al 2022). También se ha demostrado que el aumento vertiginoso del gasto militar está relacionado con el aumento de las emisiones, y desvía la financiación pública de la mitigación y la adaptación a la crisis climática, así como de las políticas de inversiones en infraestructuras económicas y sociales.

La ciencia, la tecnología e innovación y cooperación digital es otra de las cuestiones que se plantean en el borrador del documento del Pacto. Se propone fomentar la colaboración global en ciencia y tecnología para abordar el cambio climático, la salud global o la seguridad alimentaria, entre otros asuntos. La meta final es lograr un Pacto Digital Global que establezca los principios y los objetivos para un futuro digital seguro y equitativo. Y también se señala que se fomentarán los usos pacíficos y sostenibles del espacio ultraterrestre en beneficio de todas las personas.

En lo que se refiere a la reforma de la gobernanza global, se creó el Consejo Asesor de Alto Nivel sobre Multilateralismo Eficaz que ha elaborado el informe: *A Breakthrough for People and Planet*⁷ que hace propuestas para avanzar en un nuevo diseño del sistema de gobernanza mundial, que sea menos jerárquico, con una mayor

⁷ Ver: <https://highleveladvisoryboard.org/breakthrough/>

Se propone fomentar la colaboración global en ciencia y tecnología para abordar el cambio climático, la salud global o la seguridad alimentaria

participación en la toma de decisiones y que este más interconectado. El informe plantea seis cambios transformadores: 1. Reconstruir la confianza en el multilateralismo a través de la inclusión y la rendición de cuentas. 2. Cumplir con las personas y el planeta recuperando el equilibrio con la naturaleza y proporcionando energía limpia para todos. 3. Garantizar una financiación sostenible que beneficie a todos. 4. Apoyar una transición digital justa que libere el valor de los datos y proteja contra los daños digitales. 5. Potenciar acuerdos de seguridad colectivos equitativos y eficaces. 6. Reforzar la gobernanza frente a los riesgos transnacionales actuales y emergentes.

El documento borrador del Pacto recoge algunas de estas ideas del Consejo Asesor de Alto Nivel sobre Multilateralismo y plantea como lograr unas Naciones Unidas más eficaces y participativas. Propone incorporar prácticas innovadoras en la recogida de datos, en la realización de previsiones, en la definición de indicadores que permitan medir el impacto de las decisiones a medio plazo, con el fin de tener en cuenta a las generaciones futuras. Y por último, como reformar los órganos intergubernamentales, incluido el Consejo de Seguridad para que puedan cumplir su mandato en un mundo cambiante⁸. Se apunta a revitalizar el trabajo de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de la Comisión de Consolidación de la Paz, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil y las propuestas al borrador cero del Pacto para el Futuro

Las organizaciones de la sociedad civil⁹ han tenido la oportunidad de presentar sus propuestas e ideas en distintos momentos del proceso de debate y discusión, tanto a la *Agenda Común* como en la elaboración del documento borrador cero del Pacto del Futuro. Las organizaciones han solicitado ambición y audacia en este proceso, subrayando que de igual modo que se logró una Declaración Universal de los Derechos Humanos, que surgió de las ruinas de la II Guerra Mundial y que fue una apuesta por una gobernanza global basada en principios, normas y estándares universales, el momento actual requiere de un compromiso similar o mayor al de aquel momento. Plantean que el Pacto para el Futuro debe incluir compromisos concretos sobre la reforma de las Naciones Unidas, y que los principios expresados en el preámbulo del documento borrador deben traducirse en medidas para la reforma institucional y procedimental de Naciones Unidas (Amnistía Internacional, 2024: 1).

⁸ La reforma del Consejo de Seguridad está poco definida en el documento borrador hasta la fecha (2 de junio 2024).

⁹ Ver las organizaciones de la sociedad civil que han participado: <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future-zero-draft#inputs>

Aunque el documento borrador o reconoce la desigualdad a escala global, el Pacto debería garantizar que los compromisos alcanzados tengan en cuenta y aborden el impacto de las formas múltiples de discriminación, que se entrecruzan entre sí y que muchas personas enfrentan por motivos de género, sexualidad, discapacidad, edad, etnia, situación de migración, entre otros asuntos. El Pacto para el Futuro debe reconocer la importancia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia hacia las personas migrantes, refugiadas y desplazadas y establecer mecanismos para su protección y expresar la plena aplicación de *la Declaración y Programa de Acción de Durban* (Amnistía Internacional, 2024:3- 5).

En relación con la crisis climática y la paz, se plantea como la militarización¹⁰ supone un obstáculo para cualquier acción climática significativa. Por ello, se propone que el Pacto reconozca el impacto del militarismo sobre el clima y promover que los Estados se comprometan con una transición justa para eliminar progresivamente la extracción y utilización de los combustibles fósiles.

En el capítulo sobre Ciencia, Tecnología e Innovación y Cooperación Digital se propone que todas las personas puedan disfrutar de los beneficios del progreso científico sin discriminación de ningún tipo. Se alerta sobre los sistemas de vigilancia, subrayando que deben respetar los derechos humanos y se hace un llamamiento para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba los sistemas de armas autónomas.

En lo que se refiere al lenguaje de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género, algunas organizaciones feministas, como la Women League for Peace and Freedom (WILPF) han señalado que, aunque se ha avanzado significativamente en este sentido y se reconoce que las actuales estructuras de toma de decisiones son patriarcales, el enfoque del Pacto es demasiado limitado para lograr cambios sustantivos en el desmantelamiento de estas estructuras. Las normas y estructuras que han llevado a que las mujeres asuman una carga desproporcionada en la reproducción social, especialmente las mujeres pobres, migrantes, deberían ser modificadas. Para ello se requiere de políticas públicas con perspectiva de género que prioricen y valoren el trabajo de reproducción social; asimismo es preciso un compromiso para el avance de los derechos económicos y sociales, la expansión de la infraestructura social y la igualdad de género, la protección y la inversión en servicios públicos y el reconocimiento de las mujeres como agentes de cambio y no como meras receptoras del desarrollo. Por todo ello se propone que el Pacto reconozca la naturaleza sistémica de las dinámicas de

¹⁰ Un análisis más detallado sobre desarme y desmilitarización se puede encontrar en este Anuario en el artículo de Ray Acherson.

poder como causa de las desigualdades y la consiguiente violencia de género y el papel que juegan las relaciones de género en el desarrollo sostenible. De igual modo, se deberían garantizar los derechos sociales, políticos y económicos a partir de inversiones con perspectiva de género en infraestructuras sociales y servicios públicos, otorgando valor. (WILPF 2024).

En ámbito de la paz y la seguridad, el Pacto plantea la necesidad de abordar las raíces estructurales de los conflictos y los factores que generan violencias, y reconocer las interrelaciones entre paz, desarrollo y derechos humanos. Los conflictos exacerban la violencia de género y las pautas de violencia preexistentes, la discriminación y las desigualdades de género que se sustentan en desigualdades estructurales. Además, en las situaciones de conflicto armado, de fragilidad institucional e impunidad, el acceso a las armas agrava la violencia contra las mujeres y los feminicidios. En lo que se refiere a la violencia sexual, la protección de las mujeres y niñas en los conflictos sólo puede hacerse teniendo en cuenta las causas estructurales de esta violencia y su continuidad con la violencia de género fuera de los conflictos y abordando la misoginia que alimenta la violencia sexual y de género en todo el mundo y que se difunde ampliamente a partir de las redes sociales y de los medios de comunicación; asimismo frenar la proliferación de armas que suponen un riesgo adicional para las mujeres y trabajar a favor de la rendición de cuentas.

En las situaciones de conflicto armado, de fragilidad institucional e impunidad, el acceso a las armas agrava la violencia contra las mujeres y los feminicidios

Por todo ello, las organizaciones de la sociedad civil plantean que el Pacto tiene que promover un mayor compromiso con la erradicación de todas las formas de violencia de género a partir de un cambio estructural en los sistemas de gobierno, en relación con los derechos humanos, la igualdad de género y la transformación de las relaciones sociales. Se proponen tres recomendaciones: la primera relacionada con la adopción de medidas concretas para asegurar la participación de las mujeres. En segundo lugar, la erradicación de la violencia de género. Y en tercer lugar la financiación de la igualdad de género, incluyendo un porcentaje del 15% de la AOD con un mínimo de un 1% destinado a las organizaciones de mujeres. Se añade la importancia de que la aplicación de las resoluciones sobre paz y seguridad recojan la diversidad e introduzcan un análisis interseccional de las cuestiones de género. El documento destaca que tanto las acciones sobre las medidas de seguridad y protección contra la violencia de género, como la reducción del coste humano de las armas, impulsarán el ODS 5 sobre igualdad de género. Aunque no son recomendaciones nuevas, representan cuestiones que siguen pendientes (WILPF, 2024).

Aunque la Agenda hace un llamamiento a fortalecer la arquitectura de la construcción de paz en Naciones Unidas, WILPF señala que no lo hace explícitamente para incorporar la perspectiva de género. Resulta

esencial, que cualquier trabajo en construcción de paz incluya el enfoque de género, y que este se base en el trabajo con la sociedad desde una perspectiva feminista. Sin embargo, en iniciativas tan relevantes como la *Revisión de la Estrategia de género de Consolidación de la Paz*, se encontró que no se incluye suficientemente los análisis que van más allá de la declaración de apoyo, y también carece de un análisis interseccional que incorpore las diversas experiencias basadas en raza, etnia, cultura, edad o identidad de género (WILPF 2023: 6).

WILPF recuerda como una participación plena, igualitaria y significativa requiere un entorno en el que las mujeres y las personas LGBTQI+ estén representadas por igual en todos los niveles y etapas. En los últimos 20 años, los mecanismos que existen en las conversaciones de paz no han permitido la presencia de las mujeres, de forma significativa. Las agendas prediseñadas presentan obstáculos logísticos, técnicos, jurídicos, financieros y de accesibilidad para la participación. Para lograr una participación significativa, es preciso formar parte del diseño del proceso, incluyendo quién los dirige y qué temas están sobre la mesa para el debate. Para poner en práctica esta recomendación, los Estados miembros y la ONU deben trabajar con la sociedad civil local, nacional e internacional para encontrar formas de remodelar los procesos existentes, ampliar la participación e integrar las consideraciones de género en todos ellos (WILPF, 2023: 4). Además, es preciso ir más allá de las cuotas o número de mujeres que participan en espacios de toma de decisiones, y transformar las estructuras patriarcales que impiden la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La ONU también debe predicar con el ejemplo y exigir la participación de las mujeres en todos los procesos que dirige o apoya.

También debe responder a las peticiones de la sociedad civil de un liderazgo más fuerte y eficaz que les apoye en sus esfuerzos por la paz. Las organizaciones de la sociedad civil destacan por el papel que juegan en la construcción de la paz, creando redes de confianza, al representar a los colectivos más vulnerables y a quienes a menudo no están representados en las estructuras políticas. Sin embargo, el espacio de participación de las organizaciones en Naciones Unidas se ha ido debilitando. El Pacto de Futuro debería identificar vías y medios para fortalecer el espacio cívico, y en particular el trabajo que realizan los defensores y defensoras de los derechos humanos, ofreciendo espacios seguros y garantizando su trabajo, cuando estos son perseguidos por su propio gobierno (Amnistía 2024: 3). Asimismo, se plantea incluir a los gobiernos locales y regionales en los procesos de toma de decisiones globales, para promover un nuevo contrato social para la igualdad y la democracia. Y fortalecer las capacidades de los gobierno locales y regionales, para afrontar las crisis climáticas y mitigar sus efectos (CGLU, 2024).

La Asamblea General debería ser revitalizada reforzando los mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Sistema de Naciones, promoviendo procesos consultivos y facilitando la participación en comisiones de trabajo. Además, como parte del Pacto por el Futuro, los Estados deberían comprometerse a revisar las restricciones existentes al acceso y la participación de la sociedad civil en la ONU y a aplicar las recomendaciones ya formuladas en este sentido por las ONG y los Estados, en especial como parte de la campaña UNmute. También debería establecerse un procedimiento más transparente sobre los procedimientos que califican a una organización para que se reconozca su carácter consultivo, que presenta diversos problemas (Amnistía 2024: 10-11).

Y en lo que se refiere a la gobernanza global, las organizaciones de la sociedad civil señalan que una de las necesidades y peticiones más acuciantes es la reforma del Consejo de Seguridad, que se ha intentado en diferentes ocasiones sin ningún éxito. Algunas organizaciones proponen la eliminación del derecho al veto, así como la ampliación del Consejo, con una representación regional más justa. Una reforma significativa del Consejo de Seguridad requiere de un compromiso de los gobiernos integrantes para preservar la paz y la seguridad internacionales, aumentando los procesos de mediación internacional y de diplomacia en los conflictos, adoptando medidas para prevenir y erradicar los genocidios, y los crímenes de lesa humanidad. Pero las medidas concretas están por definir (Amnistía Internacional, 2024).

En cuanto a la financiación del desarrollo, se plantea que la nueva arquitectura debe sustentarse sobre el principio de cooperación e interdependencia y cuidado, y debería incluir la justicia climática. Se señala que es preciso superar la narrativa de escasez de finanzas públicas para estas cuestiones, cuando los presupuestos militares no dejan de aumentar. Entre las demandas que se realizan, destaca la petición de desvincular el desarrollo con el concepto de crecimiento para dejar paso a bienestar comunitario, la justicia global y la estabilidad ecológica. También se propone que el Pacto incluya un compromiso con la reducción de los gastos militares para reorientarlos hacia la financiación del desarrollo y la justicia climática. Se plantea que se movilicen los recursos disponibles para cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos y se propone que el Pacto incluya un compromiso claro con la reforma fiscal e inste a los Estados miembros a apoyar una reforma fiscal progresiva en el plano nacional como internacional, que conduzca a la elaboración de un convenio marco sobre cooperación fiscal internacional. Asimismo, se plantea que el Pacto promueva un alivio de la deuda para los países en riesgo de sobreendeudamiento que sufran los efectos de la crisis climática. Y se hace un llamamiento para que se aumente la ayuda internacional a aquellos países que sufren los impactos de la

crisis climática. La justicia climática supone un mayor compromiso con aquellos grupos que la crisis climática les afecta de manera desproporcionada (Amnistía 2024: 5).

A modo de cierre

En este artículo, hemos abordado los pasos que se han dado para la preparación de la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024 en Nueva York y que forma parte de un proceso iniciado en 2020 con la conmemoración del 75 Aniversario de las Naciones Unidas, seguido de la elaboración de una *Agenda Común*, hasta llegar a la Cumbre. Esta iniciativa forma parte de una serie de metas globales que Naciones Unidas ha ido adoptando progresivamente a lo largo de los años con el propósito movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos (Jolly *et al.*, 2007: 67-70).

Se ha realizado un trabajo ingente en la preparación de esta Cumbre, recogiendo ideas y propuestas a partir de un proceso participativo e inclusivo que ha tratado de incorporar las voces de múltiples actores. Además de esta Cumbre, están previstos algunos encuentros específicos para abordar cuestiones concretas, como la Declaración sobre las Generaciones Futuras, el Pacto Global Digital, la Cumbre Social Mundial de 2025, entre otras.

Se presentan propuestas muy ambiciosas y necesarias. Para que esta Cumbre sea exitosa, se requiere de un compromiso muy fuerte de los Estados miembros por comprometerse con esta Agenda y con el multilateralismo. Se constata, por una parte, un enorme esfuerzo por construir consensos internacionales que permitan abordar los retos complejos que enfrenta la humanidad y que requieren de respuestas globales. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible forman parte de ese proceso de establecer unas metas comunes compartidas hacia las que avanzar de manera conjunta, aunque con responsabilidades diferenciadas. También hay un reconocimiento de la urgencia de actuar de manera inmediata, dado que hay ciertas cuestiones que no pueden esperar, como por ejemplo el impacto del cambio climático en algunas regiones, entre otros asuntos.

Sin embargo, las dinámicas globales operan al margen de estos consensos e incluso continúan erosionándose los ya existentes. Resulta paradójico, por ejemplo, abordar los ODS, y en particular el ODS 16, mientras que supuestos Estados democráticos violan el Derecho Internacional de forma impune, no respetan las resoluciones de las Naciones Unidas y atacan a la propia institución o bien toman decisiones cruciales al margen de esta.

Las Naciones Unidas aportan un conocimiento experto basado en estándares universales de dignidad humana, que constituyen una poderosa fuente de legitimidad

Esta situación se explica por la propia naturaleza de estas metas globales, que son “normas” multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas (Sanahuja, 2014: 49-83). Pero estos consensos, solo serán efectivos si van acompañados de una movilización social que dé legitimación política.

Las Naciones Unidas aportan un conocimiento experto basado en estándares universales de dignidad humana, que constituyen una poderosa fuente de legitimidad y un poder discursivo que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. Es por ello, que cuando las metas globales, cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los rangos internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos (Sanahuja 2014: 49-83).

Sin embargo, en los últimos años la normalización de los dobles estándares por parte de Estados Unidos y algunos países occidentales ha debilitado la presión reputacional y la legitimidad de la institución. El genocidio que estamos viendo en directo y el asesinato de miles de personas palestinas muestra las dificultades que enfrenta Naciones Unidas para hacer cumplir su mandato, más allá del respeto de los principios y de la legitimidad. Ni los tiempos ni los instrumentos son adecuados para responder a situaciones como esta. Esto provoca una enorme impotencia.

Las Naciones Unidas se fundaron después del trauma de la Segunda Guerra Mundial y, por lo tanto, sostenerla y fortalecerla es esencial para garantizar el futuro. No necesitamos que una nueva catástrofe mundial para actuar. Por eso tenemos que seguir apostando por la institución, por mejorarla y hacerla efectiva, y por lograr que esa Cumbre del Futuro, se convierta en una hoja de ruta hacia la paz y la prosperidad.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2024). *Escrito de Amnistía Internacional sobre el borrador cero del Pacto para el Futuro*. 12 de febrero.

Klerk et al (2023). *Climate damage caused by Russia's war in Ukraine*, Initiative on GHG accounting of war. Disponible: <https://climatefocus.com/wp-content/uploads/2022/11/clim-damage-by-russia-war-12months.pdf>

GPW (2024). *Cumbre del Futuro 2024. Presentación del Borrador Cero*. Hoja informativa 4. Naciones Unidas.

GPW (2023). *Cumbre del Futuro en 2024. Hoja informativa 3*. Naciones Unidas.

High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB) (2023). *A Breakthrough for People and Planet: Effective and inclusive Global Governance for Today and the Future*. New York: United Nations University

Naciones Unidas (2023a). *Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio. Informe de política de Nuestra Agenda Común 1*. Marzo.

Naciones Unidas (2023b). *Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisivos y de elaboración de políticas. Informe de política de Nuestra Agenda Común 3*. Abril. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2021a). *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2021b). *Nueva Agenda de Paz. Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, nº 9. Nueva York: Naciones Unidas. pp.15-32.

Parkinson, Stuart y Cottrell, Linsey (2022). "Estimating the Military's Global Greenhouse Gas Emissions," *Scientists for Global Responsibility and Conflict and Environment Observatory*. Disponible en https://ceobs.org/wpcontent/uploads/2022/11/SGRCE-OBS-Estimating_Global_Military_GHG_Emissions_Nov22_rev.pdf

Sanahuja, J. A. (2014) "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en M. Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*, Madrid: CEIPAZ, pp. 49-83

SIPRI (2024). "Trends in world military expenditure, 2023". *SIPRI Fact Sheet*. Abril de 2024.

SIPRI (2023). *SIPRI Yearbook 2023. Armaments, Disarmament and International Security*. Resumen en español.

WILPF (2024). *Written Input for Preparation of Zero Draft of the Pact for the Future*. Ginebra: WILPF. Disponible en: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sof-womens-int-league-peace-input-zero-draft-pact-for-future.pdf>

WILPF (2023). *Taking forward the UN's New Agenda for Peace: WILPF's Analysis and Recommendations on WPS and Gender*. September.

Revisión de la Nueva Agenda de Paz y recomendaciones sobre el desarme y la desmilitarización¹

Ray Acheson

Reaching Critical Will (WILPF)



El 20 de julio de 2023, el secretario general de las Naciones Unidas (SGNU) lanzó su informe político *Una Nueva Agenda para la Paz* como aportación a los preparativos de la Cumbre del Futuro en 2024. La Agenda contiene una serie de recomendaciones vinculadas directamente con el desarme y la desmilitarización². El SGNU señala con claridad los problemas que representa el militarismo para la paz y la seguridad mundiales, y la Agenda ofrece varias recomendaciones para eliminar las armas y prevenir los conflictos.

"La guerra es siempre una elección: recurrir a las armas en vez de al diálogo, a la coacción en vez de a la negociación, a la imposición en vez de a la persuasión. Ahí reside nuestra mayor esperanza, pues si la guerra es una opción, la paz también puede serlo" (Una Nueva Agenda para la Paz 2023: 3).

¹ Este artículo es una traducción de: Acheson, Ray (2023). *Review of a New Agenda for Peace's Recommendations for Disarmament and Demilitarisation*. WILPF. Traducción realizada por Hector Sanahuja.

² Reaching Critical Will un programa de WILPF International hizo unas recomendaciones a la Agenda de Paz en enero de 2023.

La Agenda ofrece recomendaciones ambiciosas sobre el desarme y la prohibición de los sistemas de armas autónomas

La Agenda ofrece recomendaciones ambiciosas sobre varias cuestiones relacionadas con el desarme, incluyendo un claro llamamiento a la negociación en un plazo determinado de un Tratado que prohíba los sistemas de armas autónomas y la aplicación de la Declaración Política sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Ofrece un sólido análisis de la competencia geopolítica y el gasto militar que están poniendo al mundo entero en grave peligro. También incluye algunos cambios importantes en el lenguaje utilizado en la ONU en torno al patriarcado, la misoginia y el género que son imprescindibles para avanzar en el trabajo de desmantelamiento de las estructuras de poder y la desigualdad.

Sin embargo, la Agenda no logra conectar las cuestiones estructurales del patriarcado con el militarismo; tampoco aborda la relación entre el militarismo y la crisis climática y ecológica. Aunque su recomendación de eliminar las armas nucleares es importante, no insta a los Estados a emprender acciones para lograr ese objetivo, ni critica las teorías y justificaciones sobre la posesión de armas nucleares. Y aunque, en general, las recomendaciones del SGNU resultan útiles para orientar a los Estados en el futuro, la Agenda se queda corta a la hora de sugerir acciones que interrumpan y desmantelen los sistemas de guerra, la especulación y la violencia estructural que siguen oprimiendo a la mayoría de la población mundial.

Este artículo hace una revisión de la Nueva Agenda de Paz en lo que se refiere al desarme y la desmilitarización, atendiendo a sus recomendaciones e identificando algunas de las carencias encontradas y ofrece sugerencias sobre cómo reforzar esta Agenda en el ámbito del desarme de cara al futuro.

Gasto militar, tensiones geopolíticas y diplomacia para la paz

La Agenda reconoce algunas de las cuestiones estructurales clave que subyacen a la elección de la guerra, una y otra vez, por parte de algunos Estados. En la parte inicial del texto de la Agenda se destaca que las doctrinas de seguridad nacional de muchos gobiernos alertan y favorecen: “la intensificación de la competencia geoestratégica en las próximas décadas”. El SGNU lamenta que el gasto militar global marcara un récord en 2022, alcanzando los 2,24 billones de dólares (Tian et al. 2022). Al mismo tiempo, “los marcos de control de armamentos y los acuerdos de gestión de crisis que ayudaron a estabilizar las rivalidades entre grandes potencias y a evitar otra guerra mundial se han erosionado”. Entre otras cosas, esto ha vuelto a poner sobre la mesa la amenaza de una guerra nuclear (p.4).

El SGNU responsabiliza directamente a los Estados miembros de este deterioro del sistema internacional porque no han sabido “hacer frente con eficacia a las amenazas globales e interrelacionadas que tienen ante sí, gestionar sus rivalidades y respetar y reforzar los marcos normativos que rigen sus relaciones mutuas y establecer parámetros internacionales para el bienestar de sus sociedades” (p. 8). Así, la Agenda insta a los Estados a basarse en los principios de confianza, solidaridad y universalidad para guiar sus relaciones, en lugar de la competencia y la animadversión.

“La fuerza motriz de un nuevo multilateralismo debe ser la diplomacia. La diplomacia debe ser una herramienta no solo para reducir el riesgo de conflicto, sino también para gestionar las crecientes fracturas que marcan el orden geopolítico actual y forjar espacios de cooperación para intereses compartidos. Ello exige, por encima de todo, un compromiso con el arreglo pacífico de controversias” (p. 11).

El SGNU insta a los Estados a dar prioridad a la diplomacia para superar las crecientes divisiones y a “garantizar que la competencia sin paliativos no pisotee a la humanidad” (p. 17).

Ofrece sus “buenos oficios” con este fin, señalando que el Secretariado de la ONU está disponible para ayudar, entre otras cosas, a construir o reforzar los marcos regionales para el desarme y a revertir el deterioro de las relaciones geopolíticas manteniendo abiertos los canales diplomáticos, incluyendo la comunicación de las crisis a través de los marcos de la ONU y el acuerdo sobre comportamientos responsables y la gestión de incidentes para prevenir la escalada de los conflictos (p. 18).

La Agenda también incentiva a los Estados a profundizar en la comprensión de los problemas estructurales que conducen a las tensiones y los conflictos. En particular, el SGNU subraya que es preciso abordar las causas profundas de la violencia para evitar “respuestas excesivamente securitizadas” a las tensiones y los conflictos. Esto es algo que WILPF lleva señalando desde su fundación en 1915, y es la razón por la que la organización ha instado a la desmilitarización como la solución clave para poner fin a la violencia y los conflictos.

La Agenda del SGNU se alinea con este enfoque, instando a los Estados miembros a “revertir el impacto negativo del gasto militar ilimitado y centrarnos en los profundos efectos sociales negativos de los recursos públicos desviados a la actividad militar en lugar de al desarrollo sostenible y la igualdad de género” (p. 22).

Para ofrecer una hoja de ruta más sólida hacia la desmilitarización, la Agenda podría exigir reducciones del gasto militar que fueran obligatorias y sujetas a plazos

En una sección sobre la reducción del coste humano de las armas, la Agenda pide a los Estados miembros que adopten enfoques sobre la violencia que “aborden los impactos humanitarios, de género, de discapacidad y relacionados con la edad que provocan ciertas armas, métodos y medios de guerra” (p. 22). Además, insta a los Estados a “comprometerse a reducir el coste humano de las armas alejándose de los enfoques excesivamente centrados en la seguridad y militarizados de la paz, reduciendo el gasto militar y promulgando medidas para fomentar un desarme centrado en el ser humano” (p. 22). En sus recomendaciones, la Agenda solicita al secretario general que prepare un estudio actualizado sobre las repercusiones sociales y económicas del gasto militar (p. 22). También vincula la desmilitarización con el desarrollo, e insta a los Estados a “redoblar los esfuerzos para limitar las armas convencionales y aumentar la inversión en prevención e infraestructuras y servicios sociales, prestando especial atención a la reducción de las desigualdades de género y de la marginación estructural, para contribuir a una paz sostenible y encaminar a las sociedades hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Es muy importante enmarcar la diplomacia, la cooperación, la confianza y la solidaridad en el camino hacia la paz. La desmilitarización –la reducción del gasto militar y del armamento– es imprescindible para emprender este camino, sin embargo, la Agenda es poco concreta a la hora de explicar cómo están inextricablemente relacionados. La militarización es un impedimento fundamental para la diplomacia. La ONU y muchos Estados miembros llevan exigiendo el desarme y la desmilitarización desde la fundación de Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, pero los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han actuado en la dirección opuesta, haciendo prevalecer el uso la fuerza. ¿Qué sería necesario para revertir esta tendencia hacia el militarismo y el uso de la fuerza? ¿Qué sistemas y estructuras son necesarios para garantizar la desmilitarización? ¿Cuáles son los mecanismos para reducir el gasto militar y lograr el desarme? ¿Cómo prevenir el enriquecimiento a partir de la guerra?

Estas cuestiones no se abordan directamente en la *Nueva Agenda para la Paz*. Algunas de las recomendaciones de la Agenda ofrecen pasos claros que los Estados deben emprender, mientras que otras siguen siendo aspiraciones vagas y poco concretas. Para ofrecer una hoja de ruta más sólida hacia la desmilitarización, la Agenda podría, entre otras cosas, exigir reducciones del gasto militar que fueran obligatorias y sujetas a plazos; instar a los Estados a poner fin a los sistemas de fabricación de armas que permiten los beneficios privados y la influencia política; cerrar y dismantelar las bases militares extranjeras, que agravan las tensiones, facilitan los enfrentamientos bélicos y las invasiones, y perpetúan las posturas de uso de la fuerza a escala mundial; etc.

A pesar de ello, es muy importante que la Agenda incluya un llamamiento a la desmilitarización y a la diplomacia y que pueda contribuir a dar forma a nuevos compromisos y obligaciones para los Estados en esta materia.

Control de armas y transparencia

Como parte del trabajo para mejorar la diplomacia y reducir el militarismo, la Agenda destaca la importancia de las medidas para fomentar la confianza, como los acuerdos bilaterales de control de armamentos, y los mecanismos de transparencia, como el *Informe de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares y el Registro de Armas Convencionales*. La Agenda también pide “mecanismos duraderos y prácticos, en particular entre las potencias nucleares, que sean resilientes a las crisis que podrían desencadenar una escalada” (p.12). Además, el SGNU señala que es importante aumentar la transparencia de las doctrinas militares. Sostiene que “evitar los enfrentamientos directos es el principal objetivo de estos sistemas de gestión de crisis, pero deberían apoyarse en un diálogo más sostenido y en el intercambio de datos, a nivel bilateral y multilateral, para abordar las fuentes subyacentes de las tensiones y fomentar un entendimiento común de las amenazas existentes” (p.12).

Estas recomendaciones son útiles, en la medida en que promueven una cultura de intercambio de información y diálogo que puede ayudar a evitar que las tensiones acaben en conflictos armados. Sin embargo, sería útil una mayor concreción en cuanto al contenido y la forma de los “sistemas de gestión de crisis”. Asimismo, que en las recomendaciones se haga un llamamiento sobre control de armas en lugar de pedir el desarme, así como solicitar una mayor transparencia y regulación del gasto militar en lugar de una reducción, que resulta insuficiente para avanzar de forma significativa en la desmilitarización, tal y como plantea la Agenda.

Las armas nucleares

“La amenaza existencial que las armas nucleares suponen para la humanidad debe motivarnos para trabajar en pos de su total eliminación” (p. 16).

La Acción 1 de las recomendaciones de la Agenda es eliminar las armas nucleares. Observando el constante desmantelamiento del sistema de no proliferación y desarme nuclear, el SGNU insta a los Estados a “volver a comprometerse urgentemente en la búsqueda

Los Estados con los mayores arsenales nucleares tienen la responsabilidad de “negociar nuevos límites y reducciones de las armas nucleares estratégicas” y de entablar un diálogo con este fin

de un mundo libre de armas nucleares y dar marcha atrás en la erosión de las normas internacionales contra la proliferación y el uso de armas nucleares” (p. 16). Insta a los Estados poseedores de armas nucleares a comprometerse a no utilizarlas nunca y a tomar medidas para evitar errores o errores de cálculo. Los Estados con los mayores arsenales nucleares tienen la responsabilidad de “negociar nuevos límites y reducciones de las armas nucleares estratégicas” y de entablar un diálogo con este fin. El SGNU también pide al Consejo de Seguridad que “se comprometa a imponer medidas punitivas para restablecer la paz y la seguridad internacionales ante cualquier uso o amenaza de uso de armas nucleares”, y que todos los Estados se adhieran a las normas más estrictas de control de seguridad nuclear para evitar la proliferación (p. 16).

Lamentablemente, la Agenda ni siquiera menciona el Tratado de las Naciones Unidas sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), que fue adoptado en la Asamblea General de la ONU en julio de 2017 y que entró en vigor en enero de 2021. Este Tratado no solo refuerza la obligación legal del artículo VI del Tratado de No Proliferación para la eliminación de las armas nucleares, sino que también proscribe todas las actividades relacionadas con las armas nucleares, incluidos el desarrollo, los ensayos, la posesión, el despliegue, el uso y la amenaza de su uso. Su universalización y aplicación conducirían a la eliminación de las armas nucleares. Ninguna de las recomendaciones de la Agenda señala realmente como alcanzar el objetivo de la Acción 1, que es la eliminación de las armas nucleares, ni las reducciones de los arsenales o los debates sobre “seguridad estratégica”.

La Agenda también debería ser categórica a la hora de rechazar la teoría de la disuasión nuclear, basada en conceptos como la “destrucción mutua asegurada”. Tales teorías son la antítesis de la cooperación mundial, pues enfrentan entre sí a Estados capaces de ejercer una violencia nuclear masiva.

Las armas biológicas

La Agenda aborda ampliamente las armas y otros riesgos biológicos, dado que se inició en parte como respuesta a la pandemia de COVID-19. Señala que “los riesgos para la seguridad biológica y sanitaria mundial son diversos y están interconectados. Van más allá del uso hostil de la biología en forma de desarrollo y uso de armas biológicas e incluyen una serie de acciones que podrían socavar la seguridad biológica y sanitaria “ (p.29). Además, el SGNU advierte que: “Los avances tecnológicos y las complejas sinergias e interacciones entre ellos facilitan el desarrollo de armas biológicas. El número de perso-

nas en todo el mundo que pueden manipular patógenos peligrosos va en aumento, entre ellas las que pueden tener malas intenciones, incluidos los terroristas” (p. 29).

La Agenda insta a los Estados a tomar medidas para garantizar que los avances tecnológicos no se utilicen para crear “nuevas formas de infligir daños, muertes y trastornos” (p. 29). Para ello, el SGNU recomienda identificar los riesgos biológicos emergentes y en evolución; reforzar la previsión, coordinación y preparación ante tales riesgos, “ya sean causados por la liberación natural, accidental o deliberada de agentes biológicos”; y trabajar con el sistema de las Naciones Unidas para ofrecer opciones que refuercen la prevención y la respuesta.

También insta a los Estados a “desarrollar medidas para hacer frente a los riesgos que entrañan la biotecnología y las tecnologías de mejora humana aplicadas en el ámbito militar”, entre otras cosas estableciendo “normas, reglas y principios de comportamiento responsable sobre los usos militares de las tecnologías de mejora y degradación humanas, entre otras cosas para aumentar la transparencia en torno a la planificación y las prácticas de defensa”. También hizo un llamamiento a los Estados firmantes de la Convención sobre Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) y a la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre Su Destrucción (Convención sobre las Armas Químicas-CAQ), explorar las posibles consecuencias de los avances en neurobiología y en tecnologías convergentes conexas para los respectivos regímenes de gobernanza (p.29).

Curiosamente, el informe no aborda las armas químicas más allá de esa única referencia a la CAQ. Esto es particularmente extraño debido a su reciente uso en conflictos y asesinatos en varios países, los recientes éxitos en la destrucción de arsenales de armas químicas a nivel mundial, y el trabajo en curso de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y otros mecanismos de la ONU para hacer frente al uso de armas químicas en Siria. También resulta llamativo que la Agenda no refuerce la petición de un mecanismo de verificación u otras medidas para fortalecer la CABT, que la mayoría de los Estados parte apoyan.

Las armas autónomas

En la que quizá sea la recomendación más ambiciosa y específica en relación con el desarme y la desmilitarización, el SGNU hace un llamamiento explícito a la celebración de negociaciones multilaterales para alcanzar, antes de 2026, un instrumento jurídicamente vin-

Los sistemas de armas autónomas plantean problemas humanitarios, jurídicos, de seguridad y éticos, y suponen una amenaza directa para los derechos humanos y las libertades fundamentales

culante que prohíba los sistemas de armas autónomas. Insta a que este Tratado prohíba aquellos sistemas que funcionen sin control o supervisión humana y que no puedan utilizarse de conformidad con el derecho internacional humanitario, y que regule todos los demás tipos de armas autónomas.

“Las máquinas que tienen el poder y la discreción de segar vidas sin una intervención humana son políticamente inaceptables, moralmente repugnantes y deberían estar prohibidas por el derecho internacional” (p. 27).

Miles de personas expertas y científicos en tecnología e inteligencia artificial, la campaña Stop Killer Robots, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Comité Internacional de la Cruz Roja, 26 premios Nobel y la sociedad civil en general, han pedido insistentemente la negociación urgente de una nueva legislación internacional que aborde los sistemas de armamento autónomos y garantice un control humano significativo sobre el uso de la fuerza. Muchos gobiernos también apoyan esta demanda, y hasta ahora 90 Estados han pedido un instrumento jurídico para las armas autónomas.

Estos países reconocen desde hace tiempo que, como afirma la Agenda del SGNU, los sistemas de armas autónomas “plantean problemas humanitarios, jurídicos, de seguridad y éticos, y suponen una amenaza directa para los derechos humanos y las libertades fundamentales” (p. 27). Sin embargo, las negociaciones de un Tratado de este tipo se han visto bloqueadas hasta ahora por unos pocos Estados fuertemente militarizados que están invirtiendo actualmente en el desarrollo de estas armas autónomas.

Como ha señalado la Campaña Stop Killer Robots, “El calendario de acción sin precedentes del SGNU se produce en medio de un aumento de los informes sobre el uso de sistemas de armas con niveles preocupantes de autonomía en los conflictos. En estos momentos, el rápido avance de la tecnología está causando daños, con una creciente deshumanización digital y de los daños automatizados en todo el mundo”. La recomendación del SGNU de la ONU “allana el camino para que los Estados actúen en octubre, ya que es probable que se presente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas una resolución para abrir nuevas consultas internacionales, un paso clave hacia un nuevo Tratado internacional”, afirma la Campaña de Stop Killer Robots.

La inteligencia artificial

En un tema estrechamente relacionado con los sistemas de armas autónomas, la Agenda también advierte de que los avances en inteligencia artificial (IA) y tecnologías cuánticas, “incluidas las relacionadas con los sistemas de armamento, están poniendo de manifiesto la insuficiencia de los marcos de gobernanza existentes” (p. 5). Con este fin, la Agenda insta a los Estados miembros a “tomar medidas para mitigar los riesgos relacionados con los sistemas basados en inteligencia artificial en el ámbito de la paz y la seguridad y a desarrollar los marcos necesarios para lograr este objetivo”, incluso mediante “la posible creación de un nuevo organismo mundial” similar al Organismo Internacional de Energía Atómica o al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (p. 28).

“La magnitud de la revolución de la inteligencia artificial es ahora evidente, pero su capacidad de causar daño a las sociedades y las economías, e incluso de desencadenar la guerra, es impredecible” (p. 5).

La Agenda insta a los Estados a: “Desarrollar urgentemente estrategias nacionales sobre el diseño, el desarrollo y el uso responsable de la inteligencia artificial, coherentes con las obligaciones de los Estados miembros en virtud del derecho internacional humanitario y la legislación sobre derechos humanos”; “Desarrollar normas, reglas y principios en torno al diseño, desarrollo y uso de aplicaciones militares de la inteligencia artificial mediante un proceso multilateral, garantizando al mismo tiempo la participación de las partes interesadas de la industria, el mundo académico, la sociedad civil y otros sectores”; y a “acordar un marco global que regule y refuerce los mecanismos de supervisión para el uso de la tecnología basada en datos, incluida la inteligencia artificial, con fines antiterroristas” (p. 28).

Es positivo que el SGNU pida una regulación estricta de la IA. Las revisiones y estudios deontológicos han dejado claro que muchas tecnologías algorítmicas y de IA ya han tenido repercusiones negativas a nivel mundial sobre los derechos humanos, la igualdad y el bienestar. Será imperativo contar con mandatos más claros para regular el desarrollo y el despliegue de la IA. La recomendación de esta sección sobre las aplicaciones militares de la IA debería integrarse más plenamente en la firme recomendación del SGNU sobre la prohibición de los sistemas de armas autónomas, ya que las tecnologías de IA formarán parte de lo que habrá que tener en cuenta en dichas negociaciones.

La vigilancia

La Agenda sólo menciona la vigilancia brevemente en relación con las armas autónomas como con la inteligencia artificial y señala: “Las herramientas digitales han creado vías de participación ciudadana antes inconcebibles, en particular para los jóvenes. Sin embargo, las mismas herramientas se han utilizado para restringir el espacio cívico, inhabilitando los canales disponibles para que la población se organice o rastreando o vigilando a quienes protestan” (p. 6).

Lamentablemente, la Agenda no incluye ninguna recomendación para impedir o reducir las actividades de vigilancia de los Estados o de terceros. La vigilancia es una parte clave del “panóptico” digital y físico que están desarrollando activamente algunos Estados, que es un sistema de vigilancia, control, encarcelamiento y ejecución que puede verse en el nexo de desarrollo de los sistemas de armas autónomas, los sistemas de IA, los sistemas cibernéticos, los programas espía, los drones, el software policial predictivo y otras tecnologías.

En muchos contextos globales, la vigilancia ha dado lugar a violaciones de los derechos humanos, detenciones parciales, acoso policial y encarcelamiento, y a la facilitación de ataques armados con aviones no tripulados y otros ataques dentro y fuera de los conflictos armados. La Agenda debe exigir la prohibición de la vigilancia biométrica, como han pedido cientos de organizaciones de la sociedad civil, así como de las tecnologías de reconocimiento facial, la vigilancia selectiva de los defensores de los derechos humanos, las tecnologías policiales predictivas, etc.

Los drones

La Agenda apenas aborda la cuestión de los drones, ya sean aquellos utilizados para la vigilancia, o para facilitar los ataques. El SGNU se limita a señalar que “la proliferación de sistemas aéreos armados no tripulados (también denominados drones) en los conflictos armados es otra tendencia notable, con un uso cada vez mayor y más sofisticado tanto por parte de los Estados como de los agentes no estatales, incluidos los grupos terroristas. A menudo se han desplegado contra objetivos civiles, incluidas las infraestructuras críticas, y han supuesto una amenaza para las operaciones de paz” (p. 5). Como ha señalado WILPF Internacional en sus declaraciones ante el Consejo de Derechos Humanos y en los foros de desarme, el uso de aviones armados no tripulados, tanto para ejecuciones extrajudiciales fuera de los conflictos armados, como para llevar a cabo ataques durante

La Agenda debe exigir la prohibición de la vigilancia biométrica, así como de las tecnologías de reconocimiento facial, la vigilancia selectiva de los defensores de los derechos humanos y las tecnologías policiales predictivas

los conflictos es objeto de gran preocupación. Entre otros motivos, por la falta de garantías procesales para quienes figuran en las “listas de asesinados” y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos; las muertes y lesiones de civiles y la destrucción de bienes de carácter civil; la falta de transparencia en torno al funcionamiento y los objetivos de los drones armados; la falta de un registro exhaustivo y preciso de las bajas; y la aparente reducción del umbral para el uso de la fuerza que permiten los drones armados. Utilizar el género u otras categorizaciones generales como criterio para dirigir los ataques con drones también socava el principio de presunción del Derecho Internacional Humanitario y constituye una forma de violencia de género.

Por lo tanto, la Agenda debería exigir la prohibición de los drones armados. Como mínimo, debería insistir en que todos los Estados cumplan con el Derecho Internacional Humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos y la legislación que rige la limitación del uso de la fuerza, también en relación con el uso de drones armados. También debe instar a los Estados a que cesen o se abstengan de cometer ejecuciones extrajudiciales, así como de llevar a cabo los denominados *signature strikes* con aviones no tripulados armados u otros medios y métodos. Debe pedir a todos los Estados que utilizan aviones no tripulados armados que publiquen registros de sus decisiones y operaciones a la hora de seleccionar sus objetivos, y que sean claros sobre las normas jurídicas aplicables a la utilización de aviones no tripulados armados mediante la publicación de asesoramiento jurídico y procedimientos en este ámbito. Dicha información debe someterse a un escrutinio independiente para determinar el cumplimiento del derecho internacional y asegurar que existe un control humano significativo sobre los ataques.

La Agenda también debería hacer un llamamiento a todos los Estados que utilizan drones armados para que lleven a cabo investigaciones y registros exhaustivos y precisos de las víctimas, en coordinación con expertos independientes de la ONU u otras organizaciones internacionales pertinentes. También podría recomendar un estudio del SGNU para desarrollar un mecanismo sólido de supervisión y rendición de cuentas para el uso de aviones no tripulados armados, que debería, entre otras cosas, examinar la aplicación del derecho internacional al uso de estos y considerar sus implicaciones en lo que respecta al control de armas y la carreras de armamentos.

La cibernética

La Agenda dedica un amplio apartado a abordar las cuestiones cibernéticas. Destaca el aumento de los usos malintencionados de las tecnologías digitales por parte de agentes estatales y no estatales, así como los programas informáticos “capaces de difundir y distorsionar contenidos de forma instantánea y masiva, que anuncia una nueva realidad cualitativamente distinta” y los irresponsables modelos de negocio de las redes sociales que “priorizan el beneficio a expensas del bienestar y la seguridad de sus usuarios y sociedades” (p. 6).

“El ciberespacio no es un ámbito sin ley: los Estados han afirmado que la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional se aplican al ciberespacio” (p. 26).

La Agenda señala que los “avances concretos a nivel multilateral, como resultado del trabajo realizado bajo los auspicios de la Asamblea General durante las dos últimas décadas, han llevado a los Estados a llegar a un acuerdo para la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con normas específicas de comportamiento estatal responsable” (p. 26). Sin embargo, también se piden medidas adicionales, entre ellas “medidas concretas para evitar la extensión y la escalada de los conflictos al ciberespacio, incluida la protección de la vida humana frente a la ciberactividad maliciosa” (p. 27).

Para ello, la Agenda recomienda que los Estados declaren que “las infraestructuras esenciales para los servicios públicos y para el funcionamiento de la sociedad están vedadas a la ciberactividad maliciosa, tanto por parte de agentes estatales como no estatales”, y que los Estados establezcan un “mecanismo multilateral independiente de rendición de cuentas sobre el uso malintencionado del ciberespacio por parte de los Estados para reducir los incentivos a este tipo de conductas”. La Agenda sugiere que esto podría “potenciar el cumplimiento de las normas y principios acordados sobre el comportamiento responsable de los Estados” y “reforzar la capacidad de la justicia penal para investigar, procesar y juzgar la ciberactividad de los agentes terroristas contra dichas infraestructuras” (p. 27).

Aunque van en la dirección correcta, estas recomendaciones se quedan cortas a la hora de hacer un llamamiento concreto para prohibir los ciberataques contra infraestructuras críticas. Dicho esto, es alentador ver reflejada en la Agenda la recomendación de WILPF de establecer medidas y mecanismos de rendición de cuentas. Éstos son necesarios para que los gobiernos rindan cuentas por sus violaciones de los derechos humanos y de otras leyes internacionales en relación con el uso indebido de las tecnologías cibernéticas.

Los Estados deberían establecer un mecanismo multilateral independiente de rendición de cuentas sobre el uso malintencionado del ciberespacio

Como recomendamos en la presentación de WILPF al proceso de la Nueva Agenda para la Paz, la Cumbre para el Futuro también debería adoptar el marco de la “ciberpaz” para las acciones en este ámbito, ya que refuerza los enfoques centrados en el ser humano y basados en los derechos para hacer frente a las ciber-amenazas. La Agenda también debería incluir un llamamiento inequívoco a un enfoque multiactor, en los foros cibernéticos de la ONU, y encontrar formas de alinearse con otros aspectos relevantes del trabajo de la ONU en este ámbito, como el Pacto Digital Mundial. En términos más generales, se puede realizar una “integración cibernética” con otras partes de la Agenda, como en relación con las armas nucleares, las armas autónomas y la igualdad de género y LGBTQ+, dado que la actividad cibernética tiene la propensión a escalar tensiones y conflictos, así como a la discriminación y la opresión de género.

Espacio ultraterrestre

La Agenda advierte acertadamente de que el espacio ultraterrestre es otro posible ámbito de confrontación militar. “La combinación de nuevos actores espaciales, la proliferación de objetos espaciales, el hecho de que muchos servicios basados en el espacio tengan usuarios, tanto civiles como militares, y la creciente dependencia de las fuerzas armadas de los sistemas espaciales, exacerban este peligro”, señala el SGNU.

Por lo tanto, recomienda el desarrollo de normas, reglas y principios internacionales “para hacer frente a las amenazas, a los sistemas espaciales y, sobre esa base, iniciar negociaciones sobre un Tratado que garantice la paz, la seguridad y la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre” (p. 27).

Se trata de una recomendación bienvenida. La prevención de una carrera armamentística en el espacio ultraterrestre, y la prevención del emplazamiento y uso de armas en el espacio ultraterrestre ha sido durante mucho tiempo un objetivo de la gran mayoría de los Estados miembros, en diversas configuraciones. Sólo un número reducido de gobiernos militarizados han bloqueado el trabajo en este sentido, probablemente para preservar su capacidad de lanzar una guerra en el espacio si en el futuro lo consideran conveniente para sus intereses políticos y militares. Impedir la acumulación militar de armas en el espacio y su utilización es imperativo para garantizar la paz, la seguridad y los derechos humanos y el bienestar en la Tierra.

Las armas explosivas

“En el centro de nuestros compromisos de paz y seguridad está el compromiso de salvar a los seres humanos de la violencia. Los conflictos armados se libran cada vez más en centros poblados, con efectos devastadores e indiscriminados sobre la población civil” (p. 22).

En otra de las recomendaciones más firmes de la Agenda, el SGNU pide a todos los Estados miembros que durante el conflicto eviten las zonas altamente pobladas y refuercen la protección de los civiles, aplicando la Declaración Política sobre el Fortalecimiento de la Protección de los Civiles contra las Consecuencias Humanitarias del Empleo de Armas Explosivas en las Zonas Pobladas, adoptada el 18 de noviembre de 2022. La Agenda también recomienda el establecimiento de mecanismos para mitigar e investigar los daños causados a los civiles y garantizar la rendición de cuentas de los autores en este contexto, así como “poner fin al uso de artefactos explosivos improvisados por parte de grupos terroristas y otros grupos armados no estatales” (p. 22).

Exigir a los Estados que no entren en conflicto en zonas pobladas es imprescindible para salvar vidas

Estas recomendaciones son muy pertinentes. Exigir a los Estados que no entren en conflicto en zonas pobladas es imprescindible para salvar vidas, al igual que la aplicación de la Declaración Política sobre el uso de armas explosivas en dichas zonas. La Agenda también debería pedir a todos los Estados que respalden la declaración, como hizo el SGNU en el informe sobre la protección de civiles de mayo de 2023. Hasta ahora, 83 Estados han respaldado la Declaración.

La Agenda también podría ampliar la referencia a “mitigar e impedir el daño a los civiles”, basándose en el llamamiento de las organizaciones de la sociedad civil a los Estados para que proporcionen y faciliten un acceso seguro, rápido y sin trabas a la ayuda humanitaria y que tenga en cuenta las cuestiones de género, en consonancia con las normas y estándares internacionales para proporcionar una ayuda humanitaria inclusiva y basada en principios, en función de las necesidades evaluadas de los afectados.

Armas pequeñas y ligeras

La Agenda también aborda varias cuestiones relacionadas con la proliferación y el uso de armas pequeñas y ligeras (SALW, por sus siglas en inglés), señalando los retos que plantean el tráfico ilícito, los arsenales mal protegidos y las transferencias directas de estas armas por parte de los Estados a grupos armados no estatales (p. 5). También

aborda como los marcos normativos y las medidas políticas para impedir dicho acceso no se aplican suficientemente, e insta a los Estados a abordar la demanda de armas pequeñas y ligeras (p. 23).

“Las armas pequeñas y las armas ligeras y su munición son la principal causa de muertes violentas en todo el mundo, tanto en situaciones de conflicto como de no conflicto. Como se reconoce en mi Agenda para el Desarme, su proliferación, desvío y uso indebido socavan el estado de derecho, obstaculizan la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, permiten la comisión de actos delictivos, incluidos actos terroristas, abusos de los derechos humanos y violencia de género, impulsan el desplazamiento y la migración y frenan el desarrollo” (p. 23).

La Agenda recomienda a los Estados “reforzar, desarrollar y aplicar instrumentos y hojas de ruta regionales, subregionales y nacionales para afrontar los retos relacionados con el tráfico, la proliferación y el uso indebido de armas pequeñas y ligeras y municiones”. También pide a los Estados que: “fijen objetivos nacionales y regionales y midan los progresos realizados en la aplicación de los marcos normativos, incluso mediante la recopilación de datos y el seguimiento”, y que “adopten enfoques integrales que integren el control de las armas pequeñas y ligeras en las iniciativas de desarrollo y reducción de la violencia a escala nacional y comunitaria”, así como en las estrategias nacionales de prevención (p. 23).

Se trata de recomendaciones útiles, pero sólo parecen abordar la cuestión de la proliferación, la adquisición y el uso de armas pequeñas y ligeras por parte de grupos armados no estatales. Los Estados también utilizan y abusan de estas armas, y se benefician de su producción y proliferación en zonas de conflicto. Si no se aborda la violencia estatal derivada de las armas pequeñas y ligeras y su munición, la Agenda se queda muy lejos de enfrentarse a algunos de los principales impedimentos para salvar vidas mediante el desarme y el control de armas.

Otras cuestiones relativas a las armas convencionales

La Agenda sólo menciona brevemente otras armas convencionales cuando insta a los Estados a lograr la universalización de los tratados que prohíben las armas inhumanas e indiscriminadas, como la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y sus Protocolos; la Convención sobre Municiones de Racimo y la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersona (p. 22). La Agenda también insta a todos

*Los conflictos
exacerban
las pautas
preexistentes de
discriminación
y la misoginia,
tanto en redes
sociales como en
la vida cotidiana,
y alimentan
la violencia de
género y sexual*

los mecanismos de imposición de la paz a que promuevan “enfoques no militares como el desarme, la desmovilización y la reintegración” y aborden las principales causas de los conflictos y los problemas derivados de estos (p. 25).

Se trata de recomendaciones importantes. Para reforzar esta sección, la Agenda también podría destacar el daño que estas armas causan a los civiles y subrayar la necesidad urgente de que los Estados no transfieran ni utilicen este tipo de armas, dadas las circunstancias actuales en las que se están utilizando estas armas prohibidas. La Agenda también podría haber apoyado los esfuerzos de los Estados mayoritarios para reforzar los protocolos de CCW (Certain Conventional Weapons) sobre armas incendiarias y minas distintas de las minas antipersona.

Por último, resulta extraño que la Agenda no haga un llamamiento a los Estados para que se adhieran al Tratado sobre el Comercio de Armas, ni aborde el creciente comercio de armas y el negocio bélico que está socavando avances en la consecución del desarme, la desmilitarización y la mitigación y prevención de las crisis, a los que hace un llamamiento la Agenda. Tal y como plantea WILPF, el comercio internacional de armas desempeña un papel clave en el aumento de la violencia armada y los conflictos. Se debería pedir a los Estados que detengan las transferencias de armas a los conflictos y que cumplan sus compromisos de acuerdo al derecho internacional.

Género y patriarcado

La Agenda reconoce que los conflictos “exacerban las pautas preexistentes de discriminación” y que “la misoginia, tanto en las redes sociales como en la vida cotidiana, alimenta la violencia de género y sexual en todas las partes del mundo, pero en situaciones de conflicto los problemas añadidos de la debilidad institucional, la impunidad y la proliferación de armas portadas predominantemente por hombres agravan enormemente los riesgos” (p. 5). Destaca que la misoginia suele formar parte de las narrativas utilizadas para justificar los atentados terroristas y llama la atención sobre la relación entre extremismo y violencia de género.

La Agenda señala que, aunque “aproximadamente cuatro de cada cinco víctimas de homicidio son hombres, esta violencia tiene implicaciones aterradoras para las mujeres. Sus asesinatos son predominantemente por motivos de género” (p. 5). También reconoce el aumento de “las amenazas, la persecución y los actos de violencia contra las mujeres, incluidas las que se dedican a la política, y las

defensoras de los derechos humanos” (p. 6), así como “la creciente reacción violenta contra los derechos de las mujeres, incluidos los relativos a la salud sexual y reproductiva” (p. 7).

“Debemos dismantelar el patriarcado y las estructuras de poder opresivas que obstaculizan el avance hacia la igualdad de género o la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en la vida política y pública. Nosotros –los Gobiernos, las Naciones Unidas y todos los segmentos de la sociedad– debemos contraatacar y adoptar medidas concretas para cuestionar y transformar las normas de género, los sistemas de valores y las estructuras institucionales que perpetúan la exclusión o el *statu quo*” (p. 7).

Al incluir un texto relevante sobre “el dismantelamiento de las estructuras patriarcales de poder”, la Nueva Agenda para la Paz avanza significativamente en el discurso de la ONU sobre género. Esto es valorado muy positivamente por WILPF dado que forma parte del trabajo que viene realizando desde su fundación en 1915.

“Mientras las desigualdades de poder entre hombres y mujeres, las estructuras sociales patriarcales, los prejuicios, la violencia y la discriminación sigan obstaculizando a la mitad de nuestras sociedades, la paz seguirá siendo difícil de alcanzar”, afirma la Agenda. “Debemos escuchar, respetar, defender y asegurar las perspectivas de las mujeres afectadas por formas múltiples de discriminación, marginación y violencia” (p. 13). La Agenda también adopta un enfoque interseccional del género: “Esto incluye a las mujeres indígenas, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres de minorías raciales, religiosas o étnicas y las personas y jóvenes LGBTQI+”. El SGNU también afirma acertadamente: “Las dinámicas de poder basadas en el género también afectan y limitan gravemente a hombres y niños, con consecuencias devastadoras para todos nosotros. Un progreso transformador en la agenda de mujeres, paz y seguridad exige tener en cuenta el papel de los hombres, que tradicionalmente han dominado la toma de decisiones, y abordar la dinámica de poder intergeneracional” (p. 13).

Por desgracia, las recomendaciones de la Agenda no están a la altura de su valiente análisis de la situación. La Agenda se estrecha para centrarse casi exclusivamente en la participación de las mujeres en los procesos políticos y en la eliminación de la violencia contra las mujeres. En concreto, la Agenda recomienda “introducir medidas concretas para garantizar la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones sobre paz y seguridad, incluso mediante la paridad de género en los gabinetes y Parlamentos de los Gobiernos nacionales y en las instituciones locales de gobierno. Apoyar las cuotas, los objetivos y los incentivos mediante marcos sólidos de rendición de cuentas con hitos claros hacia la consecución de la igualdad de participación de las mujeres” (p. 20).

La Agenda debería ampliar su llamamiento a la participación más allá de las "mujeres" como grupo monolítico e instar a la diversidad interseccional

La Agenda también insta a los Estados a: “Comprometerse a erradicar todas las formas de violencia de género y promulgar leyes sólidas y amplias, sobre el discurso de odio por motivos de género, hacer frente a la impunidad de los agresores y proporcionar servicios y protección a las personas supervivientes”. Además, insta a los Estados miembros a: “Proporcionar una financiación sostenida, predecible y flexible para la igualdad de género”, entre otras cosas asignando el 15% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a la igualdad de género, y proporcionando “mínimo del 1 % de la AOD en forma de asistencia directa a las organizaciones de mujeres, especialmente a los grupos de base que se movilizan por la paz” (p. 20).

Estas son buenas recomendaciones, pero no van lo suficientemente lejos, sobre todo teniendo en cuenta la voluntad del SGNU de pedir directamente el desmantelamiento de las estructuras patriarcales y su empleo de un análisis interseccional. La Agenda debería ampliar su llamamiento a la participación más allá de las “mujeres” como grupo monolítico e instar a la diversidad interseccional, haciendo hincapié en amplificar las perspectivas de las personas afectadas por la violencia armada, incluidas las personas racializadas y marginadas y las mujeres, las personas no binarias y las personas LGBTQ+.

Además, el SGNU debe articular los vínculos entre militarismo, misoginia y patriarcado, y pedir a los Estados y a otros actores que tomen medidas concretas para desmantelar las masculinidades militarizadas que reconoce la Agenda. También debería pedir a los Estados –y al sistema de la ONU– que adopten políticas y prácticas que aborden la violencia de género interseccional y promuevan ideas y discursos alternativos para el desarme y la desmilitarización, entre otras cuestiones. La Agenda también podría instar a que se investiguen los daños interseccionales que tienen el uso y la transferencia de armas, entre otras cosas fomentando una mayor investigación y evaluación del impacto específico que tienen las armas, los conflictos y la violencia armada en diversas poblaciones, y la recopilación de datos desglosados por sexo, género, edad, raza y discapacidad.

Además, como señaló WILPF en su presentación, gran parte del debate sobre el desarme perpetúa las construcciones de género altamente problemáticas que sostienen que los hombres que son violentos y poderosos y las mujeres vulnerables, por lo que necesitan ser protegidas. Esta construcción social binaria facilita la idea de que las armas son importantes para la seguridad, el poder y el control, mientras que el desarme se trata como algo que hace a los países más débiles o vulnerables. Estas interpretaciones sexistas de la guerra y la paz, el desarme y el armamento, la fuerza y la debilidad, son problemáticas porque dictan lo que la perspectiva dominante considera “aceptable” o “creíble” en las conversaciones sobre desarme. El

programa *Reaching Critical Will* anima a la Agenda a cuestionar las normas socialmente construidas sobre la identidad que influyen en nuestro enfoque de las armas y el militarismo. La Agenda también debería evitar los esencialismos de género, los binarios de género y el refuerzo de las masculinidades militarizadas en su enfoque de la paz.

WILPF ha publicado extensas recomendaciones relacionadas con el patriarcado, la violencia de género, la interseccionalidad y el militarismo, incluso en relación con las armas autónomas, las armas nucleares, las armas explosivas, los drones armados, las cuestiones cibernéticas y el comercio de armas, entre muchas otras. Se podría recurrir a estos y otros recursos para formular recomendaciones que profundicen en el desmantelamiento de las estructuras patriarcales.

La maquinaria de desarme

El informe ofrece algunas recomendaciones para mejorar los métodos de trabajo de la maquinaria de desarme de la ONU, los foros en los que se llevan a cabo las negociaciones y los debates sobre desarme. La Agenda lamenta que: “Algunas instituciones de desarme llevan más de dos décadas estancadas, lo que obstaculiza la capacidad de los Estados miembros para gestionar las amenazas tanto en los ámbitos tradicionales como en los nuevos. Por lo tanto, es necesario tomar medidas urgentes para revitalizar estas instituciones” (p. 31).

Para ello, la Agenda recomienda que la Asamblea General de la ONU: “debe ejercer su función principal relativa a las deliberaciones sustantivas en el ámbito del desarme, de conformidad con su Reglamento y su práctica. También debería acordar normas para la participación de otras partes interesadas en el trabajo de sus órganos subsidiarios en el ámbito del desarme”. La Agenda también pide la reforma de la maquinaria de desarme, incluidas la Conferencia de Desarme y la Comisión de Desarme, “con el fin de optimizar sus funciones respectivas, entre otras cosas para llegar progresivamente a un consenso sobre la evolución de las prioridades en materia de desarme y examinar y formular recomendaciones sobre los avances de la ciencia y la tecnología y sus posibles repercusiones en el desarme y la seguridad internacional”. Por último, la Agenda insta a los Estados a “establecer un proceso intergubernamental para debatir cómo alcanzar los objetivos anteriores y considerar el papel, el calendario y los preparativos de una sesión especial de la Asamblea General sobre desarme” (p. 31), lo que refleja un llamamiento de varios grupos de la sociedad civil y gobiernos desde hace muchos años.

Cuando el consenso impide una toma de decisiones equitativa y eficaz sobre cuestiones de interés mundial, hay que encontrar alternativas

Sin embargo, el SGNU no aborda el problema más acuciante al que se enfrenta la mayor parte de la maquinaria de desarme de la ONU: el abuso del consenso por unanimidad. Por el contrario, el reciente informe de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre Multilateralismo Eficaz (HLAB, por sus siglas en inglés) de la ONU sostiene que un obstáculo frecuente para el progreso en los foros multilaterales es “la excesiva dependencia de las decisiones por consenso, que en muchos entornos se ha interpretado como unanimidad sin objeciones”. Describe el consenso como un “enfoque sumamente ineficaz e injusto”, que permite a un pequeño número de Estados bloquear la acción multilateral. La Junta argumentó que “esto no significa que no haya lugar para el consenso (...) Pero cuando el consenso impide una toma de decisiones equitativa y eficaz sobre cuestiones de interés mundial, hay que encontrar alternativas.” Para ello la Junta recomendó que los Estados “identifiquen los procesos clave para pasar a la mayoría cualificada, la doble mayoría o las definiciones no unánimes de los sistemas de votación por consenso. Aunque hagamos todo lo posible por lograr decisiones unánimes en todos los foros multilaterales, nuestra respuesta a cuestiones de interés mundial no puede ser decidida por un pequeño número que se beneficia del *statu quo*”. Esta recomendación debe ser asumida por toda la maquinaria de desarme de la ONU. Hay vidas en juego, al igual que la integridad de todo el sistema multilateral.

Militarismo, crisis ecológica y climática

La Agenda pasa totalmente por alto la conexión entre el militarismo y la crisis climática. Como WILPF señaló en su presentación, la actividad militar, sostenida por los combustibles fósiles, exacerba la crisis climática y el desastre ecológico. Las emisiones globales de gases de efecto invernadero procedentes del complejo militar-industrial y de la actividad militar a través de la extracción de materiales, el transporte en la cadena de suministro, la producción de armas, los ejercicios militares, los conflictos y la reconstrucción post-conflicto contribuyen directamente a la crisis climática, representando al menos aproximadamente el 6% del total de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. Si fuera un país, sólo las emisiones del ejército de Estados Unidos lo convertirían en el 55º contribuyente más importante del mundo. En consecuencia, las emisiones de gases de efecto invernadero de los ejércitos del mundo aceleran la crisis climática.

Un informe del Transnational Institute (TNI) demuestra con todo detalle cómo el gasto militar agrava el colapso climático (Ackkerman, Burton y Buxton, 2022). En lugar de desviar recursos militares para

mitigar la crisis climática y adaptarse a ella, y regenerar el planeta, los ejércitos y las alianzas militares describen los impactos climáticos como “multiplicadores de amenazas” que utilizan para justificar más gasto militar y respuestas militarizadas a la crisis ecológica. Este enfoque militarizado de los impactos de la crisis climática conduce a un círculo vicioso de mayor militarización, que exacerba los devastadores impactos ecológicos y justifica más gasto militar, más militarización y más consumo de combustibles fósiles. El mismo informe del TNI detalla además que no hay pruebas creíbles de que los ejércitos puedan ser ecológicos.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático obliga a los firmantes a publicar las emisiones anuales de gases de efecto invernadero, pero los informes sobre emisiones militares son voluntarios y a menudo no se incluyen. Además, los países más ricos han incumplido sistemáticamente sus promesas de aportar 100.000 millones de dólares anuales a los países más vulnerables al cambio climático. Según el TNI, con el gasto militar de un año de los diez países con mayor gasto militar se podrían pagar 100.000 millones de dólares anuales de financiación internacional para el clima durante 15 años.

En este contexto, en relación con las recomendaciones para el desarme y la desmilitarización, *La Nueva Agenda de Paz* debería incluir un reconocimiento de los impactos climáticos de los ejércitos del mundo. Pidiendo que se ponga fin a la exclusión de la contaminación militar en los acuerdos sobre el clima y hacer un llamamiento a los Estados para que respalden el Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles, una herramienta complementaria al Acuerdo de París que proporciona el mecanismo que falta para poner fin a la expansión de los combustibles fósiles, para reducir gradualmente la producción y garantizar la cooperación internacional necesaria para gestionar una transición justa a nivel mundial para abandonar los combustibles fósiles.

Referencias bibliográficas

Akkerman, Mark, Burton, Deborah y Buxton, Nick (2022). *Climate Collateral. How military spending accelerates climate breakdown*. TNI.

Naciones Unidas (2023). *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 9: Nueva Agenda de Paz*.

Tian, Nan et al (2023). *Trends in world military expenditure 2022*. SIPRI Fact Sheet. Abril 2023.

Entre el estancamiento doloroso y la ruptura: opciones para una paz negociada en Ucrania

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense



El segundo año de la invasión de Ucrania ha traído una nueva etapa en la contienda bélica, de reequilibrio de fuerzas en el campo de batalla, bloqueo de las iniciativas para una paz negociada, y una guerra cada vez más enquistada. Los éxitos militares iniciales de Ucrania –en Kiev y después en Járkov, al este, y en Jerson, al sur–, el fracaso de la ofensiva rusa de invierno sobre la infraestructura de energía de Ucrania, y la llegada de ayuda militar occidental alimentaron altas expectativas para la anunciada contraofensiva de verano de 2023. Esta, sin embargo, no logró ninguno de sus principales objetivos, y en noviembre se dio por terminada. Tras su fiasco inicial, el ejército ruso tuvo tiempo para atrincherarse y mejorar su desempeño táctico. En mayo de ese año logró tomar Bajmut, tras una dura batalla de desgaste. A finales de ese año, Rusia, contando con mayores reservas y una posición más sólida, retomó la iniciativa. En febrero de 2024 las tropas rusas lograron tomar la ciudad de Avdíivka, en Donetsk. Sin embargo, ello tuvo costes muy altos en bajas y medios blindados, que impidieron avances posteriores. Un factor clave de la retirada ucraniana fue la severa escasez de munición causada, sobre todo, por el bloqueo en la Cámara de Representantes de la ayuda militar estadounidense desde octubre de 2023.

El segundo año de guerra se cerraba con una percepción general de estancamiento bélico

En suma, el segundo año de guerra se cerraba con una percepción general de estancamiento bélico, con frentes estáticos y pérdidas muy elevadas para ambas partes. Aunque estas eran mucho más altas en el lado ruso, este país también tenía mayor capacidad de asumirlas. Ambos contendientes habían quedado debilitados, ante una guerra de desgaste en una línea de frente de más de 1.000 kilómetros de extensión, y tanto Rusia como Ucrania, y los apoyos externos de esta última daban muestras de fatiga. Al finalizar 2023 el término “estancamiento” parecía reflejar bien la situación militar, al menos a corto y medio plazo (Joshi, 2023). Puede alegarse que, en realidad, tanto Moscú como Kiev necesitaban una pausa para retomar la carrera para reconstruir su capacidad bélica y volver a la ofensiva (Watling, 2024). También se podría decir que, en realidad, era Ucrania la que estaba en situación de “estancamiento asimétrico” ante la estrategia rusa de lento desgaste para forzar un cese el fuego desequilibrado en favor de sus intereses (Sestanovich, 2024), pero esas precisiones no alteraban el cuadro general descrito. Algo similar podría decirse en el plano político, pues las negociaciones que ambas partes mantuvieron en las semanas inmediatamente posteriores a la invasión rusa, con apoyo de mediadores, se cerraron en abril de 2022 sin que nada las sustituyera. Intentos posteriores de mediación de países del Sur global, como Brasil o China, tuvieron poco recorrido.

Más allá del uso periodístico o coloquial de ese término, en los estudios sobre paz y conflictos “estancamiento” es un concepto clave (Zartmann, 2000; Ramsbotham, Woodhouse y Miall, 2011). De manera más precisa, hablar de una fase de “mutuo estancamiento doloroso”, remite a la discusión de las condiciones o factores necesarios para que pueda haber negociaciones de paz y estas lleguen a buen puerto. Identificar correctamente ese momento, o bien incidir, en una lógica de transformación del conflicto, para que se materialice y las partes así lo perciban, es por ello un componente clave para su resolución pacífica y negociada. Dejando a un lado los discursos maximalistas habituales en una guerra, o las invocaciones abstractas y sentimentales a la paz y la concordia, las partes y los actores externos saben, y así lo han reconocido, que la guerra de Ucrania solamente puede terminar con una negociación, y es necesario analizar el contexto y dinámica del conflicto y las condiciones que pueden llevar a las partes a negociar de buena fe y encontrar una fórmula de paz aceptable.

Este trabajo es el tercero de una serie dedicada a la invasión y la guerra de Ucrania publicadas en este anuario. En el primero se interpreta como una “guerra de interregno” propia una crisis de hegemonía en el orden internacional (Sanahuja, 2022). El segundo analiza las transformaciones que ha supuesto esta guerra para la Unión Europea en un escenario de competencia geopolítica global (Sanahuja 2023).

El presente capítulo se pregunta sobre las posibilidades de transformación del conflicto y la aparición de un “estancamiento doloroso” como condición, necesaria pero no suficiente, para unas negociaciones de paz equilibradas y justas. Tras un breve examen de ese concepto a partir de la literatura sobre paz y conflictos, tratará de determinar si, dos años y medio después de iniciarse la invasión rusa de Ucrania, se ha llegado a esa fase o no, y por qué. Analizará para ello el ciclo de negociaciones de Estambul, de febrero a abril de 2022, fallidas pero que aportan elementos de juicio respecto al contexto, los objetivos y condicionantes de las partes. Analizará también los intentos de mediación de países del Sur global, posteriores al ciclo mencionado. Se examinarán también las cuestiones en disputa, los condicionantes derivados de un contexto cambiante, y si los principios y fórmulas que las partes han puesto sobre la mesa pueden ser punto de partida para unas negociaciones efectivas. El capítulo también examinará la “Fórmula de Paz” del presidente Volodímir Zelensky, basada en gran medida en lo acordado en Naciones Unidas, frente a la propuesta de cese el fuego inmediato a partir de “las nuevas realidades en el terreno”, expresión con la que Putin alude al territorio actualmente controlado por el ejército ruso y las provincias que ese país ya se ha anexionado. Finalmente, se examinarán los acuerdos de seguridad bilaterales firmados en los primeros meses de 2024 por países que integran la coalición de apoyo a Ucrania, y cómo pueden afectar a la resolución pacífica y negociada de la guerra, que a mediados de 2024 parece lejana, pero no imposible.

Transformación del conflicto, maduración y estancamiento doloroso

La amplia literatura existente sobre negociaciones de paz se ha centrado en dos grandes cuestiones para explicar cuándo se producen y qué factores explican que se resuelvan con éxito: el contenido mismo de la propuesta de paz, y el proceso, temporalidad y contexto de la negociación (Zartmann, 2000: 225). Respecto a la primera, debe existir una fórmula de paz aceptable para las partes situada en un punto intermedio entre posiciones encontradas, se intercambian concesiones en los asuntos en disputa u otros conexos de forma satisfactoria para las partes, o existen incentivos aportados por terceros que atenúan o compensan los costes de la negociación. Respecto a los segundos, el conflicto es un proceso en el que las posiciones de las partes varían en el tiempo, y solo se llega al acuerdo cuando están dispuestas en función de los cambios que se producen en el contexto y la evolución del conflicto mismo (Mitchell, 2016: 129). Es frecuente que la fórmula que es descartada de antemano al inicio de una guerra se torna una opción viable más adelante, cuando se

constata que la victoria militar es imposible y las partes se enfrentan, como única alternativa, a un conflicto enquistado y muy costoso, sin perspectivas de mejorar su situación. Llegar a esa situación puede modificar las posiciones de las partes, que se hagan concesiones que antes no se consideraban asumibles, y que acepten fórmulas que antes no eran posibles. Como señala William Zartmann, el conflicto debe alcanzar una fase de madurez (*ripeness*) para que la negociación pueda darse, y la clave es que las partes, por sí solas o con ayuda de un mediador, sean capaces de aprovechar ese momento clave. Se debe subrayar que esos dos conjuntos de factores no son excluyentes, y a menudo se combinan para explicar cuándo y por qué se produce una negociación, y su éxito o fracaso (Zartmann, 2000). También se debe observar que no todas las negociaciones responden a esos factores. Algunas son meros interludios tácticos, un respiro para ganar tiempo y recobrar fuerzas, o una escenificación ante actores externos mientras se sigue apostando por la vía militar, y por ello no conducen a acuerdos.

El estancamiento doloroso es condición necesaria, pero no suficiente, para una negociación efectiva

Así pues, la maduración del conflicto significa la aparición de un estancamiento mutuamente doloroso, que según Rubin, Pruitt y Sung Hoy (1994: 152) se define como “la situación en la que ninguna de las partes puede vencer, pero tampoco retroceder o aceptar las pérdidas. El estancamiento aparece por razones diversas: tácticas fallidas, agotamiento de los recursos disponibles para mantener el conflicto, reducción del apoyo interno o de los aliados externos, o costes demasiado altos para continuar”. En otras palabras, es un punto de equilibrio en el conflicto en el que las partes están insatisfechas porque no pueden alcanzar sus objetivos, y continuar luchando supone costes que superan ampliamente los beneficios de una victoria improbable.

Según Zartmann, que el conflicto alcance ese momento de madurez y de estancamiento mutuamente doloroso es condición necesaria, pero no suficiente, para una negociación. En ocasiones, aunque el conflicto ya no va a ningún lado, las partes están atrapadas por la propia dinámica del conflicto: tienen dificultades para aceptar esa realidad, debido a que se han asumido ya pérdidas muy cuantiosas, que serían injustificables si el conflicto termina sin que se alcance la victoria anunciada. En ocasiones, una vez se torna ilusoria la posibilidad de una victoria militar fácil y de bajo coste, los líderes optan por escalar el conflicto e invertir más recursos humanos y materiales, bajo la premisa de que la victoria final justificará ex post los muertos y la destrucción adicional que ello va a ocasionar (Mitchell, 2016: 132). También puede existir un alto grado de enconamiento bélico y/o ideológico frente al adversario. Todo ello se traduce en un coste político inasumible ante una eventual negociación y su resultado. Ello explica que la fórmula acordada tenga que contemplar formas

de “salvar la cara” y/o compensaciones materiales o políticas, que en ocasiones asumen terceros en juego (Zartmann, 2000: 226). Otro obstáculo es la existencia de actores internos o externos que extraen réditos políticos o económicos de su continuación, que habrá que neutralizar (Brahm, 2003).

Desde un punto de vista analítico, el estancamiento doloroso es la variable dependiente, que se ve afectada, como variables independientes, por elementos objetivos y subjetivos y su interacción, no siempre fácil de distinguir. Entre los primeros cabe mencionar los recursos disponibles, presentes y futuros, los apoyos externos, el balance militar, y la intensidad o escalada del conflicto. Ese estancamiento no coincide necesariamente con el momento “pico” del conflicto, pero sí con una fase de gran intensidad y costes muy altos, y el cálculo de que pueden empeorar. Entre los factores subjetivos se sitúa la percepción y valoración del momento que atraviesa el conflicto y su evolución futura, de los apoyos políticos internos y externos de las partes, y la necesidad de reducir o evitar costes o pérdidas futuras (*cutting losses*). En una lógica de transformación del conflicto, los apoyos externos y los mediadores pueden tener un papel clave para que ese estancamiento doloroso se plantee y se reconozca, vía persuasión o presión directa, y que se convierta en una oportunidad para negociar. Pueden incidir tanto en los factores objetivos como subjetivos. Cuando el apoyo externo es una variable clave, como ocurre en el caso de Ucrania, pueden modularlo, haciendo que el futuro del conflicto sea menos favorable, y a cambio de la negociación ofrecer compensaciones materiales, políticas, de seguridad o de otra índole. En cuanto a los factores subjetivos, pueden modificar las percepciones y persuadir a las partes y a los actores políticos internos de que el momento de negociar ha llegado, y no se debe perder esa oportunidad. El mismo Zartmann ha refinado este modelo analítico incorporando a la percepción y valoración del conflicto la pluralidad de actores y los liderazgos políticos, distinguiendo actores favorables a la negociación y aquellos que tratarán de impedirla (*spoilers*) (Zartmann, 2000: 237).

Conforme a este modelo, si ambas partes necesitan una vía de salida para evitar que la situación empeore, tomarán la decisión de negociar dejando atrás la “mentalidad guerrera” o “de victoria”. La negociación se verá como oportunidad y se adoptará una mentalidad de negociación y acuerdo centrada en las concesiones necesarias para encontrar la fórmula de paz adecuada, que ofrecerá ganancias mutuamente tentadoras. Richard Haas (1990) ha identificado cuatro elementos necesarios para que exista esa vía de salida: la presión del tiempo; una correlación de fuerzas (interna y externa) adecuada; un proceso aceptable, y una fórmula de paz atractiva y viable.

El estancamiento doloroso debe verse como parte de un proceso más amplio de transformación del conflicto

Algunos autores han señalado que el modelo de Zartmann de maduración del conflicto, siendo atractivo por su sencillez, tiene limitaciones conceptuales y no es consistente en términos de causalidad. Como el propio Zartmann destaca, siendo condición necesaria no es suficiente. Así lo muestran conflictos que se perpetúan a pesar de que podrían caracterizarse como maduros. Por otra parte, si se espera a la fase de maduración del conflicto se pueden desaprovechar oportunidades de negociación, pues no siempre es fácil de identificar, y los actores en pugna pueden negarse a admitir que ha llegado (Fisas, 2004: 97; Mitchell, 2016: 132). Por ello, se ha señalado que los conceptos de maduración y estancamiento mutuamente doloroso deben insertarse en una lógica o modelo de análisis de transformación del conflicto más amplio (Ramsbotham, Woodhouse y Miall, 2011: 274). Raimo Vayrynen (1991) ha propuesto para ello un modelo que entiende el conflicto como proceso, susceptible de transformación, en el que los actores y sus intereses u objetivos no están dados ni son inalterables. Ello abre oportunidades de transformación tanto para los actores internos como externos, con estrategias de “mediación transformativa” (Fisas, 1998: 242). Siendo así, la resolución pacífica del conflicto dependerá de la transformación de distintos elementos: de su contexto; de las estructuras (sociales, económicas, políticas) o de los actores en los que radican los factores causales del conflicto; de las cuestiones en disputa, que pueden redefinirse, por ejemplo, cuando se transita de una concepción de la seguridad nacional clásica a una concepción de seguridad común mutuamente aceptada, como ocurrió en Europa en la fase final de la Guerra Fría; y, finalmente, la transformación de los líderes y los grupos, como ilustran procesos de paz en los que organizaciones guerrilleras aceptan convertirse en partidos políticos.

Con estos mimbres analíticos y conceptuales, que en modo alguno agotan la cuestión, se abordarán a continuación las negociaciones directas de Estambul, las propuestas de mediación de países del Sur global, la “Fórmula de Paz” presentada por Ucrania, y la contrapropuesta rusa, en el contexto más amplio de la guerra y su evolución desde el punto de vista militar y geopolítico, a fin de determinar si la guerra ha llegado a esa fase de maduración y estancamiento doloroso y la transformación del conflicto permite esfuerzos de mediación, de implicación de actores externos y negociaciones de paz con perspectivas de éxito.

El ciclo de negociación de Estambul (febrero-abril de 2022)

Las conversaciones directas entre Ucrania y la Federación Rusa comenzaron pocos días después de la invasión, con varias rondas, presenciales y por videoconferencia. Contaron con la facilitación de Bielorrusia y Polonia, junto con el oligarca ruso Román Abramóvich. Su cierre formal se produce el 17 de mayo, pero a mediados de abril ya habían cesado los encuentros y el intercambio de propuestas. Su desarrollo y las razones de su fracaso son objeto de interpretaciones dispares, que forman parte de los relatos excusatorios y de atribución de culpa y autolegitimación de las partes que aparecen tras una negociación fracasada. Se ha señalado, por ejemplo, que ninguna de las partes tenía verdadero interés en negociar y solo trataban de ganar tiempo en función de sus objetivos militares, ante una situación muy fluida en el campo de batalla. Sin embargo, los avances de la negociación, y que ambas partes hicieran concesiones importantes parecen desmentir esa interpretación. Otra de las narrativas más extendidas afirma que la negociación fracasó a causa de una intervención directa de Occidente para abortarla, visible en la visita a Kiev de Boris Johnson el 9 de abril. Este es el relato oficial del Kremlin, y suele ser esgrimida por quienes cuestionan el papel de Occidente y la Alianza Atlántica y son más comprensivos hacia la posición de Rusia, en sectores de izquierda y de extrema derecha y en particular en una parte del Partido Republicano en Estados Unidos. Hay distintas evidencias que la desmienten, y si bien la actuación de los aliados occidentales de Ucrania es un factor importante en su fracaso, lo fue por razones muy distintas, y es necesaria una explicación más amplia y matizada. En esta sección se presentará un análisis de este ciclo negociador que pone en cuestión algunas de esas narrativas. Es necesariamente provisional, pues aún no se han hecho públicos todos los detalles de lo ocurrido. No obstante, existe ya información y análisis basados en fuentes primarias, que, aunque mayoritariamente occidentales, permiten su estudio detallado (Trofimov, 2024; Charap y Radchenko, 2024).

La primera reunión tuvo lugar en las cercanías de Gomel, en Bielorrusia, el 28 de febrero de 2022, en plena batalla por Kiev. El jefe negociador ruso, Vladimir Medinsky, asesor presidencial de Putin, presentó duras exigencias a la delegación ucraniana, que estaba presidida por David Arakhamia, líder parlamentario del partido de gobierno de Zelensky, e incluía al ministro de defensa, Oleksii Reznikov, y al asesor presidencial Mijailo Podolyak. Estos rechazaron de plano las demandas rusas, que mostraban que Rusia pretendía un cambio de régimen en Kiev (Fischer, 2022: 3), y que Podolyak calificó como una capitulación: incluían la destitución de Zelensky, cuyo gobierno era considerado ilegítimo por Rusia desde la revolución del Maidán

y la destitución en 2014 del presidente Víktor Yanukóvich, desde entonces exiliado en Moscú; la neutralidad de Ucrania, quedando vedado su ingreso en la OTAN; la rendición del ejército ucraniano, la entrega del armamento pesado y la reducción de su tamaño; el reconocimiento de la anexión de Crimea por parte de Rusia, y de la independencia de Donetsk y Lugansk, que Rusia proclamó la víspera de la invasión; y distintas medidas en favor del uso de la lengua rusa, y de restitución de símbolos rusos de la etapa soviética. Aunque la propuesta inicial rusa no llevaba a ningún lado, ello no impidió que Ucrania asistiera a dos reuniones más el 3 y el 7 de marzo, de nuevo en Bielorrusia. Su objetivo, más modesto, era lograr la apertura de corredores humanitarios, en particular en la asediada Mariúpol (Charap y Radchenko, 2024: 5). Existía una gran desconfianza con Rusia y su aliado bielorruso, con problemas de seguridad que entonces no se hicieron públicos –un intento de envenenamiento de la delegación ucraniana– (Parafianowicz, 2023), y que llevaron a que Ucrania optara por la mediación del primer ministro de Israel, Neftalí Bennet, y de Recep Tayyip Erdogan, presidente de Turquía, país al que se trasladaron los siguientes encuentros.

*En la memoria
ucraniana
está presente
la amarga
experiencia del
Memorándum de
Budapest de 1994*

El 10 de marzo se reunieron en Antalya (Turquía) los ministros de asuntos exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, y de Ucrania, Dymitro Kuleba. Esa reunión se celebró en un contexto muy distinto, pues ya era evidente el fracaso de la “Operación Militar Especial”. Es entonces cuando aparece la fórmula ucraniana aceptando un estatuto de neutralidad a cambio de una garantía de seguridad multilateral respaldada por parte tanto de miembros de la OTAN como de Rusia. Estas, empero, deberían ser vinculantes. En la memoria ucraniana estaba presente la amarga experiencia del llamado Memorándum de Budapest, firmado en 1994, por el que Ucrania aceptó desmantelar el cuantioso arsenal nuclear heredado de la Unión Soviética y firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). A cambio, obtenía garantías de seguridad y de su integridad territorial del Reino Unido, Estados Unidos y Rusia, que este última incumplió con la anexión de Crimea y el apoyo a los separatistas del Dombás en 2014. Rusia, por su parte, ha alegado que ese compromiso terminó tras la revolución del Maidán, que considera un golpe de Estado que rompió la legitimidad del gobierno de Ucrania. Bennet, que había visitado Francia, Alemania, y el Reino Unido, y se había reunido con Vladimir Putin, trató de convencer a Zelensky de que esa garantía no podría ser equivalente a la cláusula de defensa mutua de la OTAN y que Estados Unidos nunca desplegaría tropas en caso de un nuevo ataque ruso. En su viaje a Moscú, había obtenido de Rusia su renuncia al plan original de “desmilitarizar” Ucrania y al cambio de régimen, a cambio de su renuncia a pertenecer a la Alianza Atlántica (Scheidler, 2023).

La reunión más importante de este ciclo tuvo lugar en Estambul el 29 de marzo, tras varios encuentros preparatorios por Zoom, y se abrió con un llamamiento personal de Erdogan al cese el fuego y al acuerdo. La situación en el campo de batalla había cambiado radicalmente, y el ministro de defensa, Sergéi Shoigu, anunció que los principales logros de la operación militar especial ya se habían cumplido. Horas después, Rusia anunciaba su retirada de la región de Kiev como “gesto de buena voluntad”, aunque esa retirada era resultado en primer lugar de los reveses sufridos en el campo de batalla. Tras la reunión se anunció, en tono optimista, un principio de acuerdo, el Comunicado de Estambul o “Provisiones Clave del Tratado de Garantías de Seguridad de Ucrania”, elaborado a partir de un borrador inicial presentado por Ucrania (Charap y Radchenko, 2024; Mourenza y Sahuquillo, 2022). Incluía los siguientes elementos fundamentales:

- El estatuto permanente de Ucrania como Estado neutral y desnuclearizado, renunciando a ser parte de alianzas militares, y a albergar bases y tropas extranjeras, lo que no impediría su adhesión a la Unión Europea, que Rusia facilitaría.
- Una garantía permanente de seguridad por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, junto con Alemania, Canadá, Israel, Italia o Polonia. Rusia demandó que Bielorrusia también fuera garante, y Ucrania pidió sumar a Turquía. Los garantes deberían acudir en auxilio de Ucrania para restaurar su seguridad en caso de ataque. Estas disposiciones eran más detalladas que la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica, contemplando apoyo militar, el establecimiento de zonas de exclusión aérea o la intervención directa, pero sin carácter vinculante o automático.
- La “congelación” de la cuestión de Crimea y los territorios del Dombás, que quedarían fuera de la cobertura de esa garantía, con el compromiso de la resolución pacífica de esa disputa en un plazo máximo de 15 años, y la renuncia expresa de Ucrania al uso de la fuerza para tratar de recuperarlos. De esta forma se dejaba deliberadamente a un lado la cuestión territorial, sin que Ucrania renunciara a sus fronteras internacionalmente reconocidas, también por Rusia, tras su independencia de la Unión Soviética en 1991.
- La reducción del ejército ucraniano, aunque las cifras estaban en discusión.

En Estambul se hicieron concesiones importantes, pero ese acuerdo fracasó

Se trataba, sin duda, de concesiones importantes por ambas partes, y el cambio de posición más importante se observa en Rusia, que es difícil explicar sin tener presente su frágil situación militar. Se alegó que los detalles serían ajustados posteriormente para la firma final del tratado por Putin y Zelensky. Sin embargo, ese optimismo no se justificaba, y en las semanas posteriores ese principio de acuerdo fracasó. Varios son los factores en juego, que las partes interpretan de manera muy distinta. En primer lugar, la apresurada retirada rusa dejó al descubierto las matanzas de cientos de civiles en Irpin o en Bucha, en la que las tropas ucranianas entraron el mismo 29 de marzo, y que Zelensky visitó el 4 de abril. Esos crímenes tuvieron un fuerte efecto mediático y las autoridades ucranianas, considerándolos un parteaguas en la guerra con Rusia, endurecieron sus posiciones. Dimitry Peskov, portavoz de la presidencia rusa, y el propio Lavrov alegaron que esos hechos eran “un montaje” y “una provocación” orientada a boicotear las conversaciones de paz (Reed et al., 2022). Estos hechos, empero, están bajo investigación de la Corte Penal Internacional (CPI), cuyo fiscal ya emitió una orden de arresto en marzo de 2023 contra Vladimir Putin y María Lvova-Belova por otros crímenes de guerra. Ello también afecta a las posibilidades de negociación. Como ha ocurrido con otros conflictos armados, evitar que esos crímenes queden impunes puede desalentar una vía negociada por parte de Rusia, al limitar las opciones de salida para Putin y otros dirigentes y jefes militares rusos.

El endurecimiento de la posición ucraniana coincide con la visita de varios líderes occidentales. El 8 de abril acudieron a Kiev y visitaron Bucha el alto representante para Asuntos Exteriores de la UE, Josep Borrell, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. El 9 de abril fue el turno del primer ministro británico, Boris Johnson. La visita también estuvo marcada por el bombardeo en la estación de Kramatorsk, la víspera, con un misil ruso con munición de racimo que dejó 59 muertos y 102 heridos, la mayoría civiles, incluyendo muchos niños. Rusia lo niega, alegando que fue un ataque ucraniano “de falsa bandera”. En sus declaraciones, Johnson, que ya representaba las posiciones más duras dentro de la coalición occidental de apoyo a Ucrania, se mostró contrario a cualquier acuerdo con Putin, y abogó por la continuación de la guerra hasta recuperar todo el territorio ucraniano, si bien dejó esa decisión en manos de Ucrania. Johnson anunció apoyo militar a largo plazo, incluyendo armas avanzadas (De Miguel, 2022). Poco después, el 26 de abril, se realizó la primera reunión del Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania, conocido como Grupo de Ramstein, para coordinar el apoyo militar occidental. Rusia ha alegado reiteradamente que Johnson era en realidad un enviado de Washington para boicotear el acuerdo alcanzado en Estambul, según Rusia casi cerrado, y obligar a Zelensky a implicarse en una guerra prolongada para desgastar a Rusia. Así lo afirmó

el propio Putin ante una misión de paz africana en junio de 2023, y en la entrevista concedida a Tucker Carlson, comentarista político estadounidense conocido por sus posiciones prorrusas y de extrema derecha, que se emitió el 8 de febrero de 2024 (Carlson, 2024). Ese relato se basa en gran medida en unas declaraciones de Neftalí Bennett, que él mismo ha desmentido (Davis y Lakritz, 2023). Por otro lado, desde Ucrania se ha recordado que nada estaba cerrado, y que elementos como el estatuto de neutralidad de Ucrania requerían del acuerdo de la Rada (parlamento) de Ucrania, y que la retirada rusa era más por necesidad que por decisión propia, lo que también confirmaron fuentes rusas (Trofimov, 2024).

Tras la reunión de Estambul las delegaciones siguieron trabajando sobre los textos, pero se introdujeron algunas píldoras envenenadas que, en realidad, tornaban inviable el acuerdo. Rusia reclamó que las garantías de seguridad solo se activarían con el acuerdo de todas las partes, lo que le otorgaba derecho de veto y, en la práctica, las convertía en papel mojado. También reclamó que Ucrania retirase sus demandas ante la Corte Penal Internacional, a lo que esta se opuso. Insistió en su exigencia de cambios legales en cuanto a los símbolos rusos y el tratamiento del nacionalismo ucraniano, considerado expresión de nazismo por Rusia. Ucrania, por su parte, reclamó que Crimea quedara cubierta por la garantía de seguridad, lo que para Rusia era una “línea roja”. Finalmente, nada se había acordado en cuanto a un cese el fuego. Ello pone en duda la buena fe negociadora de Rusia (Szeligovski, 2024), revela que algunas cuestiones clave no estaban ni mucho menos resueltas, y que el acuerdo era muy precario. Acontecimientos como el asedio y los crímenes de guerra de Mariúpol enconaron más la situación. El último borrador, de 15 de abril, no resolvía esas cuestiones, y en mayo las negociaciones se dieron formalmente por cerradas (Colchester, Grove y Marson, 2024).

El principal problema del relato ruso sobre el fracaso del acuerdo de Estambul radica, una vez más, en que ignora la agencia de Ucrania y la reduce a ser un peón de Washington. La opción de proseguir la guerra posiblemente fue sobre todo una decisión ucraniana, animada por la perspectiva de apoyo militar occidental y la mayor confianza en su capacidad tras los golpes iniciales al ejército ruso.

Pero aún más importante como factor explicativo fue la renuencia occidental a otorgar las garantías de seguridad vinculantes que eran piedra angular del acuerdo. Sin ellas, Ucrania nunca adoptaría el estatuto de neutralidad que era exigencia fundamental para Rusia. Esta cuestión sigue gravitando hoy en la posición de los países que apoyan a Ucrania, y explica el diseño de los acuerdos bilaterales de seguridad que se han ido firmando en 2024, que se detallan más adelante, y que confirman por la vía de los hechos esa explicación.

El acuerdo de Estambul pretendió definir la arquitectura de seguridad paneuropea sin apenas contar con sus partícipes

El Comunicado de Estambul imponía obligaciones muy onerosas y arriesgadas a los socios occidentales de Ucrania, sobre las que apenas hubo consultas y, las que pudo haber –como las protagonizadas por Bennett–, parecen poco consistentes. Así lo indica una entrevista con el negociador ucraniano David Arakhamia (Roshina, 2023). Además, algunos de esos países no tenían ninguna confianza en la voluntad de Rusia de cumplir con sus compromisos –la experiencia de incumplimientos mutuos de los Acuerdos de Minsk no estaba lejos (Fischer, 2022)–, y creían que nuevos avances militares podían mejorar la posición negociadora de Ucrania.

Ello no impidió que en esa etapa se alcanzaran acuerdos sobre aspectos concretos, como el intercambio de prisioneros, con mediación de Arabia Saudí o del Comité Internacional de la Cruz Roja; o la Iniciativa de Granos del Mar Negro de julio de 2022, un acuerdo firmado por Turquía, Rusia, Ucrania y Naciones Unidas para permitir el tránsito marítimo de grano destinado al mercado mundial y, en particular, a países en desarrollo. Este fue varias veces prorrogado hasta la retirada de Rusia en julio de 2023, si bien ya no era tan necesario debido a que su flota, muy dañada por Ucrania, ya no podía bloquear esa ruta.

En realidad, el ciclo de Estambul, más que negociar aspectos más inmediatos, como el cese el fuego, pecó de exceso de ambición por ambas partes: pretendió negociar nada menos que la clave de bóveda de la arquitectura paneuropea de seguridad de largo plazo sin contar con la mayor parte de sus protagonistas. Es esta cuestión la que explica el papel clave de Occidente en una negociación que tenía, de antemano, pocas posibilidades de éxito. Ello desmiente el relato de que Johnson, en su visita a Kiev, fuera el artífice de su fracaso. En suma, todo lo anterior revela que el conflicto no había llegado a su fase de maduración y al estancamiento doloroso, para ambas partes, que hubiera propiciado su resolución, y que la fórmula de paz planteada ni estaba definida ni era viable. Dos años después las posiciones han variado, en particular en cuanto al control del territorio. En septiembre de 2022 Rusia se anexionó los territorios del este y el sur del país, aun no teniendo control pleno de ellos, y declaró que Rusia ya no tenía voluntad de negociar su estatus (Cuesta, 2022). Todo ello hace más difícil que se asuman las concesiones que llegaron a anunciarse en Estambul. Pero el examen de esta negociación, aunque fallida, puede ser útil como punto de partida y aprendizaje ante otras oportunidades por venir.

Iniciativas de paz en el Sur global: límites de una mediación extemporánea y difusa

Siendo un conflicto europeo, la onda expansiva de la invasión de Ucrania ha llegado al Sur global en la política y en la economía: muchos países se han visto golpeados por la inflación y por problemas de acceso a energía, alimentos y fertilizantes que dependían de las rutas del Mar Negro y el Mar de Azov. La invasión también reclamó tomas de posición que remitían a principios y normas del sistema internacional, así como a la vigencia del orden internacional liberal y la primacía de Occidente, en las que se inscribían exigencias de alineamiento sobre apoyo militar o sanciones unilaterales al margen de Naciones Unidas. La posición de los países del Sur global se explica sobre todo por esos factores: su tradición político-diplomática de afirmación de los principios de soberanía e integridad territorial; una lógica contrahegemónica frente a Occidente; y la necesidad, más pragmática, de buscar soluciones realistas y atenuar el impacto socioeconómico de las sanciones, la inflación, y disrupciones al comercio (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022; Lopes, 2023) y fragmentación económica global siguiendo alineamientos geopolíticos (Gopinath *et al.* 2024).

Estas coordenadas explican las propuestas de paz de países del Sur global, y también sus contradicciones y límites. Las más destacadas provienen de Brasil y China. Ambos son miembros del grupo BRICS, del que también forma parte Rusia, con quien tienen una clara cercanía en ese proyecto contrahegemónico que se declina en clave de multipolaridad, y comparten un discurso crítico frente a Occidente, Estados Unidos y la OTAN como responsables últimos de la guerra de Ucrania, al adoptar una estrategia de acorralamiento de Rusia. De igual manera, han cuestionado la ayuda militar a Ucrania, que ven como expresión del belicismo de Occidente, alimentando una escalada contraria a la paz. De la misma forma, China no ha facilitado armamento a Rusia, aunque permite exportaciones de componentes de doble uso de los que depende su industria militar. En el caso de Brasil, ante las peticiones explícitas de Estados Unidos y Alemania, Lula se negó a facilitar armamento y munición a Ucrania (Harris, 2023). La UE ha alegado que esa ayuda, que en realidad se ha concedido de manera muy cautelosa y limitada, estaría destinada a permitir que Ucrania se defiendan, evitando que fuera arrollada militarmente por Rusia y se impusiera una *Rusky Mir* o *Pax Russica* desequilibrada e injusta (Sanahuja, 2023: 33). Aunque duramente criticada por Ucrania y sus apoyos occidentales, esa posición les otorga una interlocución con Rusia que puede facilitar esa mediación, y desde la UE y otros países siempre ha habido una elevada expectativa en torno a China y su posible rol como mediador, por ser, quizás, el único país que tiene alguna influencia sobre Rusia (Gowan, 2023).

Sin embargo, Brasil y China también mantienen diferencias fundamentales con Rusia en cuanto al rechazo de la invasión y la defensa de la integridad territorial de Ucrania. En el caso de China, la defensa de ese principio también responde a su postura sobre Taiwán. Esa posición de equidistancia y la afirmación de la neutralidad presenta contradicciones: ambos países han respaldado las resoluciones extraordinarias de la Asamblea General que califican inequívocamente la invasión rusa como un crimen de agresión y reafirman el principio de integridad territorial, pero China, como se verá, no exige una retirada de esos territorios, y el propio Lula declaró que tal vez Ucrania debería ceder Crimea para ganar la paz, lo que no ayudó a que Brasil pudiera ser visto como un mediador imparcial.

Brasil ha lanzado una propuesta de “grupo de paz”, que podría incluir a China, India e Indonesia, para ofrecer una mediación y propiciar negociaciones

Al iniciarse la presidencia de Lula da Silva en enero de 2023 Brasil lanzó una propuesta de “grupo de paz”, que podría incluir a China, India e Indonesia, para ofrecer una mediación y propiciar negociaciones de paz. Ello condujo a conversaciones exploratorias con Rusia y Ucrania, conducidas por Celso Amorim, ex-canciller y consejero de política exterior de Lula (Osborn, 2023). En abril mantuvo reuniones discretas con Putin y Lavrov, anticipando la visita de este último a Brasil, así como con Zelensky. En la visita, Lavrov agradeció la iniciativa brasileña, pero reafirmó su reclamo de acuerdos a largo plazo basados en el principio de indivisibilidad de la seguridad. Agradeció a Brasil su “correcta comprensión” de la génesis de la guerra, en referencia a sus críticas a la OTAN, y afirmó que su objetivo común era construir un mundo más justo, democrático y multipolar (Galarraga, 2023). Las reacciones de Estados Unidos, la UE y la propia Ucrania fueron tajantes. Posteriormente la diplomacia brasileña y el propio Lula, que viajó a Europa, tuvieron que dar explicaciones y remarcar sus diferencias con Rusia, subrayando su rechazo a la invasión y el apoyo a la integridad territorial de Ucrania.

Las gestiones de Brasil apenas tuvieron carácter exploratorio y no llegaron a conformar un verdadero plan de paz. Pronto se agotaron ante la constatación de que ninguna de las partes, y en particular Rusia, tenía voluntad de negociar. De manera muy directa, Amorim reconoció que el conflicto no había llegado a la fase de madurez y el estancamiento doloroso. Tras las reuniones con Putin y Lavrov, el enviado brasileño declaró que, aunque no estaban totalmente cerradas a un acuerdo, ambas partes preferían seguir combatiendo. Según Amorim, “No hay solución mágica. Pero habrá un momento en el que, de un lado o de otro, surgirá una percepción de que el coste de la guerra, no solo el coste político, sino el humano y el económico, será mayor que el coste de las concesiones necesarias para la paz. Ese momento no ha llegado aún, pero puede llegar más rápido de lo que parece, y la existencia de un grupo de países puede ayudar” (Rittner, 2023). Para contextualizar esas declaraciones, el ejército ruso

estaba entonces a pocos días de tomar Bajmut, y los ucranianos aún estaban preparando su contraofensiva de verano.

China tampoco llegó a formular un verdadero plan de paz, aunque ha adoptado una declaración de principios más detallada sobre la resolución pacífica de la guerra, que denomina “crisis de Ucrania” (Ministerio de Asuntos Exteriores de China, 2023). Se presentó en febrero de 2023 en la Conferencia de Seguridad de Múnich, y consta de 12 puntos, que se resumen a continuación:

1. Respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial, conforme al derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas, de forma justa, para todos por igual y sin dobles estándares.
2. Abandonar la mentalidad de Guerra Fría: la seguridad de un país no debe lograrse a expensas de otros, a través de bloques militares. Se debe forjar una arquitectura de seguridad europea equilibrada y efectiva basada en una visión de la seguridad común, integral, cooperativa y sostenible.
3. Cese el fuego: se debe actuar con moderación, evitando la escalada del conflicto. Las partes deben reanudar el diálogo directo para desescalar la situación y lograr un cese el fuego lo antes posible.
4. Reanudar las conversaciones de paz: el diálogo y la negociación son la única salida posible a la crisis de Ucrania. China tendrá un papel constructivo en la comunidad internacional para el reinicio de conversaciones para su resolución política.
5. Resolución de la crisis humanitaria: se deben apoyar todos los esfuerzos para prestar asistencia humanitaria conforme a los principios de humanidad e imparcialidad, asegurar la protección de civiles, establecer corredores humanitarios, y facilitar el trabajo humanitario de Naciones Unidas.
6. Proteger a los civiles y los prisioneros de guerra: conforme al derecho internacional humanitario, se debe proteger a los civiles, y respetar los derechos de los prisioneros y facilitar su intercambio.
7. Mantener la seguridad de las plantas nucleares, evitando ataques y accidentes, cumpliendo con la Convención de Seguridad Nuclear, y facilitar el trabajo de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

8. Reducir riesgos estratégicos: no se han de usar armas nucleares y se debe evitar una guerra nuclear. China se opone a la investigación, desarrollo y uso de armas biológicas y químicas en ninguna circunstancia.
9. Facilitar las exportaciones de granos con la Iniciativa del Mar Negro.
10. Detener las sanciones unilaterales, que no resuelven la cuestión y crean nuevos problemas. China se opone a sanciones que no sean adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y que afectan al crecimiento y la mejora de las vidas de la población de los países en desarrollo.
11. Mantener la estabilidad de las cadenas industriales y de suministro, evitando el uso coercitivo (*weaponisation*) de los vínculos económicos con fines políticos.
12. Apoyar la reconstrucción posconflicto, para lo que China ofrece su colaboración.

La posición de China refleja su cercanía a Rusia, pero también pide el respeto al derecho internacional

La posición china incorpora elementos que reflejan su cercanía a Rusia –la omisión de la exigencia de una retirada de las tropas rusas del territorio ucraniano, el rechazo a la OTAN, o la indivisibilidad de la seguridad y la necesidad de un acuerdo paneuropeo en esta materia–, y el respeto al derecho internacional y lo acordado en Naciones Unidas. Rusia saludó algunos de sus elementos, que “estaban en consonancia con los enfoques rusos” (Cuesta, 2023). Como cabía esperar, fue rechazada por Ucrania, por proponer un alto el fuego que, sin contemplar la retirada de Rusia, le era favorable desde el punto de vista militar y sancionaba la conquista territorial. Sus aliados occidentales respondieron con escepticismo. La Unión Europea destacó que, en realidad, no era un plan de paz, y no distinguía entre agresores y víctimas (Rathbone y Chazan, 2023). Brasil ha mostrado mayor cercanía, y de los contactos entre ambos países ha surgido en mayo de 2024 un “entendimiento común” para desescalar la guerra, reclamar diálogo y negociación, y rechazar la política de bloques, pero sin abordar las diferencias de fondo de la guerra.

A partir de esa posición, entre mayo y junio de 2023 el enviado especial de China, Li Hui, visitó Ucrania, Polonia, Alemania, Francia y Rusia para explorar las posibilidades de acuerdo. Fue el primer dirigente chino que visitó Ucrania desde el inicio de la invasión. Como ocurrió con el enviado brasileño, Li Hui constató que “no hay ninguna panacea para resolver el conflicto”, que no había condiciones para la negociación, y que los principales escollos eran la exigencia ucraniana de retirada rusa de su territorio, y la pretensión rusa de un cese el fuego reteniendo lo ya conquistado (Abril y Bonet, 2023).

Entre mayo y junio de 2023 viajó a Moscú una misión de países africanos (Egipto, Senegal, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Uganda y Zambia), con el apoyo de la Brazzaville Foundation, que tenía un sólido historial de mediación (Biosca, 2023). En un encuentro en San Petersburgo el mismo Putin volvió a culpar a Occidente por la guerra y el fracaso del acuerdo de Estambul, y rechazó de plano la propuesta africana, y en particular el reclamo de respeto a la integridad territorial de Ucrania. Para ello, volvió a decir que la paz requería reconocer “las nuevas realidades en el terreno”, en alusión al territorio ucraniano ocupado militarmente por Rusia (Reuters, 2023). El Vaticano, por su parte, ha desplegado una diplomacia discreta, pero las declaraciones del papa Francisco, reclamando un cese del fuego sin la retirada del ejército ruso, situando en el mismo plano a ambas partes, han sido rechazadas por Ucrania, y los portavoces de la Santa Sede han reconocido que el momento de las negociaciones “no ha llegado todavía” (Verdú, 2023).

Otras iniciativas han sido declarativas. En septiembre de 2022 el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, lanzó la idea de un “comité de paz” con México, la India, el Papa Francisco y el secretario general de Naciones Unidas, entre fuertes críticas a occidente. Ucrania lo denunció como “plan ruso” al no cuestionar la ocupación. En el diálogo asiático de seguridad de Shangri-La en junio de 2023 Indonesia propuso un cese del fuego con una zona desmilitarizada, monitorizada por Naciones Unidas y la celebración de referéndum en las zonas en disputa. Sin la retirada rusa previa, también fue rechazado por Ucrania con el mismo argumento: “suena a un plan ruso” (Ruehl y Hille, 2023).

Quizás el mejor epitafio de estas iniciativas, lo pronunció en mayo de 2023 el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres: “Desafortunadamente, creo que en este momento no es posible una negociación para la paz. Las dos partes están convencidas de que pueden ganar (...) no veo a Rusia en este momento dispuesta a retirarse de los territorios que ocupa y creo que Ucrania tiene la esperanza de retomarlos (...) no veo ninguna posibilidad de conseguir inmediatamente –no estamos hablando del futuro– un alto el fuego global, una negociación de paz” (González y Abellán, 2023). Lanzadas en un momento en el que no existían las condiciones para negociar, estas iniciativas han sido loables pero extemporáneas y poco concretas, y no podían tener éxito. Revestidas de fuerte retórica antioccidental y contrahegemónica, quizás han sido más instrumentos para realzar el perfil político de sus proponentes que verdaderas iniciativas de paz.

La “Fórmula de Paz” ucraniana y la búsqueda de garantías de seguridad y apoyo militar a largo plazo

El segundo año de la guerra ha supuesto un visible reequilibrio de la posición militar y económica de los contendientes, que llevó a una fase de guerra de desgaste en la que, considerando el factor tiempo, la balanza empezó a inclinarse en favor de Rusia. El fracaso de la contraofensiva ucraniana de verano de 2023 mostró las insuficiencias materiales de la ayuda occidental, escasa y condicionada, y el uso de tácticas inadecuadas frente al ejército ruso. Este había logrado la superioridad numérica tras una amplia movilización: en 2022 comenzó la invasión con 190.000 efectivos, y en 2024 ya contaba con 550.000. Mientras, Ucrania tardó meses en debatir en el parlamento una ley para rebajar la edad de movilización, reformar los organismos responsables, y aumentar un ejército envejecido y exhausto, que finalmente fue aprobada por decreto presidencial. El ejército ruso también estaba mejor organizado y se dotó de unidad de mando, tras la disolución de Wagner; y había logrado neutralizar la ventaja inicial de Ucrania en tecnologías como los drones o la guerra electrónica. Esa fase de desgaste se debía entre otros factores al uso generalizado de esas tecnologías, según explicó el general Valerii Zaluzhny en un revelador análisis publicado antes de su destitución como jefe del ejército ucraniano en febrero de 2024 (The Economist, 2023; Zaluzhny, 2023).

Los retrasos y condicionantes de la ayuda militar de Estados Unidos situaron a Ucrania en desventaja

Finalmente, los retrasos en la ayuda militar de Estados Unidos y la UE, las exigencias de que no fuera utilizado fuera de territorio ucraniano, y la escasa capacidad industrial occidental para suministrar las municiones comprometidas también contribuyeron a situar al ejército ucraniano en desventaja. Rusia aprovechó esa situación para recuperar la iniciativa, con la toma de Avdiívka en febrero de 2024; la apertura de un nuevo frente en Járkov en mayo de ese año (Seddon, Miller y Rathbone, 2024; Barley y Kagan, 2024), y la campaña de ataques con misiles y drones que logró destruir gran parte de la infraestructura de energía de Ucrania, lo que no había conseguido el año anterior. En abril Zelensky lanzó un llamamiento desesperado solicitando medios de defensa aérea, en particular baterías “Patriot”, que tuvo una respuesta muy limitada. En ese momento, el temor de que alguna sección del frente pudiera colapsar ante los ataques rusos no era infundado (Tooze, 2024). En mayo de 2024 el jefe adjunto de la agencia de inteligencia militar de Ucrania, Vadim Skibitsky, distanciándose del discurso oficial, reconocía que la situación era tan mala, o tal vez peor que en los primeros días de la invasión. Skibitsky reconocía que no se podría ganar la guerra solamente en el campo de batalla, y era improbable recuperar territorio a corto plazo. Incluso si se lograra hacer retroceder a Rusia a las fronteras de 1991, algo muy improbable, la guerra no terminaría por la vía militar. “Estas guerras solo terminan con un tratado”, reconocía (The Economist, 2024).

Por otra parte, la economía rusa había logrado encajar el fuerte golpe de las sanciones y en 2023 creció a una robusta tasa de 3,6%, impulsada por el estímulo fiscal que suponía el aumento del gasto de defensa, que superó el 6% del PIB, generando medio millón de nuevos empleos. Rusia, además, habría optado por una economía de guerra de largo plazo –una militarización estructural de su economía, según Elena Ribakova (2024)– con la que se adaptaba a una “guerra larga”, bajo la dirección del nuevo ministro de defensa, el economista Andrei Beloúsov. Las sanciones solo han tenido efectos parciales, y no han logrado impedir que a través de canales paralelos en China y los países centroasiáticos Rusia siga importando todo tipo de mercancías y los componentes de doble uso necesarios para su industria militar.

Rusia parece haber optado por una estrategia de guerra a medio y largo plazo que parte de la premisa de que el apoyo occidental a Ucrania se va a debilitar y/o va a seguir siendo limitado y condicionado, contando con posibles avances de la extrema derecha en las elecciones europeas en junio de 2024 y un triunfo republicano en las elecciones en noviembre de ese año en Estados Unidos. En cierta forma, los retrasos en la ayuda de Estados Unidos en el Congreso anticiparon ese escenario. Así, la “teoría de victoria” del Kremlin parece asumir que Ucrania se verá obligada a permanecer a la defensiva, irá cediendo terreno poco a poco sin poder recuperar territorio, al estar sometida al desgaste de incesantes ataques rusos, aunque estos supongan pérdidas elevadas para Rusia. Según el cálculo del Kremlin, ello terminaría haciendo atractiva una negociación desequilibrada en la que se podrá canjear paz por territorio, la neutralidad de Ucrania en posición subalterna, e incluso su propia desaparición como Estado independiente. Más allá del discurso nacionalista de que toda Ucrania debe volver a ser parte de Rusia, la posición oficial que Moscú mantiene de forma reiterada es que las cinco provincias anexionadas (Crimea, Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia) ya son parte de Rusia y son innegociables, y que no puede haber cese el fuego que no considere “las nuevas realidades en el terreno” derivadas de la conquista de territorio.

El endurecimiento de la posición ucraniana también es perceptible en su definición de “teoría de victoria”. En junio de 2022, en vísperas de la contraofensiva, Dmytro Kuleba apostaba por la vía militar, con el necesario apoyo occidental, para “recuperar una mayor porción de territorio” y hacer retroceder a las fuerzas rusas “lo suficientemente lejos” como para empujar a Rusia a volver a la mesa y negociar de buena fe con el objetivo de expulsar a sus fuerzas del territorio ucraniano. También reconocía que “Cualquier guerra termina con la diplomacia, pero ese momento aún no ha llegado” (Kuleba, 2022). En diciembre de 2023 su valoración era más sombría, al reconocer que

la contraofensiva de verano no tuvo éxito, había dudas sobre las posibilidades de recuperar territorio, y fatiga de la ayuda y con la propia guerra. El objetivo último seguía siendo la integridad territorial de Ucrania, así como llevar a los responsables de crímenes de guerra ante la justicia (Kuleba, 2023).

Para lograrlo, Kuleba se mostraba confiado en la reanudación de la ayuda occidental y el aumento de su capacidad industrial para suministrar municiones y sostener una estrategia militar de “combate en profundidad”. Teorizada por especialistas militares, se orientaría a reconstruir el ejército ucraniano y al desgaste y destrucción gradual de las fuerzas rusas. De esta forma, aunque sea inviable una contraofensiva a medio plazo, con suficiente apoyo occidental se podría convertir a Ucrania en una suerte de “erizo” fuertemente armado y protegido, capaz de imponer un coste inasumible a nuevos ataques rusos. Al tiempo, se destruye paulatinamente su logística, centros de mando y defensas en profundidad, hasta que vuelva a ser posible la guerra de maniobra (Gady y Kofman, 2024:17). La reanudación de la ayuda militar de Estados Unidos y su llegada al frente de Járkov ya ha tenido efectos perceptibles en la capacidad de defensa de Ucrania.

La "Formula de Paz" de Zelensky es un decálogo basado en la Carta de Naciones Unidas

Esos elementos aparecen reflejados en la “Formula de Paz” que el presidente Zelensky presentó en Naciones Unidas en septiembre de 2022 (Presidencia de Ucrania, 2022). Se trata de un decálogo basado en gran medida en los principios de la Carta y el derecho internacional, con la pretensión de guiar una salida negociada de la guerra –tampoco es un plan de paz detallado–, e incluso ser una plantilla para otros conflictos. Su objetivo es también sumar apoyos, en particular en el Sur global, aunque está lejos de la planteada por China (Sahuquillo y Bonet, 2023).

Sus diez puntos, de manera resumida, son: 1) seguridad nuclear, desmilitarizando la planta de Zaporíyia bajo control de Ucrania y la AIEA; 2) seguridad alimentaria para los países en desarrollo, asegurando la libre navegación en los mares Negro y de Azov; 3) seguridad energética, evitando la destrucción de la infraestructura civil crítica; 4) liberación de prisioneros y regreso de los niños ucranianos deportados a Rusia; 5) restauración de la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, dejando sin efecto los referéndum y la anexión ilegal de Rusia; 6) retirada de las tropas rusas y cese de hostilidades inmediato, total e incondicional, según lo establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas; 7) restablecimiento de la justicia, a través de investigaciones independientes y el enjuiciamiento de responsables de crímenes de guerra, incluyendo los procesos ante la CPI; 8) seguridad ecológica, evitando daños ambientales prohibidos por el derecho internacional, como la destrucción de la presa de Kajovka, y obligaciones de restauración;

9) garantías para prevenir la escalada o repetición de la agresión, con normas vinculantes de derecho internacional, el fortalecimiento de las capacidades defensivas de Ucrania para asegurar su derecho a la defensa propia, conforme a la Carta de Naciones Unidas, y de su integración en una nueva arquitectura de seguridad internacional, con países garantes; y 10) Una conferencia multilateral de Paz con un tratado internacional jurídicamente vinculante. Este deberá incluir a las partes y a los países garantes, para dar fin de la guerra, una vez que sea restaurada la integridad territorial y la soberanía de Ucrania

La Fórmula de Paz se ha desplegado en una doble dirección. Por un lado, se han convocado distintas conferencias internacionales, sin presencia de Rusia, para definir detalles y sumar apoyos: Copenhague, (junio de 2023); Yeda (Arabia Saudí, agosto de 2023), con 42 países, incluyendo a Brasil, China, Indonesia y Sudáfrica, entre otros del Sur global; La Valetta (Malta, octubre de 2024), con 66 países, incluyendo México y el Vaticano, y sin presencia de China; Kiev (diciembre de 2023), con 83 Estados y 3 organizaciones internacionales, y Lucerna (Suiza, junio de 2024). A esta reunión se habían convocado 160 Estados, y a finales de mayo habían confirmado asistencia 106. China, sin embargo, anunció que no asistiría, por “no cumplir las condiciones de China ni las expectativas de la comunidad internacional”, en referencia a la ausencia de Rusia. Zelensky, en el foro de seguridad de Shangri-La, la acusó de actuar en nombre de Moscú para torpedear la reunión (Bonet, 2024).

Respecto a las garantías, tanto el Consejo Europeo de junio de 2023 y el G7, reunido en la Cumbre de la OTAN de Vilna de julio, acordaron adoptar “acuerdos y compromisos de seguridad específicos, bilaterales y a largo plazo” con Ucrania, frente una adhesión ucraniana a la OTAN que no se quería aceptar (Pancevski y Norman, 2023; Foy, 2023). En realidad, más allá de la retórica altisonante y de compromisos a largo plazo, tal adhesión es completamente inviable mientras Ucrania sea un país en guerra, con parte de su territorio ocupado, como ocurre desde 2014. Tras la invasión rusa en 2022, esa adhesión es aún menos factible y se ha vuelto a descartar en la Cumbre de Washington de julio de 2024 (Sahuquillo, 2024a). Aunque algunos países de Europa oriental o en el Báltico son partidarios de la incorporación de Ucrania a la OTAN, buena parte de sus miembros más importantes, incluidos Estados Unidos, Alemania o Francia, no están dispuestos a asumir obligaciones defensivas multilaterales legalmente vinculantes (Erlanger, 2023, Foy y Schwarz, 2023), y, como se vio en el proceso de Estambul, tampoco de manera bilateral.

Ante esos condicionantes, esos acuerdos son una alternativa de menor coste y limitadas exigencias respecto a lo que supone la membresía en la Alianza Atlántica, o acuerdos defensivos bilaterales, al

Los acuerdos bilaterales de seguridad pretenden alentar la negociación haciendo inviable una victoria militar de Rusia

no contemplar una cláusula de defensa mutua. En caso de una nueva agresión, se prevé un sistema de consultas para determinar qué apoyo se prestaría. Es, posiblemente, todo lo que Ucrania podía conseguir. A través de estas garantías, los socios de Ucrania facilitarían equipo militar, financiación, entrenamiento, inteligencia, cooperación en industrias de defensa, y otros medios para reforzar militarmente a Ucrania a largo plazo. Han incluido un cuantioso “paquete” de ayuda adicional para 2024, respondiendo a la difícil situación del ejército ucraniano en el primer semestre de ese año, y se contemplan también compromisos plurianuales por definir hasta diez años (Mills, 2024). A ello se suma el compromiso de financiación multilateral aprobado por la UE, por unos 50.000 millones de euros.

La principal diferencia de estos acuerdos con la asistencia militar proporcionada hasta ahora, limitada y que permite a Ucrania defenderse a duras penas, pero no mucho más, es el compromiso a largo plazo. Se trata, de nuevo, de evitar que Ucrania sea derrotada militarmente, haciendo ver a Rusia que el compromiso europeo con Ucrania se mantiene y aumenta, como una suerte de póliza de seguro frente al retorno de Trump a la Casa Blanca y un cambio de la política estadounidense hacia Europa; de mostrar a Rusia que el tiempo no juega a su favor, que su estrategia militar no es viable, que los aliados occidentales siguen unidos, y que debería aceptar una salida negociada (Ukhorskiy, 2024). Son, por tanto, instrumentos para hacer de Ucrania ese “erizo” fuertemente armado que ya se mencionó, capaz de disuadir al vecino ruso y su guerra de conquista.

El primero de esos acuerdos lo firma el Reino Unido en enero de 2024, anunciando un “paquete” de ayuda militar inmediato de 2.500 millones de libras (Miller y Fisher, 2024), y se prevé que serán unos 30 países quienes establecerán acuerdos de seguridad de este tipo. En febrero, en el marco de la Conferencia de Seguridad de Múnich, fue el turno de Francia y Alemania, con acuerdos a 10 años vista, o bien hasta que Ucrania ingrese en la OTAN. Alemania anunció compromisos por 7.100 millones de euros, y Francia por 3.000 millones (Bassets y Rizzi, 2024; Hall y Abboud, 2024). El acuerdo con España –de tipo administrativo, para evitar obstáculos en su ratificación por el Parlamento– se firmó en mayo de 2024, con compromiso inmediato y sin precedentes por su cuantía de más de 1.000 millones de euros, incluyendo una partida de misiles “Patriot” (Melkozerowa, 2024). Otros países (Bélgica, Dinamarca, Noruega y Países Bajos) han incluido dentro de esos acuerdos los cazas F-16 ya comprometidos. El “paquete” otorgado por Suecia dentro de su acuerdo bilateral es también muy cuantioso, situándose, como en el caso de España, en torno al 10% de su presupuesto de defensa anual. Incluye entre dos y tres centenares de blindados de transporte de tropas, y nuevas capacidades, con dos aviones de alarma temprana y control aéreo, que en conjunción con los cuatro escuadrones de F-16 que Ucrania

recibirá desde finales de 2024, reforzarán notablemente su defensa aérea. El acuerdo con Estados Unidos está todavía en discusión cuando se escriben estas páginas. Estos compromisos se inscribirán en el fondo de 100.000 millones de dólares a cinco años que el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, ha propuesto a los miembros para “blindar” la asistencia a Ucrania en previsión de un cambio de gobierno en Washington.

En paralelo a estos acuerdos, entre mayo y junio de 2024 algunos de los donantes de Ucrania (Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Suecia, entre otros) están autorizando el uso de misiles, bombas guiadas y otras armas sobre el espacio aéreo y el territorio ruso, que hasta ese momento estaba expresamente vedado (Segura y Vidal, 2024). Ello responde a exigencias tácticas de la batalla por Járkov, en zonas próximas a la frontera con Rusia, en la que se utilizaba su territorio como “zona segura” para las operaciones militares sin que Ucrania pudiera responder. Ello supone un salto cualitativo en las hostilidades, que Rusia ha considerado una escalada, aunque Ucrania lo justifica como parte de su derecho a defenderse. En esa misma línea se sitúa el plan por el que Francia, en coalición con otros aliados de la OTAN, se plantea enviar militares para tareas de entrenamiento de tropas de combate y equipos de desminado. Aunque estarán alejados del frente y no participarán en combates, ello ha abierto nuevas tensiones en el seno de la OTAN y genera evidentes riesgos de cara a Rusia (Sahuquillo, 2024b).

Otro elemento significativo de estos acuerdos es que, además de facilitar medios ya disponibles en los arsenales de estos países, prevé la fabricación y adquisición de nuevos equipos a medio plazo. Ello forma parte de la estrategia de política industrial y de defensa de la UE. De esa manera, la asistencia militar a Ucrania, unida al refuerzo de los ejércitos europeos, supone un gran volumen de órdenes de compra a largo plazo que movilizarán la inversión pública y privada para aumentar la base industrial y de I+D y la consolidación de ese sector, hoy muy fragmentado y sin economías de escala (Clapp, 2024).

Escenarios de guerra y paz: ¿nuevo ciclo bélico o fórmula “Zelensky *minus*”?

El análisis realizado hasta ahora muestra que la guerra entre Rusia y Ucrania no se encuentra en una fase de madurez ni se ha llegado a un mutuo estancamiento doloroso, ni en términos objetivos, ni, de manera general, en las visiones de las partes. Ninguna de las partes ha renunciado a sus metas, y sus posiciones se han endurecido notablemente. Ambas partes han incurrido en costes elevados, que hacen más difícil hacer concesiones, y han tomado decisiones –por

Que Ucrania pueda mantenerse en pie con la ayuda externa y que Rusia entienda que la victoria militar no está a su alcance podría ser una contribución a la paz

ejemplo, el cambio en el estatuto jurídico de los territorios que Rusia se ha anexionado— que en primera instancia impiden el compromiso. Algunas de las cuestiones que fueron objeto de discusión en el ciclo de negociaciones de Estambul ahora se consideran innegociables. Ucrania considera irrenunciable la recuperación de todo su territorio, y Rusia no acepta un alto el fuego ni una negociación que no asuma “las realidades en el terreno” de la ocupación.

A mediados de 2024 ambas partes siguen apostando claramente por la vía militar. En realidad, más que un estancamiento doloroso, lo que se observa es una carrera para reconstituir las capacidades militares de las partes y seguir adelante con sus operaciones, con claros riesgos de escalada de la guerra. Rusia sigue una estrategia bélica a medio y largo plazo y asume que el apoyo militar occidental no se va a sostener si los vientos electorales se desplazan a la derecha y se ponen en cuestión los acuerdos y las garantías de seguridad ya adoptados. Sus capacidades, empero, son limitadas, y el factor tiempo no necesariamente juega a favor de Moscú. Aunque Rusia está aumentando la producción de munición y equipo pesado, está haciendo la guerra con material de la Guerra Fría almacenado, cada vez más obsoleto —la información disponible, basada en la observación satelital y otras fuentes abiertas muestra que al ritmo actual puede quedarse sin medios blindados a finales de 2025— y seguirá estando por detrás de las necesidades de esta guerra. El ejército ruso, aunque más numeroso y mejor organizado, está aún lejos de ser el cuerpo profesional que empezó la invasión en 2022, y su ventaja básica solo es el número. Respecto a la ayuda occidental, los 61.000 millones otorgados por la administración Biden, unidos a los aportes europeos, solo permiten reequilibrar temporalmente la situación. Europa puede ser ahora más fiable que Estados Unidos como socio de Ucrania e incluso aportar más fondos, pero no tiene la capacidad de sustituir los medios y tecnología militar de Washington. La afirmación de Antony Blinken de que esa ayuda permitirá una nueva contraofensiva ucraniana en 2025 parece muy aventurada. Ambos contendientes encuentran resistencias crecientes en las respectivas sociedades en sus campañas de movilización. Como señaló Vadim Skibitsky, ambas partes podrían finalmente quedarse sin suficientes armas y municiones (The Economist, 2024).

Una variable clave son las garantías y acuerdos bilaterales de seguridad y el apoyo económico ofrecidos a Ucrania. Pueden simplemente sostener un nuevo ciclo de la guerra o su escalada, que cueste aún más vidas y recursos a sabiendas de que no hay solución militar al conflicto. O bien pueden alentar una negociación más equilibrada que dé a Ucrania la seguridad y la confianza de que podrá preservar su seguridad y su soberanía y recuperar algo de lo perdido, aunque no su plena integridad territorial, y tenga un futuro de democracia y

prosperidad económica. A ello puede contribuir una adhesión expedita y con respaldo económico a la Unión Europea, que Putin no ha objetado. Que Ucrania pueda mantenerse en pie con la ayuda externa y que Rusia entienda que la victoria militar no está a su alcance, si se hace con esa perspectiva, podría ser una importante contribución a la paz (International Crisis Group, 2024).

Aquí la pregunta clave es si podría haber algún compromiso territorial que hiciera posible el acuerdo. *Sottovoce*, entre los aliados de Ucrania y en el seno de sus fuerzas armadas existen dudas sobre su propia capacidad y voluntad de sostener una guerra larga contra Rusia, y se va asumiendo que recuperar el territorio perdido supone un nivel de implicación y de riesgos que ni se quiere ni se puede tomar (Segura, 2024). Quizás Ucrania no acepta aún que lo que está en juego no es tanto su integridad territorial, como su supervivencia como Estado. Henry Kissinger lo ha sugerido, no sin polémica, planteando que ese compromiso podría ser el *ante bellum* de febrero de 2022 (Bilefsky, 2022). En otros casos se evocado, como referencia, la división de la península de Corea.

La única forma de llegar a un acuerdo de este tipo es un cese el fuego que congele *sine die* los reclamos territoriales de ambas partes, manteniendo Crimea y parte del Dombás en manos de Rusia –esto es, volviendo a la situación de 2014 a 2022–, y mantener como principio universalmente válido e irrenunciable, aunque sin aplicación inmediata, la integridad territorial de Ucrania. De igual manera, podrían adoptarse acuerdos sobre asuntos que Ucrania ya aceptó, como su estatuto de neutralidad con garantías de seguridad confiables. Así, se trataría de una “Fórmula Zelensky *minus*” que permitiría llegar a un arreglo pragmático y realista y, al tiempo que ambas partes pudieran salvar la cara y tener una salida política. En cualquier caso, dada la apuesta de ambas partes por mejorar su posición por medios militares, y considerando los tiempos de la política en Europa y Estados Unidos, ello no se podría abordar hasta bien entrado 2025. Y si la reclamación territorial es la más difícil, no lo son menos otras exigencias, como el rechazo ruso a aceptar la interlocución con Zelensky, o el reclamo ucraniano de reparaciones. Para empezar, incluso esas cuestiones son difíciles de plantear abiertamente, pues traspasan las líneas rojas de Rusia y de Ucrania.

En términos de transformación del conflicto, ello plantea tareas perentorias y muy exigentes: supone ir abriendo canales de comunicación, generar confianza, ir transformando percepciones y actitudes y crear plataformas de diálogo donde se puedan plantear propuestas que en este momento se consideran tabú, entre los propios aliados occidentales, con Ucrania, y finalmente con Rusia (Charap y Shapiro, 2024). A ello pueden contribuir acuerdos parciales que faciliten

la asistencia humanitaria, frenen la escalada del conflicto, limiten el uso de ciertas armas o frenen ataques a objetivos no militares, como la infraestructura de energía. Estas son ideas que ya aparecen en la Fórmula de Paz de Ucrania o en la posición de China, y a medio plazo pueden facilitar conversaciones más amplias que terminen con el que ha llegado a ser el mayor conflicto armado en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Termina este capítulo con la misma reflexión con la que se cerraba la contribución que dio inicio a esta serie poco después de comenzar la invasión de Ucrania (Sanahuja, 2022). El imperativo más inmediato es el fin de la guerra en Ucrania, con una fórmula aceptable de cese de las hostilidades. Pero a medio y largo plazo, como revela la discusión sobre las garantías de seguridad para Ucrania, y el reclamo de garantías frente a la OTAN por parte de Rusia, será necesario buscar una arquitectura de seguridad y un modelo de relación a largo plazo con Rusia que reconozca, como planteó el proceso de Helsinki en la Guerra Fría, la indivisibilidad de la seguridad y reivindique una seguridad común. Una relación que no puede estar basada ni en un estado de guerra que se cronifique, ni en una nueva carrera de armamentos, ni en naturalizar un nuevo “telón de acero” basado únicamente en la OTAN, altamente militarizado y securitario, muy costoso, y a la larga, ineficaz por generar nuevos “dilemas de seguridad”. Cuando exista posibilidad de interlocución constructiva con Rusia será necesario el diálogo y el acuerdo para establecer una nueva arquitectura de seguridad paneuropea, la construcción de confianza mutua, el control de armamentos y el desarme convencional y nuclear. Son imperativos que en los últimos años se han abandonado, sea por la intención deliberada de desmantelar el entramado de acuerdos heredados de la posguerra fría, como ha hecho Estados Unidos y en menor medida Rusia, o por negligencia o descuido de Europa. A partir de la paz en Ucrania, estas cuestiones definen una nueva agenda de trabajo de largo plazo para la paz y la seguridad que no se puede ignorar.

Referencias bibliográficas

Abril, Guillermo y Bonet, Inma (2023). "El negociador chino asegura que Rusia y Ucrania no están listas para iniciar conversaciones de paz", *El País*, 2 de junio.

Barley, Riley y Kagan, Frederick W. (2024). "How Delays in Western Aid Gave the Russia the Initiative: From the Ukrainian Counteroffensive to Kharkiv", Institute for the Study of War (ISW), 22 de mayo.

Bassets, Marc y Rizzi, Andrea (2024). "Francia y Alemania garantizan la defensa de Ucrania como antesala de su futura entrada en la OTAN", *El País*, 16 de febrero.

Biosca, Javier (2023) "Varios países africanos mueven ficha", *El Diario.es*, 27 de mayo.

Bilefsky, Dan (2022). "Kissinger suggest that Ukraine give up territory to Russia, drawing a backlash", *New York Times*, 24 de mayo.

Brahm, Eric (2003). "Hurting stalemate stage", en Burgess, Guy y Burgess, Heidi (eds.). *Beyond Intractability*, Boulder, University of Colorado, Conflict Information Consortium.

Bonet, Inma (2024). "Zelenski acusa a China de torpedear la Cumbre de Paz convocada en Suiza", *El País*, 3 de junio.

Carlson, Tucker (2024). "Interview to Tucker Carlson", Moscú, Presidencia de la Federación Rusa, 9 de febrero. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/73411>

Charap, Samuel y Radchenko, Sergey (2024). "The Talks that Could Have Ended the War in Ukraine", *Foreign Affairs*, 16 de abril.

Charap, Samuel y Shapiro, Jeremy (2024). "How to Pave the Way for Diplomacy to End the War in Ukraine", *Foreign Affairs*, 5 de marzo.

Clapp, Sebastian (2024). "European defence industry programme (EDIP)", *Briefing. EU legislation in process*, Bruselas, European Parliamentary Research Service, PE 760.320, mayo.

Colchester, Max; Grove, Thomas y Marson, James (2024). "Document from 2022 Reveals Putin's Punishing Terms for Peace", *Wall Street Journal*, 1 de marzo.

Cuesta, Javier (2022). "Putin proclama la anexión de los cuatro territorios ocupados ilegalmente en Ucrania: `Defenderemos nuestra tierra con todas las fuerzas", *El País*, 30 de septiembre.

Cuesta, Javier (2023). "Putin sostiene que el plan de paz de China sirve de base para negociar si Ucrania lo acepta", *El País*, 21 de marzo.

Davis, Charles R. y Lakritz, Talia (2023). "Former Israeli prime minister rebut claim, boosted by Russia, that the US blocked a Ukraine peace agreement: 'It's unsure there was any deal to be made", *Business Insider*, 8 de febrero.

De Miguel, Rafa (2022). "Boris Johnson se reúne con Zelensky en Kiev", *El País*, 9 de abril.

De Vega, Luis (2022). "La matanza de Bucha muestra la barbarie de la guerra de Putin", *El País*, 4 de abril.

Erlanger, Steven (2023) "Division emerges in NATO over giving Ukraine a pathway to membership, officials say", *New York Times*, 6 de abril.

Fisas, Vicenç (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria.

Fisas, Vicenç (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Barcelona, Paidós.

Fischer, Sabine (2022). "Peace Talks Between Russia and Ukraine: Mission Impossible?", *SWP Comment* 65, Berlín, German Institute for International and Security Affairs, noviembre.

Foy, Henry (2023). "EU to offer 'security commitments' to Ukraine", *Financial Times*, 21 de junio.

Foy, Henry y Schwartz, Felicia (2023) "US opposes offering Ukraine a road map to NATO membership", *Financial Times*, 6 de abril.

Gady, Stefan y Kofman, Michael (2024). "Making Attrition Work: A Viable Theory of Victory for Ukraine", *Survival* 66(1), febrero-marzo, pp. 7-24.

Galarraga, Naiara (2023). "Lavrov afirma en Brasil que Rusia quiere terminar la guerra 'de forma inmediata'", *El País*, 17 de abril.

González, Miguel y Abellán, Lucía (2023). "António Guterres: 'En este momento no es posible la paz en Ucrania. Las dos partes creen que pueden ganar'", *El País*, 9 de mayo.

Gopinath, Gita; Gourinchas, Pierre Oliver; Presbitero, Andrea, y Topalova, Petia (2024). "Changing Global Linkages: A New Cold War?", *IMF Working Paper* WP/24/76, abril.

Gowan, Richard (2023). "Don't Dismiss Non-Western Efforts to End the War in Ukraine", *World Politics Report*, 18 de abril.

Haas, Richard (1990). *Conflicts Unending*, New Haven, Yale University Press.

Hall, Ben y Abboud, Leila (2024). "Volodymyr Zelenski hails Ukraine defence deals with Germany and France", *Financial Times*, 16 de febrero.

Harris, Bryan (2023). "Russian concerns on Ukraine must be 'taken in account'", *Financial Times*, 2 de junio.

International Crisis Group (2024). "Ukraine: How to hold the line", *Europe Report* nº 270, Bruselas, ICG, 28 de mayo.

Joshi, Shashank (2023). "The war in Ukraine may be heading for stalemate", *The Economist*, 13 de noviembre.

Kuleba, Dmytro (2022). "How Ukraine wil win. Kyiv's Theory of victory", *Foreign Affairs*, 17 de junio.

Kuleba, Dmytro (2023). "There is a path to victory in Ukraine", *Foreign Affairs*, 14 de diciembre.

Lopez, Dawisom Belem (2023). "Pacifism as pragmatism. Brazil's stance on the war in Ukraine", *OXPOL, Oxford University Politics Blog*, 11 de septiembre.

Melkozerovka, Veronika (2024). "Ukraine gets €1bn in arms and security pact with Spain", *Politico*, 27 de mayo.

Mills, Claire (2024). "Security Guarantees to Ukraine", *Research Briefing* nº 9837, House of Commons, 20 de febrero.

Mitchell, Christopher (2016). *La naturaleza de los conflictos intratables. Resolución de conflictos en el siglo XXI*, Barcelona, ICIP.

Ministerio de Asuntos Exteriores de China (2023). *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, Beijing, 24 de febrero. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html

Mourenza, Andrés y Sahuquillo, María (2022). "Ucrania ofrece a Rusia su renuncia a la OTAN a cambio de obtener garantías de seguridad en su territorio", *El País*, 29 de marzo.

Osborn, Catherine (2023). "Can Brazil negotiate an End to the War in Ukraine?", *Foreign Policy Latin America's Brief*, 7 de abril.

Pancevski, Bojan y Norman, Laurence (2023). "NATO's Biggest European Members Float Defense Pact with Ukraine", *Wall Street Journal*, 24 de febrero.

Parafianowicz, Zbigniew (2023). "Komandosi na Białorusi i delikatna misja w Turcji. Kulisy polskich operacji podczas wojny na Ukrainie", *Dziennic Gazeta Prawna*, 14 de marzo.

Presidencia de Ucrania (2022). *President Zelenskyy Peace Formula*, disponible en https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/19/53/32af8d644e6cae-41791548fc82ae2d8e_1691483767.pdf

Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom, y Miall, Hugh (2011). *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*, Barcelona, ICIP.

Rathbone, John Paul y Chazan, Guy (2023). "Chinese peace proposal on Ukraine provokes Western scepticism", *Financial Times*, 18 de febrero.

Reed, John; Politi, James y Fleming, Sam (2022). "Zelensky accuses Russia of plotting cover-up of 'crimes' in occupied territory", *Financial Times*, 5 de abril.

Reuters (2023). "Putin Rebuts Key Elements of African Peace Plan for Ukraine", 17 de junio.

Ribakova, Elena (2024). "Russia's economy may end up prolonging its war", *Financial Times*, 2 de mayo.

Rittner, Daniel (2023) "Amorim encontra Putin e diz que não há solução mágica para negociar paz na Ucrânia", *CNN Brasil*, 3 de abril.

Roshchina, Olena (2023). "Head of Ukraine's leading party claims Russia proposed 'peace' in exchange for neutrality", *Ukrainska Pravda*, 24 de noviembre.

Rubin, Jeffrey; Pruitt, Dean, Kim, Sung Hoi (1994). *Social conflict. Escalation, Stalemate and Settlement*, Nueva York, McGraw Hill (2ª ed.).

Ruehl, Mercedes y Hille, Kathrin (2023). "Indonesia floats Ukraine peace plan, triggering sharp Western criticism", *Financial Times*, 3 de junio.

Sanahuja, José Antonio (2022). "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", en Mesa, Manuela (Coord.). *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71

Sanahuja, José Antonio (2023). "La Unión Europea y la guerra de Ucrania. Dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio", en Mesa, Manuela (coord.). *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario 2022-2023*, Madrid, CEIPAZ, pp. 23-58.

Sanahuja, José Antonio; Stefanoni, Pablo, y Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022). "América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 62.

Sahuquillo, María (2024a). "La OTAN definirá como "irreversible" el camino de Ucrania a la Alianza", *El País*, 30 de mayo.

Sahuquillo, María (2024b). "Francia ultima el envío de instructores militares a Ucrania, en coalición con otros países europeos", *El País*, 1 de junio.

Sahuquillo, María y Bonet, Inma (2023). "Los planes de paz de Kiev y Pekin, dos propuestas alejadas con algunos puntos en común", *El País*, 1 de abril.

Scheidler, Fabián (2023). "Ambas partes deseaban fervientemente un alto el fuego", *Contexto*, 21 de febrero.

Seddon, Max; Miller, Christopher, y Rathbone, John Paul (2024). "Military briefing: Russia's narrowing advantage in Ukraine", *Financial Times*, 25 de abril.

Segura, Christian (2024a). "Los aliados envían señales a Ucrania de que es improbable recuperar el territorio perdido", *El País*, 4 de febrero.

Segura, Christian (2024b). "De los Leopard a atacar en suelo ruso: las líneas rojas que cayeron en Ucrania y las que todavía siguen en pie", *El País*, 2 de junio.

Sestanovich, Stephan (2024). "What happened to 'Stalemate' in Ukraine?", *Expert Brief*, Council on Foreign Relations, 19 de abril.

Szeligowski, Daniel (2024). "The deal that never was" (hilo en X), 1 de mayo, [<https://x.com/dszeligowski/status/1785771531458462188>].

The Economist (2023). "The Commander-in-chief of Ukraine's armed forces on what he needs to beat Russia", 1 de noviembre.

The Economist (2024). "Ukraine is on the brink, says a senior general", 2 de mayo.

Tooze, Adam (2024). "\$61 billion is not enough. Why the Biden administration needs a ceasefire strategy in Ukraine", *Chartbook* 282, 10 de mayo.

Trofimov, Yaroslav (2024). *Our Enemies Will Vanish. The Russian Invasion and Ukraine's War of Independence*, Londres, Penguin.

Ukhorskiy, Daniel (2024). "Can new security agreements forge Ukraine's path to victory?", *Kyiv Independent*, 24 de marzo.

Vayrynen, Raimo (1991). *New Directions in Conflict Theory. Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Londres, Sage

Verdú, Daniel (2023). "Zelensky, al papa: 'No puede haber igualdad entre víctimas y verdugos'", *El País*, 13 de mayo.

Watling, Jack (2024). "The War in Ukraine Is Not a Stalemate", *Foreign Affairs*, 3 de junio.

Zaluzhny, Valerii (2023). *Modern positional warfare and how to win it*, UDC 355, noviembre.

Zartmann, I. William (2000). "Ripeness: the hurting stalemate and beyond", en Stern, Paul C. y Druckmann, Daniel (eds.). *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington, National Academy Press, pp. 225-250.

La Corte Internacional de Justicia ante la demanda de Sudáfrica a Israel por genocidio: un análisis

Soledad Torrecuadrada García-Lozano

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
en la Universidad Autónoma de Madrid*



Introducción

El 29 de diciembre de 2023, la República de Sudáfrica depositó en la Secretaría de Corte Internacional de Justicia (en adelante, la CIJ o la Corte) una demanda contra Israel debido al incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención de Naciones Unidas contra el delito de genocidio (la Convención) junto con una solicitud de medidas cautelares. Resulta evocadora la situación de Sudáfrica que hace sesenta años ocupó el lugar de demandado en el asunto del Sudoeste africano, debido a la política de apartheid que aplicaba. Entonces, la inadmisión de las demandas presentadas, en palabras de la Juez Xue fue una “denegación de justicia” que generó una gran indignación en los Estados miembros de las Naciones Unidas y fue el origen de una crisis que la Corte tardó en superar¹. Por ello, según Antonio Remiro ahora “Sudáfrica rinde homenaje a su propia historia” asumiendo un liderazgo en la protección de los derechos humanos de los palestinos (Remiro Brotóns, 2024), en ejercicio de la obligación de velar por el cumplimiento de la Convención (que contiene obligaciones *erga omnes*).

¹ La idea del texto se encuentra en la Declaración de la Juez Xue a la Ordenanza de medidas cautelares en: [Declaration of Judge Xue \(icj-cij.org\)](https://www.icj-cij.org)

La acción israelí se desarrolla en ejercicio de la defensa contra el terrorismo, aunque es evidente que contra el terrorismo no todo vale, pues la respuesta para ser lícita ha de respetar las reglas internacionales

No es la primera ocasión en la que se somete a la Corte la situación de los territorios ocupados, pues ya se pronunció en ejercicio de su jurisdicción consultiva acerca del muro que se estaba construyendo en ellos² y tenemos otra cuestión de esta naturaleza sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado, incluyendo el este de Jerusalén³, cuya respuesta se espera en breve. En relación con lo que el Juez Tladi ha denominado “the gross disproportion”⁴ de la reacción israelí al atentado terrorista de Hamás del 7 de octubre de 2023, que se saldó con un total de 1200 víctimas mortales, más de 5.000 de heridos y 240 rehenes⁵. Atentado que ha provocado el inicio de dos demandas contenciosas: una, la antes apuntada; y, otra, la de Nicaragua contra Alemania por no prevenir la comisión de actos de genocidio, debido al envío de armas a Israel, ambas acompañadas de sendas solicitudes de medidas cautelares. Como consecuencia de estas dos demandas se han adoptado cuatro ordenanzas: tres indicando medidas (26 de enero, 28 de marzo y 24 de mayo) y otra desestimando las solicitadas (30 de abril).

Llama la atención que la Juez ugandesa Julia Sebutinde haya formulado opiniones disidentes a las Ordenanzas de enero y mayo por las que se indican medidas cautelares defendiendo que, al tratarse de una controversia política debía resolverse mediante negociaciones de buena fe entre Israel y los representantes de Palestina en lugar de hacerlo la Corte⁶. Sin embargo, esta argumentación es compatible con que el órgano judicial principal de las Naciones Unidas resuelva una controversia sobre la vulneración de obligaciones jurídicas *erga omnes*. Además, afirma que la acción israelí se desarrolla en ejercicio de la defensa contra el terrorismo, aunque es evidente que contra el terrorismo no todo vale, pues la respuesta para ser lícita ha de respetar las reglas internacionales. En este sentido, el Juez Tladi responde acertadamente que las circunstancias que excluyen la ilicitud no pueden justificar la vulneración de normas imperativas y la que prohíbe el genocidio lo es; si lo anterior no fuera suficiente, a todas luces no se ha respetado el requisito de proporcionalidad que establece el artículo 51 de la Carta. No está de más recordar que se trata de territorios ocupados, de los que el Consejo de Seguridad exigió la retirada del ejército israelí en su resolución 242 (1967), de 22 de noviembre, sin que esa exigencia se haya materializado.

² Se trata de la Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, en [131-20040709-ADV-01-00-BL.pdf](https://www.icj-cij.org/doc/20040709-ADV-01-00-BL.pdf) (icj-cij.org) . A 17 de abril de 2024, se encuentra en fase de deliberación a la espera de que la CIJ anuncie la fecha para su lectura.

³ Emitida a la Corte mediante la resolución 77/247, de la Asamblea General, de 30 de diciembre de 2022.

⁴ Párrafo 15 de su Declaración a la Ordenanza de 24 de mayo de 2024 en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240524-ord-01-04-en.pdf>

⁵ Son las cifras que figuran en la Ordenanza de 26 de enero de 2024, párrafo 13, página 7. Puede verse en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf>

⁶ Párrafo 11 de la Opinión disidente de la Juez Sebutinde que puede leerse en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-02-enc.pdf>

Por lo demás, la deficiente arquitectura del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas y, especialmente, el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad provoca su parálisis. Con ello, la CIJ queda como el único órgano de las Naciones Unidas con competencia para adoptar medidas jurídicamente vinculantes para las partes en la controversia que se somete a su conocimiento, aunque con una eficacia limitada derivada de la ausencia de mecanismos que permitan su ejecución forzosa⁷. La jurisdicción de la Corte resulta poco apropiada para supuestos como el presente pues su procedimiento se suele dilatar en el tiempo, requiriendo los casos de genocidio una reacción rápida para evitar la multiplicación del número de bajas; en este sentido, recordemos los catorce años transcurridos entre la demanda y la sentencia en el caso de Bosnia-Herzegovina c. Serbia y Montenegro o los dieciséis en el de Croacia c. Serbia.

Para analizar el asunto que origina la demanda contra Israel, así como los retos a los que se enfrenta la demanda primero me detendré en los avances que se han producido en el procedimiento que podemos considerar esperanzadores, tras ello, me centraré en las incertidumbres presentes en él (con la rúbrica de “hay esperanza pero menos”) y terminaré con unas conclusiones.

Hay lugar para la esperanza

Hasta el momento, la Corte ha indicado medidas cautelares en este caso en atención a la situación humanitaria que se estaba viviendo en la franja de Gaza, aunque parcialmente distintas de las solicitadas por el demandante y las ha modificado en dos ocasiones debido a la escalada del conflicto. Para hacerlo, ha tenido que analizar si *prima facie* se reúnen los criterios de competencia de la Corte y admisibilidad de la demanda, así como los requisitos precisos para la indicación de medidas cautelares. Las dos primeras cuestiones se responden favorablemente, una (competencia) porque el demandado y el demandante son partes en la Convención, y ninguno ha formulado reservas a la cláusula compromisoria contenida en el artículo IX, vínculo jurisdiccional aplicable en este caso. La legitimación activa del demandante queda resuelta en este estadio procesal de acuerdo con lo establecido en el asunto de Gambia c. Myanmar, pues la consecuencia de adquirir el estatuto de parte en este texto convencional es el “interés común por velar por la prevención, represión y sanción del genocidio”⁸. Por ello, todos los Estados parte que poseen un interés

⁷ Más allá del artículo 94.2 de la Carta que nos remite al Consejo de Seguridad, lo que -a todas luces- carece de utilidad.

⁸ Traducción de la autora. El entrecorillado se encuentra en la Sentencia de 22 de julio de 2022, en el asunto de la aplicación de la Convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio (Gambia c. Myanmar). Excepciones preliminares, página 42, párrafo 107.

La Corte Internacional de Justicia procede a indicar medidas cautelares, tendente a que Israel prevenga acciones susceptibles de ser calificadas de genocidio

jurídico respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención están legitimados para invocar la responsabilidad de otro Estado que, siendo parte en el mismo texto, esté incumpliendo las obligaciones contenidas en ella⁹. La existencia de una controversia entre las partes en esta fase es clara pues en este estadio procesal resulta suficiente advertir la discrepancia entre las partes acerca de la aplicación de la Convención¹⁰.

Resuelta favorablemente su competencia *prima facie*, se ha de analizar la presencia de los requisitos para indicar medidas cautelares, a saber: vínculo entre los derechos “plausibles”¹¹ que reivindica el demandante y las medidas solicitadas y el perjuicio irreparable de no proceder a la indicación de las medidas. De ellos, resulta destacable el indicado en último lugar, porque ¿qué perjuicio podemos visualizar más irreparable que la muerte de población civil? Se están produciendo fallecimientos no solo como consecuencia de las operaciones militares (que también), sino por desnutrición. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud afirmaba el 21 de diciembre de 2023 que el “93% de la población de Gaza, proporción sin precedentes, se enfrenta a unos niveles críticos de hambre, carece de alimentos en cantidad suficiente y sufre elevados niveles de malnutrición”, además “experimenta un aumento vertiginoso de las tasas de enfermedades infecciosas”¹², y ello antes de las últimas intensificaciones de los combates. La Corte estima que la población de la franja de Gaza es extremadamente vulnerable, calificando la situación humanitaria como catastrófica con un gran riesgo de deteriorarse, lo que evidencia la presencia de este requisito.

La CIJ procede indicar medidas cautelares con fundamento en el artículo 75.2 de su Reglamento que le permite indicarlas “total o parcialmente distintas de las solicitadas”, tendentes a que Israel prevenga acciones susceptibles de ser calificadas de genocidio, que permita la llegada de ayuda humanitaria y que remita un informe a la CIJ acerca del cumplimiento del contenido de esta Ordenanza. Ninguna de las medidas se adopta por unanimidad, aunque algunas cuentan con el voto del juez *ad hoc* elegido por Israel (acceso de ayuda humanitaria y que tome medidas efectivas para prevenir y sancionar la incitación al genocidio), pero no de la juez ugandesa Sebutinde.

⁹ Vid. Ordenanza de 23 de enero de 2020, en el asunto de la aplicación de la Convención sobre la prevención y sanción del delito de genocidio, p. 17, párrafo 41. Puede verse en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-BI.pdf> En el artículo 48 del Proyecto de artículos de la CDI sobre responsabilidad internacional aprobado en 2001 en segunda lectura ya se incorpora esta posibilidad.

¹⁰ Vid. Ordenanza de 26 de enero de 2024, página 8, párrafo 19.

¹¹ La CIJ utiliza el adverbio plausible en la Ordenanza de 26 de enero de 2024 p. 13 y ss. Párrafos 35 y ss. En concreto, la referencia del texto se encuentra en la página 18 párrafo 55.

¹² “La combinación letal de hambre y enfermedades provocará más muertes en Gaza”, en <https://www.who.int/es/news/item/21-12-2023-lethal-combination-of-hunger-and-disease-to-lead-to-more-deaths-in-gaza> También puede verse “Gaza, al borde del abismo: una de cada cuatro personas pasa hambre extrema”, en https://es.wfp.org/historias/gaza-al-borde-del-abismo-una-de-cada-cuatro-personas-pasa-hambre-extrema?_ga=2.127074569.508989593.1712851999-874502288.1712851999

Sin embargo, con el transcurso de los días y ante la inaplicación de la Ordenanza de 26 de enero y del agravamiento de la situación en Rafah¹³ Sudáfrica, atendiendo a los informes de distintos órganos y organizaciones de la familia de Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de la Organización para los Derechos Humanos (OHCHR, 2024), la OMS y WHO EMRO (2024); la FAO (2024), los informes de la Relatora especial sobre el territorio palestino ocupado; UNICEF y la *Déclaration d'Adele Khodr, Directrice régionale de l'UNICEF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sur les bébés malnutris à Gaza*; entre otros, vuelve a solicitar la ampliación de las medidas, con fundamento en el artículo 76.1 de su Reglamento. Israel califica el relato de los hechos por parte del demandante de sesgado¹⁴, a las facilidades que está dando a la entrada de ayuda humanitaria¹⁵, sin advertir la necesidad de mantener las medidas indicadas previamente. Añade el demandado ser consciente de los problemas que esta situación plantea a los civiles que habitan en la franja de Gaza, y se compromete a hacer todo lo posible para atenuar en la medida de lo posible las consecuencias del conflicto ante el que nos encontramos¹⁶.

Después de la solicitud, pero antes de adoptarse la segunda Ordenanza, el 25 de marzo el Consejo de Seguridad adoptó (con la abstención de Estados Unidos) la resolución 2728 (2024), en la que se exige el alto el fuego en la Franja de Gaza¹⁷. Convengamos en este punto que, con independencia de cuál sea su fundamento jurídico (Capítulo VI o el VII de la Carta), cuando el Consejo “[E]xige”, la exigencia es jurídicamente obligatoria cualquiera que sea el fundamento del acto en el que se incorpora. Tres días más tarde, la Corte advierte un cambio en las circunstancias que motivaron la indicación de las medidas anteriores, reafirma la necesidad de aplicar las adoptadas en enero; además, Israel debe adoptar todas las acciones precisas para garantizar los servicios básicos en la franja de Gaza y evitar el hambre y la desnutrición de las personas que allí habitan; velar para que su armada no cometa actos constitutivos de genocidio; reitera la necesidad de informar a la CIJ respecto del cumplimiento de estas medidas. Dos meses después de aquellas, el 28 de marzo se adoptan nuevas medidas, una de ellas por unanimidad: actuar en coordinación con Naciones Unidas para garantizar los servicios básicos y la ayuda humanitaria requerida con urgencia a todas las personas que

¹³ Recordemos que en Rafah se estableció en 1969 un campo de refugiados palestinos; <https://unrwa.es/campamento/rafah/> Es refugio de millón y medio de personas: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cv2vkje57lzo>

¹⁴ Vid. En apartado 2.1. *Observations de l'État d'Israël sur la demande tendant à l'indication de mesures conservatoires additionnelles ou à la modification de mesures conservatoires antérieures présentée par l'Afrique du Sud* (icj-cij.org)

¹⁵ En sentido contrario: *El ataque a los trabajadores de la ONG de José Andrés en Gaza*, en imágenes | Fotos | Internacional | EL PAÍS (elpais.com)

¹⁶ Vid. Parágrafo 79 de las observaciones israelíes en: *Observations de l'État d'Israël sur la demande tendant à l'indication de mesures conservatoires additionnelles ou à la modification de mesures conservatoires antérieures présentée par l'Afrique du Sud* (icj-cij.org)

¹⁷ También había insistido en la Resolución 242(1967), de 22 de noviembre, en “la inadmisibilidad de la adquisición del territorio por medio de la guerra” y afirmaba la necesidad de que las fuerzas armadas israelíes se retiraran de los territorios ocupados.

habitan en la franja de Gaza¹⁸, el resto de ellas cuentan con el voto en contra del juez *ad hoc* israelí.

Debido a la falta de aplicación tanto del alto el fuego exigido por el Consejo de Seguridad ni las medidas cautelares indicadas por la Corte (salvo la remisión del informe) y a la incursión terrestre de las fuerzas armadas israelíes en Rafah, a la vista del incremento de bajas que alcanzan casi a las 36.000, en su mayoría mujeres y niños¹⁹, Sudáfrica vuelve a solicitar la revisión de las medidas indicadas. La Corte, tras reafirmar las ya adoptadas, añade (por fin) la detención de la ofensiva militar, el mantenimiento del paso por Rafah para el acceso de ayuda humanitaria y permitir de forma efectiva el paso de las comisiones de investigación para que puedan verificar sobre el terreno lo que está ocurriendo. Todas las medidas cuentan con dos votos en contra: la juez Sebutinde y el juez *ad hoc* israelí.

La falta de aplicación del alto el fuego exigido por el Consejo de Seguridad y de las medidas cautelares indicadas por la Corte Internacional de Justicia, hace que Sudáfrica vuelva a solicitar la revisión de las medidas

Una última cuestión a tener en cuenta es la demanda de Nicaragua a Alemania por incumplimiento de la Convención debido a la falta de prevención y represión de los actos de genocidio que se han cometido y continúan cometiéndose en el territorio de Gaza; por incumplir las obligaciones que derivan del derecho internacional humanitario; al colaborar con el mantenimiento de la ocupación militar ilícita que se ha mantenido de forma continuada desde 1967 en Gaza; y, por último, por prestar asistencia al régimen de separación (apartheid y la negación del derecho a la población palestina a su derecho a la libre determinación) como consecuencia del apoyo político, económico y militar que presta a Israel. En la misma demanda incorpora una solicitud de medidas cautelares tendente a que Alemania deje de prestar apoyo a Israel; que garantice que las armas que vende a Israel no se utilizan para cometer genocidio contra el pueblo palestino, puesto que el demandado es consciente del destino de su ayuda²⁰, así como que cumpla sus obligaciones de derecho internacional humanitario respecto de este pueblo y que colabore con UNRWA²¹, de la que era uno de los mayores donantes internacionales²². De apreciarse las circunstancias relativas a la Convención, se estaría vulnerando el compromiso de prevención del genocidio, lo que resulta esperanzador en la medida en que no ha de responder exclusivamente quien realiza actos constitutivos de genocidio, sino también aquellos que, con su comportamiento, colaboran para su materialización. En este sentido, es suficiente observar que se reúnen los requisitos establecidos para la atribución de responsabilidad internacional en concepto de ayuda y asistencia (artículo 16 del Proyecto de artículos de la CDI).

¹⁸ Corte Internacional de Justicia (2024). *Ordonnance du 28 mars 2024*. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/fr/node/203847>

¹⁹ <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20240525/muere-presidente-iran-guerra-israel-gaza-directo-ultima-hora-102224141>

²⁰ Vid. Audiencia pública página, parágrafo 9 en <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240408-ora-01-00-bi.pdf>

²¹ A 21 de abril de 2024, aún no se ha pronunciado la CIJ al respecto.

²² <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c6py8n23m3go>

Hay esperanza, pero menos

A pesar de la esperanza que, respecto del pronunciamiento de la CIJ sobre el fondo del asunto, puede desprenderse del epígrafe anterior, resulta innegable que, el análisis de la competencia de la Corte y de la admisibilidad de la demanda se realiza *prima facie*, en un análisis de la apariencia de cumplimiento de los requisitos. La urgencia y necesidad características de las medidas cautelares motivan que este incidente procesal deba resolverse con prioridad respecto de cualquier otra cuestión que suscite el caso (artículo 74 del Reglamento de la Corte). Esto se traduce en que la Corte puede declararse incompetente o la demanda inadmisibile si el demandado interpusiera excepciones preliminares en este sentido y la Corte, al analizar en profundidad los argumentos de las partes, decidiera acoger alguna de ellas.

Si decepcionantes han sido las medidas indicadas, pues solo se ha pedido la suspensión de los ataques cuando contamos con cerca de 36.000 bajas, aún mayor ha sido la provocada por la reacción del resto de los Estados a la demanda sudafricana. Así, si en el asunto de Gambia c. Myanmar siete Estados intervinieron y en el de Ucrania c. Rusia ese número se elevó a treinta y dos, en el que nos ocupa solo han solicitado intervenir Nicaragua y Colombia. De estos datos se deduce que el número de víctimas o lo sangriento de la situación carece de relación con el interés de los Estados por utilizar la figura del tercero interviniente ya sea como titular de un interés jurídico potencialmente afectado por la decisión de la CIJ (artículo 62 Estatuto), en la vulneración de una norma *erga omnes*, o como parte en un tratado que la Corte haya de interpretar (artículo 63 Estatuto).

Por otra parte, pese a que las medidas indicadas no se estaban aplicando y la situación se había recrudecido, según la información de distintas ONG como Save the Children, Oxfam, CARE, Norwegian Refugee Council, entre otras, incrementándose exponencialmente el número de bajas, la CIJ rechazó la solicitud sudafricana (12 de febrero), en la que apelaba a la agilidad necesaria en la adopción de nuevas medidas o la modificación de las indicadas²³. Es cierto que la Corte, en su segunda Ordenanza de 28 de marzo afirma tener en cuenta la Resolución 2728 (2024) del Consejo de Seguridad, pero no reitera lo indicado en este acto y podría hacerlo puesto que la única limitación de acción interinstitucional que contempla la Carta de Naciones Unidas (artículo 12) es el que establece la subsidiariedad de la Asamblea General respecto del Consejo de Seguridad. Por tanto, es posible su incorporación entre las medidas a adoptar, como evidencia la Ordenanza de 24 de mayo.

²³ [Decision of the Court on South Africa's request for additional provisional measures \(icj-cij.org\)](https://www.icj-cij.org/decision/2024/02/12)

La demora en la indicación de medidas cautelares en supuestos como éste evidencia que la Corte no está preparada para dar respuesta a cuestiones que deberían resolverse de forma más ágil

Recordemos que, pese a la situación humanitaria vivida en los primeros días desde el inicio de la respuesta israelí, la Corte solo ha solicitado la suspensión de la acción armada casi siete meses después de iniciarse la reacción israelí. Hemos de plantearnos el motivo de la diferencia objetiva respecto del caso de Ucrania, pues en Gaza se contaban casi treinta mil víctimas en cinco meses, mientras (según Naciones Unidas) esa cifra se puede haber alcanzado al cumplirse tres años del inicio de la contienda de Ucrania, resultando bastante inferior cuando se dictaron las medidas en ambos asuntos²⁴.

La demora en la indicación de medidas cautelares en supuestos como éste evidencia que la Corte no está preparada para dar respuesta a cuestiones que deberían resolverse de forma más ágil. Si en el caso LaGrand transcurrió un día entre la solicitud alemana y la adopción de las medidas, intentando evitar que se consumara la pena capital sobre una persona ¿cómo no hacerlo en una situación que afecta a casi un millón y medio de ellas, la mitad menores de edad, para protegerlos del riesgo irreparable de perecer? Es cierto que, en los últimos casos se ha demorado entre los 11 días (Alemania c. Italia por las inmunidades del Estado y de sus bienes) hasta los 161 en el de Canadá y Países Bajos c. Siria, precisamente, este último relativo a la Convención contra la tortura y otros tratos y penas inhumanos o degradantes. En defensa de la CIJ hemos de tener en cuenta que la reacción ha de ser ágil pero meditada y no todos los casos presentan las mismas aristas. En la práctica reciente, la Corte ha demostrado mayor capacidad de reacción en el asunto de las inmunidades de los Estados que en lo referido a los tratados en los que se prohíben actos que atacan a los cimientos del ordenamiento internacional (genocidio o tortura), que requieren un estudio en mayor profundidad. Pese a lo cual, ante un conflicto de semejantes características, la medida más evidente y prioritaria debería ser la suspensión de los ataques armados.

Obsérvese, que Israel se defiende de las acusaciones de incumplimiento de la Convención principalmente con los siguientes argumentos: 1) su única intención es destruir a Hamás; 2) el tratado aplicable al caso no es la Convención sino los tratados relativos al derecho humanitario, que no son objeto de análisis en este caso puesto que la cláusula compromisoria alegada se encuentra en la Convención; 3) la pérdida de vidas civiles es una consecuencia involuntaria de la utilización de la legítima defensa israelí contra el terrorismo, empleando para ello un concepto de legítima defensa ya empleado por Estados Unidos en Afganistán, pero muy cuestionado jurídicamente; 4) se están desarrollando las operaciones militares de forma que se reduzca

²⁴ <https://news.un.org/es/story/2024/02/1527877>

el sufrimiento humano; y, 5) ausencia de una intención genocida²⁵. Sin embargo, por muy dolorosa que sea la situación en presencia, no podemos olvidar que la intención genocida (*dolus specialis*) es muy difícil de probar, recordemos las críticas que suscitó la Sentencia de la Corte en el caso de Bosnia-Herzegovina c. Serbia y Montenegro por la aplicación de la misma Convención (Quel Lopez, 2007). Aunque es posible hacerlo mediante pruebas indirectas de esa intención genocida, entre ellas, la prohibición de atención a palestinos por parte del Consulado español²⁶.

Mención especial en el apartado de “esperanza pero menos” la Opinión disidente de la vicepresidenta de la CIJ, la ugandesa Sebutinde, mencionada *supra* que, se olvida de la tragedia que está viviendo la población civil en Gaza, especialmente en Rafah para defender sin fisuras el comportamiento israelí, de forma especialmente dura en la Ordenanza del 24 de mayo²⁷

En relación con la demanda nicaragüense, la CIJ se pronunció el 30 de abril rechazando la indicación de medidas por entender que las circunstancias actuales no requieren la indicación de medidas cautelares²⁸. Sin embargo, resulta ilustrativa la respuesta alemana, centrada en que la ayuda a Israel es una cuestión de Estado por la deuda contraída por Alemania por el holocausto²⁹, de hecho, en noviembre de 2023 se acordó que la exportación de armas a Israel era una cuestión prioritaria³⁰. Alemania admite conocer su destino final³¹, pero ha solicitado a Israel la garantía del cumplimiento del derecho internacional humanitario y el resto de normas internacionales aplicables al respecto, pero no ha dejado de exportar armamento a Israel.

Conclusiones (Reflexión sobre el desarrollo del litigio)

Ni la Corte ha afirmado su competencia para conocer del fondo de la demanda ni que esta resulte admisible. Solo lo ha proclamado la *aparición* de competencia y admisibilidad. Por ello, cabe la posibilidad de que cuando haya de pronunciarse definitivamente la decisión se aparte de la incorporada en las Ordenanzas objeto de este comentario. Y, aunque lo haga, seamos conscientes de que la prueba de la exigencia de genocidio, en particular, el *dolus specialis* resulta espe-

²⁵ Id. Nota 23, página 14, parágrafo 40.

²⁶ <https://www.abc.es/espana/israel-prohibe-espana-prestar-servicios-consulares-palestinos-20240527093905-vi.html>

²⁷ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240524-ord-01-01-en.pdf>

²⁸ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240430-ord-01-00-en.pdf>

²⁹ Parágrafos 8 y 9 de la audiencia pública en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240408-ora-01-00-bi.pdf>

³⁰ Id. nota anterior en parágrafos 10 y ss.

³¹ Ibid. Parágrafo 14.

La relación entre derecho y poder vuelve a quedar en evidencia, así como la insuficiente arquitectura de los órganos principales de Naciones Unidas para resolver cuestiones de esta envergadura

cialmente perversa. Aunque la Corte responda favorablemente a los intereses de Sudáfrica a todas las cuestiones anteriores, el demandante tendrá que evidenciar que los actos constitutivos de genocidio resultan atribuibles al demandado. Esto se puso de relieve en el caso que enfrentó a Bosnia-Herzegovina contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en el que la Sentencia de la CIJ provocó gran decepción.

Por el vínculo jurisdiccional utilizado, la Corte solo puede pronunciarse acerca de comportamientos constitutivos de genocidio, y no sobre las vulneraciones de las normas del derecho internacional humanitario o los crímenes de guerra que puedan producirse en el terreno.

Una triste enseñanza que nos queda es que no todos los muertos nos importan lo mismo, como se advierte tanto por la agilidad a la hora de indicar medidas cautelares como por su contenido, si comparamos éste con otros casos recientes y, especialmente se desprende de la gélida reacción de terceros Estados con la producida en otros casos.

Por otra parte, Israel se defiende frente a un duro ataque terrorista. En la lucha contra el terrorismo no todo vale, no existe legítima defensa si con las acciones de quien alega esta circunstancia se vulneran normas de *ius cogens* y la prohibición de genocidio es una de ellas. Es evidente que para determinar si este límite se supera habrá que esperar a la decisión final de la Corte sobre el fondo de la demanda, pero la catástrofe humanitaria es innegable.

La diferencia entre el terrorismo y la lucha contra el terrorismo se encuentra en el derecho. La defensa contra el terrorismo ha de hacerse con fundamento en las normas jurídicas, cualquier otra solución, debido al motivo indicado en el apartado anterior podrá argüirse como lucha contra el terrorismo, pero de una más que discutible licitud desde la perspectiva jurídica internacional.

La relación entre derecho y poder vuelve a quedar en evidencia, así como la insuficiente arquitectura de los órganos principales de Naciones Unidas para resolver cuestiones de esta envergadura. El Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2728 (2024), de 25 de marzo en la que exigía el alto el fuego para el mes de Ramadán y la liberación de los rehenes. Ambas exigencias se han incumplido. Desde hace casi sesenta años Israel incumple la Resolución 242 (1967), de 22 de noviembre, como la Opinión consultiva por la construcción del muro o las Ordenanzas indicando medidas cautelares en el caso que nos ocupa. Ninguno de estos incumplimientos ha tenido consecuencias. Pero más allá de esto, resulta cuando menos paradójico que, un Estado en cuyo nacimiento tuvieron una importante influencia las Naciones Unidas y el ordenamiento internacional, omita el cumplimiento de las normas jurídico-internacionales.

En la misma semana en la que se emitía la Ordenanza de mayo, conocimos que el Fiscal de la Corte Penal Internacional ha solicitado una orden de arresto del Presidente israelí, otras autoridades de esta nacionalidad y también de Hamás. Esta solicitud nada tiene que ver ni afectará al asunto pendiente ante la CIJ puesto que entre las vulneraciones que la fundamentan no se encuentra el genocidio (se trata de crímenes de guerra y lesa humanidad).

Por último, estamos viviendo un periodo de efervescencia de casos ante la Corte. Sin embargo, el futuro de su credibilidad depende del modo en el que responda a los asuntos sometidos a su jurisdicción relativos a comportamientos con los que se vulneran los cimientos del ordenamiento internacional, por lo que ha de ser impecable a la hora de resolver controversias como esta. Ciertamente es que la CIJ no es un tribunal especializado en derechos humanos, pero posee una competencia general, por lo que ha de ser capaz de resolver estos litigios de forma convincente. Si no lo hace, puede que la demanda de Sudáfrica resulte evocadora porque sea el inicio de una nueva época de desconfianza hacia la Corte, quedando reducida a la solución de conflictos de menor relevancia internacional. En consecuencia, todos los ojos están puestos en ella.



Referencias bibliográficas

ICJ. *Declaración de la Juez Xue a la Ordenanza de medidas cautelares de 26 de enero*. Disponible en: [Declaration of Judge Xue \(icj-cij.org\)](https://www.icj-cij.org/).

ICJ. Declaración del Juez Tladi a la Ordenanza de medidas cautelares de 24 de mayo. Disponible en:

ICJ. Ordenanza de 30 de abril de 2024 en el asunto de Nicaragua c. Alemania. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240430-ord-01-00-en.pdf>

CARE (2024). *La vida en Gaza: un tipo diferente de sufrimiento*. Febrero. Disponible en: <https://www.care.org/es/news-and-stories/news/life-in-gaza-a-different-kind-of-suffering/>

FAO (2024). *Gaza: dans un exposé présenté au Conseil de sécurité de l'ONU, la FAO appelle à la cessation immédiate des hostilités et au rétablissement de l'espace humanitaire en vue d'éliminer le risque de famine*. Disponible: <https://www.fao.org/newsroom/detail/gaza-in-a-briefing-to-the-un-security-council-fao-calls-for-immediate-cessation-of-hostilities-and-restoration-of-humanitarian-space-to-eliminate-the-risk-of-famine/fr>

Norwegian Refugee Council (2024). "Gaza: Israel's military operation in Rafah would be fatal for displaced". Disponible en: <https://www.nrc.no/news/2024/february/gaza-israels-military-operation-in-rafah-would-be-fatal-for-displaced-civilians-and-humanitarian-aid/>

OHCHR (2024). UN High Commissioner for Human Rights Volker Türk on Israeli operation into Rafah. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/02/un-high-commissioner-human-rights-volker-turk-israeli-operation>.

OMS /WHO (2024). Regional Director opening remarks at EMRO press briefing | News | Media centre. Disponible: <https://www.emro.who.int/media/news/regional-director-opening-remarks-at-emro-press-briefing.html>

Quel Lopez, Francico Javier (2007). "Construyendo la responsabilidad del Estado desde la responsabilidad penal individual. La intersección de ámbitos materiales y jurisdiccionales: asunto relativo a la 'aplicación de la aplicación de la Convención para la prevención y represión del crimen de Genocidio" (Bosnia-Herzegovina c. Serbia y Montenegro). Sentencia de la CIJ de 26 de febrero de 2007, en L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. QUEL LOPEZ y A.G. LÓPEZ MARTÍN (eds.) *El poder de los jueces y el estado actual del derecho internacional: análisis crítico de la jurisprudencia internacional (2000-2007)*, Universidad del País Vasco, 2010, pp. 527 y ss.

Remiro Brotons, Antonio (2024). "Perspectivas e implicaciones de la Orden de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Sudáfrica contra Israel", *Real Instituto Elcano*, 1 de febrero. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/perspectivas-e-implicaciones-de-la-orden-de-la-corte-internacional-de-justicia-cij-en-el-caso-sudfrica-contra-israel/>

UNICEF (2024). *Los niños y niñas de Gaza necesitan ayuda de emergencia*. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/emergencias/ninos-ninas-gaza-necesitan-ayuda-emergencia-desesperadamente>

El impacto del conflicto de Gaza en la región

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo especializada en Oriente Medio y el Magreb



En su obra *100 mitos sobre Oriente Próximo*, el profesor Fred Halliday desmontaba la creencia extendida de que la crisis del Mundo Árabe deriva del impacto negativo que ha tenido el conflicto con Israel en los procesos de cambio social y de democratización. Aunque es “indiscutible que el conflicto entre Palestina e Israel ha servido para reafirmar el autoritarismo de los estados vecinos: Egipto, Jordania, Líbano y Siria”, escribía, este enfrentamiento “es una explicación parcial y, a menudo, poco más que un pretexto para la persistencia de los gobiernos autoritarios en los Estados árabes” (Halliday, 2006). Y concluía que “en cualquier caso, los regímenes árabes siempre han tratado de utilizar la ‘prioridad urgente’ del conflicto con Israel para acallar la crítica dirigida a los aspectos más represivos y antidemocráticos de sus gobiernos”.

La guerra que estalló el 7 de octubre de 2023 con el ataque terrorista de milicianos del grupo islamista palestino Hamas a Israel y la fulminante ofensiva del ejército israelí contra la Franja de Gaza vuelve a presentar un pretexto como oportunidad de reafirmación autoritaria para los países de la región. De Egipto a Siria, de Irán al Golfo, el conflicto palestino-israelí vuelve ser utilizado como “prioridad urgente” para reforzar la represión de los gobiernos y enrocarse en el poder. Al tiempo que supone un problema real de escalada violenta regional con consecuencias imprevisibles. En el momento en que se escribe este texto (abril de 2024), la guerra en Gaza continúa y con ella siguen evolucionando sus consecuencias en Oriente Próximo, por lo que los análisis también se encuentran en proceso de transformación según los nuevos acontecimientos que se vayan sucediendo.

De Egipto a Siria, de Irán al Golfo, el conflicto palestino-israelí vuelve a ser utilizado como “prioridad urgente” para reforzar la represión de los gobiernos y enrocarse en el poder

Devastación y contagio

La ofensiva militar israelí contra Gaza ha provocado como consecuencia la peor catástrofe humanitaria que ha sufrido una pequeña banda de territorio de la dimensión de la Franja (de apenas 365 kilómetros cuadrados densamente poblados) en lo que llevamos de siglo, por el nivel de muerte y devastación causado y su rápido deterioro en el tiempo. Un dato publicado por la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA) lo certifica: en los primeros cuatro meses de conflicto murieron más niños y niñas palestinos que en los últimos cuatro años de guerras a nivel mundial (Lazzarini, 2024). Cuando se cumplían seis meses de confrontación los muertos palestinos (la inmensa mayoría de ellos, civiles) superaban los 33.000, a los que había que sumar las más de 8.000 personas desaparecidas (en su mayor parte, muertas bajo los escombros de los edificios bombardeados) y las más de 76.000 heridas. De los 2,3 millones de palestinos residentes en la Franja de Gaza, el 75% habían perdido sus hogares y medios de vida.

A este alto grado de destrucción se une el efecto contagio del conflicto, con un potencial devastador que ya ha sido probado en la historia reciente. La violencia ha extendido sus tentáculos al Líbano, Siria, Irak y Yemen, países con una importante presencia de milicias armadas aliadas de Irán que han protagonizado enfrentamientos con el ejército israelí y que han sido objeto de ataques de éste y de las fuerzas de Estados Unidos. Irán –cómodo en un principio a la sombra de sus *proxies*– también acabó viéndose afectado directamente, cuando se traspasaron los seis meses de guerra. Jordania y Egipto –primeros países árabes firmantes de sendos tratados de paz con Israel– miran con preocupación un conflicto a las puertas de su geografía. Los Estados adheridos a los Acuerdos de Abraham promocionados en

2020 por el presidente de EEUU Donald Trump –Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Sudán y Marruecos– permanecen expectantes ante el evidente fracaso de la iniciativa que plantea la guerra en Gaza.

El sucesor de Trump en la Casa Blanca, Joe Biden, continuó con la política de normalización de relaciones de los países árabes con Israel pese a que esto significaba dejar de lado la resolución de la cuestión palestina. Tras muchas negociaciones, el demócrata esperaba sumar a la coalición de Abraham una ambiciosa pieza: Arabia Saudí. Pero el estallido de la guerra de Gaza ha hecho que este proceso de adhesión se mantenga congelado por ahora. Si no se hubiera frustrado, un acuerdo con Arabia Saudí habría alineado con Israel al Estado árabe hoy por hoy más pujante, debilitando aún más a los palestinos y disminuyendo aún más la perspectiva de que alcanzasen cualquiera de sus objetivos nacionales (Khalidi, 2024). En un momento en que la diplomacia saudí volvía a brillar en el exterior tras años de ostracismo por el asesinato del periodista crítico Jamal Khashoggi en 2018, el 7 de octubre devolvió a Riad a una política de perfil duro en el conflicto palestino-israelí. El *reino del desierto* interrumpió las negociaciones con Israel y condicionó una normalización al reconocimiento de un Estado palestino, volviendo a su cacareado plan presentado en la Cumbre Árabe del año 2000. Está por ver si los Acuerdos de Abraham consiguen sobrevivir al seísmo regional de la guerra en Gaza. Por ahora, en la diplomacia regional destaca un rival de Arabia Saudí, Qatar, que ha emergido de su ostracismo para llevar a cabo una iniciativa mediadora junto con Egipto, dadas sus buenas relaciones con Estados Unidos, Israel y Hamas. El Estado qatari, como consecuencia, ha propulsado su diplomacia y ha recuperado su capacidad como *poder blando* debilitado por el bloqueo que le impuso Arabia Saudí entre 2017 y 2021.

Desde una perspectiva regional, la guerra de Gaza ha cambiado el paradigma dominante en el conflicto palestino-israelí desde los Acuerdos de Oslo. Ha provocado que la solución de los dos Estados vuelva al corazón del debate en el seno de la comunidad internacional, ha devuelto al epicentro del problema la cuestión de los refugiados y otros asuntos pendientes durante décadas y ha puesto en cuestión el papel de los actores políticos principales hasta entonces y atraído otros nuevos. Si bien los pactos trenzados por Trump intentaron hacer precisamente esto, cambiar esas reglas dominantes, enterrar la cuestión palestina y circundarla con acuerdos básicamente comerciales, no han sido tan determinantes para forjar una nueva realidad como sí lo ha sido este nuevo estallido de violencia entre Israel y los palestinos, en un nuevo episodio de lo que viene aconteciendo a los ojos del mundo al menos claramente desde 1917: una guerra del movimiento sionista, apoyado por las potencias mundiales, en varios ciclos contra la población indígena de Palestina para desposeer-

la y reemplazarla por un Estado nacional judío (Khalidi, 2022). Este marco explica tanto los acontecimientos históricos a través de este siglo largo como la brutalidad de la que la comunidad internacional está siendo testigo –casi impasible– a raíz del 7 de octubre.

Irán y el fin de la “paciencia estratégica”

El gran punto de inflexión en el conflicto regional se produjo el 1 de abril de 2024, cuando un ataque atribuido a Israel destruyó el consulado de Irán en Damasco, rompiendo con una regla de la legislación internacional

El gran punto de inflexión en el conflicto regional se produjo el 1 de abril de 2024, cuando un ataque atribuido a Israel –Estado que nunca confirma ni desmiente sus operaciones en el exterior– destruyó el consulado de Irán en Damasco y asesinó a siete altos cargos de la Guardia Revolucionaria iraní, además de un mando del grupo libanés Hizbulá y cuatro ciudadanos sirios que no fueron identificados. Entre los muertos se encontraba el que probablemente era el objetivo principal de los misiles israelíes, el general de brigada Mohamad Reza Zahedi, quien fuera líder de la Fuerza Al Quds (unidad de élite de la Guardia Revolucionaria) en Líbano y Siria y ejercía un destacado papel en las relaciones entre Teherán y Damasco. El bombardeo rompió con una regla de la legislación internacional, consignada en la Convención de Viena de 1961, que define las misiones diplomáticas como inviolables. Irán lo consideró una agresión directa, por cuanto las legaciones de un país en el exterior se consideran territorio nacional, e invocó su “derecho legítimo a la defensa” (tal y como Israel suele reclamar el suyo, aunque con reacciones totalmente dispares de la comunidad internacional). Además, el ataque en Damasco mostró un flanco débil de la Guardia Revolucionaria ante la Inteligencia israelí, que antes de esta acción ya había asesinado hasta a 18 de sus miembros en Siria. En un momento tan crítico para la región, que los F16 israelíes lanzaran sus misiles a plena luz del día en un Estado enemigo sin que las baterías antiaéreas sirias fueran capaces de reaccionar era la traducción del dominio de la Inteligencia israelí en este frente. La tensión se disparó a límites máximos. Irán advirtió de que llevaría a cabo las acciones “adecuadas” para responder a tal ataque. Cuando Irán llevaba meses eludiendo la guerra directa, pero instigando a sus aliados contra Israel, ahora se veía obligado a tomar la iniciativa para no mostrarse frágil ante sus socios regionales y ante la mirada de los países árabes vecinos y, en especial, Arabia Saudí, potencia con la que rivaliza por la hegemonía política de Oriente Próximo.

La respuesta se haría esperar varios días y llegaría finalmente el 13 de abril, cuando la República Islámica lanzó varios centenares de drones y misiles contra el espacio aéreo israelí. El 99% de ellos fueron interceptados por Israel y sus aliados y los daños fueron mínimos. Esa fue precisamente la intención. Irán lo calificó de “respuesta limi-

tada, calculada y muy bien calibrada”. No obstante, esta acción supuso una ruptura en las reglas de confrontación entre ambos países, que durante décadas habían mantenido una guerra en la sombra. Teherán abandonaba así esa confrontación opaca a través de sus *proxies* en la región y tomaba en sus manos la iniciativa defensiva (Meneses, 2024). Así lo avisó y explicó en los días posteriores, cuando se multiplicaron las declaraciones de sus altas instancias para concretar que los tiempos de la “paciencia estratégica” dejaban paso a una nueva doctrina de “defensa directa en múltiples planos”.

Este giro estratégico supone abrir la veda a la respuesta directa en caso de un ataque a sus nacionales o a sus intereses. Significa que el contexto de la guerra de Gaza ha provocado un cambio de paradigma en materia de seguridad que abre una etapa con nuevas reglas de confrontación en la región. La “paciencia estratégica” fue establecida por el ayatolá Ali Jamenei tras la guerra con Irak y consistía en invertir y entrenar a milicias afines en la región que dieran la cara por el régimen iraní ante su archienemigo, lo que suponía un enfrentamiento indirecto con Israel. Así fue como la Guardia Revolucionaria invirtió y entrenó a milicias como la libanesa Hizbulá, fortaleció los vínculos con Hamas en Gaza, ganó influencia en Irak a través de grupos armados chiíes que aprovecharon el ascenso de esta comunidad tras la caída de Sadam Husein e intervino en la guerra de Yemen a favor de los rebeldes huzíes.

Esto no significa que Irán vaya a dejar de hablar a través de estas milicias, que conforman el autodenominado *Eje de la Resistencia* forjado por Teherán frente a Israel. Pero el tabú de un ataque directo de Irán a Israel se rompió definitivamente el 13 de abril y eso abre nuevas incertidumbres en este plano de enfrentamiento. Israel, que hace años ya declaró a la República Islámica como “amenaza existencial”, represalió la acción del 13 de abril con un ataque contra varios objetivos en territorio iraní: Isfahan y Tabriz. Era un mensaje claro al programa nuclear iraní –Isfahan alberga una de las instalaciones más importantes–, que está en la mira de Israel. A la vez, fue una contra-respuesta controlada para no enfadar ni alejarse demasiado de la advertencia de su aliado Estados Unidos para que no iniciase una escalada que pudiera llevar a una drástica guerra regional a la que Washington se viera arrastrado. No era la primera vez que Israel golpeaba directamente territorio iraní, teatro de operaciones encubiertas, ciberataques, bombardeos con drones, asesinatos selectivos, robo de secretos... Pero el daño ya estaba hecho, porque si no hubiera sido por sus aliados y porque Irán avisó de su acción con antelación a algunos de sus interlocutores en la región, Israel se habría visto en un gran aprieto el 13 de abril con consecuencias imprevistas y devastadoras para todos los actores de la región.

La guerra de Gaza ha provocado un cambio de paradigma en materia de seguridad que abre una etapa con nuevas reglas de confrontación en la región

Ambos países se sienten heridos tras esta cadena de acontecimientos y pueden dar más pasos para restaurar el orgullo perdido. Israel puede verse tentado de reproducir su respuesta a escala y golpear a los *proxies* de Irán. Los enturbantados, por su parte, pueden utilizar el programa nuclear como arma disuasoria después de una etapa de pactos con Occidente en lo que ha sido la máxima representación de esa “paciencia estratégica” ahora abandonada. Con los moderados y reformistas –artífices del Acuerdo Nuclear de 2015– fuera de foco, la esfera de poder de la antigua Persia está ahora dominada por los ultraconservadores, proclives a fortalecer el programa atómico con fines militares –hasta ahora, Irán ha reclamado su derecho a utilizar tecnología nuclear civil–. Esta alternativa puede ser un medio de reacción a largo plazo dentro de una dinámica de escalada modulada (Barnes-Dacey, Bianco, Lovatt, 2024) que le serviría al régimen de los ayatolás para restaurar su capacidad disuasoria por medio de su potencial nuclear, más allá de la dinámica de amenaza por delegación a través de sus franquiciados.

Todo ello ocurre en un momento en que el régimen iraní se encuentra cercado internamente por las oleadas de protestas y por una economía en colapso. La guerra de Gaza y más concretamente el ataque de Damasco y sus respuestas han convenido al Gobierno de Teherán para desviar la atención de los problemas en el frente doméstico. Desde septiembre de 2022, un movimiento contra la obligatoriedad de llevar velo ha tomado las calles en manifestaciones eminentemente femeninas que estallaron a raíz de la muerte de la joven Mahsa Amini bajo arresto policial, tras ser detenida por no llevar esta prenda según marca la ley. Otros sectores de la sociedad, como médicos, abogados, educadores o sindicalistas se han levantado también contra las políticas erráticas y represoras del régimen. Desde entonces, la represión ha ido en aumento, para intentar contrarrestar y acallar a críticos, disidentes y activistas. La cuestión palestina ha sido, una vez más, utilizada como elemento cauterizador del descontento y para aglutinar de nuevo posturas divergentes en torno a eslóganes monotemáticos.

En este contexto se celebraron las elecciones parlamentarias del 1 de marzo, en las que los ultraconservadores salieron reforzados, capitalizando el delicado *momentum* regional. Antes del 7 de octubre, Oriente Próximo experimentaba una serie de movimientos estratégicos que involucraban diferentes actores y acuerdos potenciales. Uno de estos movimientos consistía en la posibilidad de un acuerdo de normalización de relaciones entre Israel y Arabia Saudí, mediado por Estados Unidos, dentro de los mencionados Acuerdos de Abraham. Otro aspecto relevante era la propuesta de establecer el Corredor India-Oriente Próximo-Europa (IMEC, por sus siglas en inglés), presentado durante la cumbre del G20 en Nueva Delhi en septiembre

de 2023. Este proyecto de conectividad tenía como objetivo unir a India, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudí, Jordania e Israel. Estas iniciativas generaban tensiones debido a sus implicaciones contrarias a los intereses hegemónicos de Irán en la región (EIDoh, 2023). Además, parecían obstaculizar el proceso de normalización que Teherán y Riad habían acordado en marzo de 2023, con el propósito de restablecer los lazos diplomáticos tras siete años de desencuentros. Esta alianza suscitaba preocupación en Israel debido a sus posibles repercusiones. En el nuevo paradigma ocasionado por la guerra de Gaza, Irán se alza como el gran beneficiario en tanto que ha podido romper las tendencias de cooperación y trasladar la tensión a sus vecinos árabes, a la vez que atrae sentimientos a lo largo de toda la región y en casa para intentar proyectarse como defensor de los palestinos.

El interés de Irán en intervenir en el conflicto palestino-israelí se remonta a los primeros tiempos de la República Islámica y arrastra un complejo que se ha denominado “el síndrome de Madrid” (Meneses, 2024). Este término hace referencia a la Conferencia de Paz de Madrid convocada por Estados Unidos en 1991, tras la primera Guerra del Golfo. En dicha cumbre, todos los países relevantes fueron invitados a participar, con la excepción de Irán. Esta exclusión contribuyó a la percepción de Irán como una amenaza y un obstáculo para la paz en la región. En respuesta a este aislamiento diplomático, Irán optó por una postura radical y comenzó a consolidar lo que se conoce como el *Eje de la Resistencia*. Uno de los primeros episodios significativos en esta trayectoria fue su apoyo a la guerra desatada por Israel contra el Líbano en 1996, conocida como la operación *Uvas de la Ira*. A partir de entonces, se sucedieron una serie de conflictos con grupos respaldados por Teherán, como Hamas en los años 2000, 2004, 2008 y 2014, así como con Hizbulá en 2006. Estos grupos, considerados entre los más prominentes patrocinados por Irán en la región, han estado involucrados en acciones armadas y han representado una considerable influencia en el desarrollo del conflicto. La exclusión de Irán de la Conferencia de Paz de Madrid marcó un punto de inflexión en su estrategia regional, llevándolo a adoptar una postura más desafiante con el objetivo de reclamar su lugar en la mesa de negociaciones y afirmar su influencia en la política de Oriente Próximo.

Dentro del liderazgo iraní, el Proceso de Oslo, que emergió como resultado de los esfuerzos de resolución del conflicto tras la Conferencia de Paz de Madrid en 1991 y culminó con el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina, es interpretado como un fracaso. La actual escalada bélica en Gaza se percibe como un intento de imponer un nuevo paradigma, u “orden” regional, después de más de tres décadas de retórica sobre la solución de dos Estados que



nunca ha llegado a materializarse. En este contexto, los gobiernos de los países árabes se han visto compelidos a distanciarse de los esfuerzos de aproximación hacia Israel debido a la presión ejercida por la opinión pública, la cual muestra una marcada oposición a la normalización de las relaciones con Israel. Según una encuesta llevada a cabo al principio del conflicto, el 36% de la opinión pública árabe abogaba por la suspensión o la no materialización de cualquier proceso de normalización con Israel (ACRPS, 2024). En este contexto, Irán encuentra un terreno propicio para su estrategia, ya que percibe que, en los escenarios más adversos del conflicto, como una escalada generalizada en Palestina o la extensión de la confrontación hacia Líbano, Egipto y Jordania, podría prevalecer su enfoque y, en una oportunidad de resarcirse del “síndrome de Madrid”, aparecer como actor relevante en el problema palestino.

Cuanto más se prolonguen en el tiempo las hostilidades en la Franja palestina, más alto es el riesgo de que la guerra entre Israel y Hizbulá se abra paso

Hizbulá, más grande que el Estado libanés

Desde el 7-O y la ofensiva israelí en Gaza, el Líbano se ha convertido en el segundo frente más importante de la confrontación. La milicia chií Hizbulá ha lanzado desde el 8 de octubre cientos de proyectiles contra Israel para demostrar su apoyo a Hamas y distraer a las tropas israelíes en el flanco norte. Y ello ha sido respondido con bombardeos israelíes y escaramuzas en la frontera en lo que ya es el enfrentamiento más grave entre ambos desde la guerra de 2006. La violencia ha provocado que unos 200.000 civiles israelíes y libaneses hayan tenido que abandonar sus hogares a partes más o menos iguales a uno y otro lado de la línea de demarcación. Hizbulá, sin embargo, está ejerciendo una presión medida y es evidente que no quiere que el conflicto escale a una guerra abierta. Tampoco Irán, su principal financiador, proveedor y logista, aunque es claro que el Partido de Dios tiene un alto grado de autonomía en sus decisiones. Israel, por su parte, circunscribe mayormente sus respuestas a las áreas fronterizas del sur del *país de los cedros*. Pero cuanto más se prolonguen en el tiempo las hostilidades en la Franja palestina más alto es el riesgo de que la guerra entre Israel y Hizbulá se abra paso. Todos los análisis conducen a la conclusión de que un estallido bélico es cuestión de tiempo y que Israel lo abordará cuando crea tener controlado el frente de Gaza.

La milicia chií libanesa no es la misma de 2006. Sus capacidades militares han aumentado y ahora posee fuerzas especiales (la brigada Radwan), drones y misiles capaces de golpear Tel Aviv. Su rama política es hoy por hoy la más poderosa del país árabe y nada se mueve sin que ella lo apruebe. El Partido de Dios, en realidad, es más grande que el Estado, lo ha secuestrado y lo mantiene en una

parálisis sistémica que le beneficia, mientras los puestos de presidente y de jefe del Gobierno (por las leyes de reparto de poder entre comunidades religiosas, estos cargos se reservan respectivamente a cristianos y suníes) permanecen en funciones a la espera de que las negociaciones inclinen la balanza del lado de sus candidatos aliados. Pero Hizbulá no tiene prisa: reina en el caos y el bloqueo político. Paradójicamente, una cierta prudencia se ha impuesto entre sus líderes ante una escalada bélica, dado el precedente de la destrucción que sufrió el Líbano en la guerra de 2006. Israel ha amenazado varias veces desde el 7-O con llevar al *país de los cedros* “a la edad de piedra” –como ya ha hecho en Gaza– y dadas sus acciones presentes y pasadas no diferenciará entre Hizbulá y los libaneses como no lo ha hecho entre Hamas y los palestinos. El paso de combates de intensidad media a un estallido general sin duda acarreará un grave conflicto armado de consecuencias similares al que ya se vio a finales de los años 70 y 80 (Parkinson, 2023), tras la invasión de Israel y su entrada en la guerra civil del Líbano. Hasta su retirada en el año 2000, el ejército israelí permaneció ocupando el sur del Líbano.

Un peligroso hito en el actual enfrentamiento fue el asesinato selectivo del número dos del buró político de Hamas Saleh al Arouri, en Beirut, el 2 de enero de 2024. Una prueba de que Israel sí está dispuesto a forzar las reglas del juego y tiene sus misiles listos para apuntar a la capital libanesa de nuevo. Este hecho estuvo a punto de disparar un conflicto a cara descubierta y muestra que el acicate para iniciarlo puede venir más probablemente de la mano de país hebreo (Barnes-Dacey, Bianco, Lovatt, 2024). Dentro de Israel hay cada vez más voces que reclaman una campaña militar como la acción necesaria para asegurar su flanco norte y permitir el regreso de los casi 100.000 israelíes evacuados, empujar a Hizbulá Líbano adentro y degradar sus capacidades.

Estados Unidos –con Reino Unido y Francia en la misma dirección– ha puesto en marcha una intensa ofensiva diplomática para evitar la desestabilización de este frente. Y hay indicativos de que incluso apoya la intención de Israel de acometer un cambio en el *statu quo* fronterizo (Schenker, 2024), aunque más a través de negociaciones y no tanto por medio de la fuerza militar. En las conversaciones diplomáticas, el centro del debate ha vuelto a la Línea Azul –la frontera entre el Líbano e Israel, en disputa desde 1948– y la resolución 1701 establecida en 2006 tras la guerra de los 33 días. Esto puede conllevar un movimiento en el mapa pensando en el largo plazo que implique crear una zona tapón y evacuar población libanesa de la frontera. Esta posibilidad es un gran temor entre la población y los políticos del país mediterráneo. Israel, amparado por el conflicto en Gaza, tiene incentivos para intentar cambiar el *statu quo* también en el Líbano y esa podría ser una de las consecuencias de la actual confrontación.

*La demarcación
fronteriza entre el
Líbano e Israel es
en realidad una
“línea divisoria” y
técnicamente no
es una frontera
internacional
reconocida.*

*Ambas naciones
nunca han
firmado un
tratado de paz*

La demarcación fronteriza entre el Líbano e Israel es en realidad una “línea divisoria” y técnicamente no es una frontera internacional reconocida. Representa una raya de separación establecida por las Naciones Unidas, la cual ambos países implicados nunca han acordado como su límite fronterizo oficial. Esta delimitación es más bien una delineación *de facto* que sigue la demarcación establecida por Francia y Gran Bretaña en los Acuerdos de Sykes-Picot de 1916. La línea divisoria mencionada fue formalizada como Línea Verde en 1949, resultado del armisticio entre el Líbano e Israel después de la guerra de 1948 que siguió a la creación del Estado de Israel. Sin embargo, a lo largo de las décadas posteriores, especialmente tras la invasión israelí del sur del Líbano en 1978, esta línea se vio difuminada. Posteriormente, en el año 2000, la ONU la reconoció como Línea Azul cuando Israel retiró sus fuerzas de ocupación del Líbano. A pesar de estos movimientos, ambas naciones nunca han firmado un tratado de paz y se encuentran “técnicamente en guerra” desde entonces. En agosto de 2006, la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas volvió a poner en relieve esta línea divisoria como parte de un acuerdo que puso fin a la guerra entre la milicia chií libanesa Hizbulá y el ejército israelí en ese verano. Esta resolución amplió el mandato de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), la cual patrulla la Línea Azul desde 1978, para supervisar un alto el fuego entre ambas partes y facilitar el despliegue del ejército libanés al sur del río Litani (a unos 30 kilómetros de la frontera), una zona mayormente controlada por Hizbulá y otra milicia chií aliada, Amal.

En el actual contexto de escalada de tensiones y enfrentamientos de intensidad media entre las unidades armadas del Partido de Dios y las fuerzas israelíes en la frontera sur del Líbano, se ha renovado el interés por la Resolución 1701 y el área del sur del Líbano, lo que plantea importantes desafíos para la seguridad y la estabilidad regional. La ONU defiende que la 1701 es aún válida porque, aunque está siendo sometida a tensión, contiene menciones a los principales problemas (la seguridad, la estabilidad, el apoyo al ejército libanés y el camino hacia una solución a largo plazo) quedando contemplados sobre el papel (Meneses, 2024c). Israel presiona para que el grupo armado Hizbulá se retire de una franja de 30 kilómetros al norte de la linde para dejar paso a una zona libre de armamento y de sus efectivos y se aplique la 1701 desplegando al ejército libanés en su lugar, junto a una FINUL reforzada. Los diplomáticos tratan por medio de negociaciones rebajar el límite a los siete kilómetros. Esto puede implicar cambios en la Línea Azul –existen numerosos puntos en disputa, entre los que destaca la situación de la localidad dividida de Ghajar– de cara a un acuerdo fronterizo definitivo como el que se forjó con la mediación de EEUU en 2022 para las fronteras marítimas entre ambos países. La gran cuestión es si todo ello implicará tam-

bién movimientos de población en territorio libanés, como parece que es la intención. Ante todo, para negociar de una vez por todas sobre las fronteras tiene que acordarse previamente un alto el fuego tanto en Gaza como en el sur del Líbano. Un arreglo definitivo sobre la frontera contribuiría a evitar tensiones futuras, siempre que ambas partes así lo acuerden.

Del Éufrates al Mar Rojo

La Siria de Bashar al-Ásad no se ha significado de forma clara sobre el conflicto en Gaza. Sin embargo, Siria lleva años siendo teatro de operaciones de la guerra en la sombra entre Israel e Irán, y en este ciclo de confrontación en la Franja palestina este extremo se ha intensificado, como se desprende del ataque contra el consulado iraní en Damasco del pasado 1 de abril y de los bombardeos israelíes en los meses previos contra los aeropuertos de Damasco y Aleppo. La debilidad del Estado sirio –sumido en una guerra civil desde 2011– y la presencia tanto de la Guardia Revolucionaria iraní como de Hizbulá –aliados de Asad– han arrastrado a Damasco a las dinámicas de confrontación actuales con Israel que pueden atrapar al país árabe en una espiral de guerra regional si esta se desata.

Situación parecida se plantea en Irak, por su parte escenario del enfrentamiento entre Irán y Estados Unidos por el dominio del país desde la caída de Sadam Husein en 2003. Un momento de máxima tensión en este choque fue el asesinato selectivo por drones estadounidenses del comandante Qasem Soleimani –jefe de la Fuerza Al Quds iraní– en Bagdad en 2020. En Irak se alzan los lugares santos más importantes para el islam chií, su geografía es la cuna de esta doctrina y por ello tiene un gran valor político y estratégico para Teherán, que ha utilizado el auge de esta comunidad tras el derrocamiento de la dictadura baazista que oprimió a chiíes y kurdos para afianzar su influencia en el territorio. El Gobierno iraquí ha intentado navegar en los últimos años en un complicado equilibrio entre la presencia militar de EEUU y la influencia iraní –también militar y política– que ahora, en el contexto de cambio del paradigma regional que está suponiendo el conflicto en Gaza, está saltando por los aires. Un signo es la presión redoblada para que el primer ministro, Mohammed Shia al Sudani, negocie la salida o al menos la reducción de las tropas occidentales en el país. La actual misión militar de EEUU y los aliados obedece a prestar ayuda al país árabe para luchar contra el Estado Islámico, que hace una década declaró en Mosul su *Califato* y amenazaba con conquistar Bagdad. Ya derrotado el grupo yihadista, actualmente unos 2.500 soldados estadounidenses permanecen en Irak y las negociaciones para su retirada se intensificaron el pasado



Egipto, que tiene frontera con Gaza, es el vecino más directamente afectado por la devastación y la catástrofe humanitaria que han causado en la Franja palestina los bombardeos israelíes

enero. Con los bombardeos israelíes en Gaza de fondo, las tropas de Washington desplegadas en Irak han sufrido ataques de las milicias chiíes iraquíes adheridas al *Eje de la Resistencia* iraní, lo que abona el riesgo de volatilidad en esta cartografía.

La onda expansiva de Gaza ha alcanzado el confín de la Península Arábiga. El castigado Yemen se ha convertido en un frente inesperado del conflicto con el resurgimiento de los rebeldes huzíes, que han atacado desde noviembre de 2023 a decenas de buques mercantes en el estratégico estrecho de Bab al Mandab y el Mar Rojo. Por estas aguas pasa el 40% del tráfico de contenedores del mundo y las navieras más importantes han tenido que desviar sus flotas. Estados Unidos lidera desde diciembre una misión marítima para asegurar el comercio que ha logrado degradar la capacidad disruptiva de los huzíes en el Mar Rojo, aunque no ha detenido por completo sus ataques. De nuevo, la convulsión en esta zona obedece a una táctica de presión multifrente de las milicias alineadas con Irán, en teoría para forzar un alto el fuego en Gaza. Pero los huzíes tienen también vocación de convertirse en un actor regional decisivo y con estas acciones han buscado obtener réditos políticos y económicos en el futuro de Yemen, que debe resolver su guerra civil, en la que están implicados Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, por un lado, e Irán, por otro. Desde hace una década, Yemen ha sido la cartografía en la que se han enfrentado de forma directa ambos bandos y el actual resurgimiento de los huzíes ha venido a recordar que urge una solución definitiva del conflicto yemení sin la que el Mundo Árabe no disfrutará de estabilidad. Los focos de tensión en Oriente Próximo muchas veces están conectados.

La crisis en el Mar Rojo ha alcanzado a Egipto, que ha visto cómo el impacto se ha trasladado también al Canal de Suez, la ruta imprescindible entre el Mediterráneo y Asia. Este paso es la tercera fuente de ingresos más importante para el *país de los faraones*, que lleva más de una década sumido en una profunda crisis económica. Egipto, que tiene frontera con Gaza, es el vecino más directamente afectado por la devastación y la catástrofe humanitaria que han causado en la Franja palestina los bombardeos israelíes. Desde el inicio de su ofensiva, se filtraron los planes de Israel para expulsar a los 2,3 millones de habitantes de Gaza hacia el Sinaí. En abril, cuando se rumoreaba la inminencia de una operación contra Rafah –la ciudad palestina más importante justo al otro lado de la frontera egipcia y donde se han apiñado los habitantes expulsados del norte de la Franja por la ofensiva israelí– la sombra de un flujo de refugiados masivo hacia Egipto volvía a cernirse sobre el gobierno de Abdel Fatah al Sisi, que rechaza la expulsión o el traslado siquiera temporal de la población palestina hacia su territorio. El régimen egipcio ha sido muy cuestionado por no abrir los pasos fronterizos a la ayuda huma-

nitaria y plegarse a las exigencias de Israel y su bloqueo a Gaza desde 2007. La cuestión de abrir la frontera con la Franja y el destino de los civiles acosados por el hambre, las enfermedades y las bombas constituyen focos de tensión interna para Al Sisi que – pese a haber presentado las elecciones de diciembre de 2023 como un plebiscito para rechazar la “guerra inhumana” en la vecina Gaza (ganó con el 89,6% de los votos)– puede ver cómo se disparan las protestas de una sociedad egipcia descontenta con su clase política y con graves dificultades económicas.

También con máxima atención mira Jordania el sino dramático de los palestinos en Gaza y el riesgo de escalada en Cisjordania, donde la violencia del ejército israelí y de las milicias de colonos armados vive un preocupante incremento desde octubre. Esta situación es vista por el reino hachemí como una amenaza a su estabilidad que cuestiona incluso el tratado de paz firmado con Israel en 1994 (Amirah Fernández, 2023). El país acoge a la comunidad más numerosa de refugiados palestinos de todo Oriente Próximo y una repetición del éxodo forzado de 1948 y 1967 supondría una onda sísmica de efectos todavía desconocidos para el país. Es una línea roja que Jordania ya ha advertido que sería una “declaración de guerra”. Por eso los mensajes tanto del rey Abdalá y de la reina Rania (de origen palestino, por cierto), como de los responsables políticos del país han sido los más dramáticos y los más activos en favor de un cese de hostilidades. La monarquía se tambalea a medida que la guerra en Gaza sigue su curso y se ve atrapada en sus alianzas contradictorias. Una prueba de fuego fue sin duda el 13 de abril de este 2024, cuando Jordania ayudó a Israel a defenderse del contraataque de Irán y abatió los drones iraníes que cruzaron su espacio aéreo. La decisión afrontó duras críticas internas, ya encendidas desde octubre. La incertidumbre crece a medida que los focos de conflicto se extienden y Jordania se ve cada vez más incapaz de frenar los planes de Israel de arrasarse Gaza.

La reaparición del terrorismo yihadista

A nivel global, el yihadismo que personifican grupos como Al Qaeda y Estado Islámico (Daesh, en sus siglas en árabe; IS en su acrónimo en inglés) está viviendo una reverberación en 2024, al calor del contexto de la guerra de Gaza. En los últimos meses, los mensajes de estas organizaciones terroristas han revalorizado prioridades ya exploradas como la causa palestina y la lucha contra el sionismo y sus aliados. Mientras el actual conflicto en la Franja palestina no se estabilice, los grupos yihadistas explotarán esta retórica para captar adeptos y revalidar sus amenazas, con el riesgo de aumentar los

El yihadismo global ha intentado capitalizar los ataques del 7 de octubre perpetrados por Hamas, pese a su histórica rivalidad, utilizando la causa palestina para sus fines

atentados en Europa y Estados Unidos hasta niveles no vistos desde 2015. Así lo demostraron los atentados en Moscú del 22 de marzo de 2024, con 144 muertos, y en Kerman (Irán) el 3 de enero, con casi un centenar de víctimas. Ambos fueron reivindicados por Estado Islámico del Gran Jorasán (Daesh-K), una organización erigida como rama del Daesh que opera principalmente en Afganistán, Pakistán, Rusia e Irán.

A pesar de las grandes derrotas infligidas a Al Qaeda y al Estado Islámico, ambas nebulosas han demostrado su capacidad para adaptarse a la nueva realidad descentralizando sus estructuras de comando. Tras más de cinco años de declive en su actividad terrorista, el IS empezó 2024 anunciando una nueva campaña militar de apoyo a Gaza que se inició con la masacre de Kerman, durante la ceremonia de recuerdo al líder de la Fuerza Al Quds Qasem Soleimani, liquidado por EEUU en 2020. Esta era parte del esfuerzo del IS de descarrilar el proyecto expansionista iraní en Oriente Próximo personificado en su *Eje de la Resistencia*. El terror prosiguió con la matanza en la discoteca *Crocus* de Moscú y con la amenaza de atacar contra los estadios de fútbol durante los partidos de la Liga de Campeones europea en la primavera de este año. Sin embargo, el nuevo califa de Daesh, Abu Hafis al Hashimi al Quraishi –el quinto desde la proclamación en 2014 de Abu Bakr al Baghdadi, muerto en 2019 en una incursión de fuerzas estadounidenses en Siria– ha preferido mantener un bajo perfil desde que ascendió al *trono* en agosto de 2023. Su discurso inaugural no ha sido difundido al cierre de la edición de este artículo y puede que aún tarde meses, según reconoce la propia organización en sus medios afines, lo que se interpreta como debilidad estructural. Al Qaeda también ha quedado algo huérfana desde la eliminación de su líder, Ayman al Zawahiri, en julio de 2022, en un bombardeo estadounidense en Kabul. Al Qaeda ni ha reconocido su muerte ni ha nombrado sucesor, descabezada y erradicada de su bastión afgano, la organización terrorista mantiene actividad en Somalia, el Sahel y Yemen. Se especula con que Sayf al Adl será anunciado este 2024 como heredero de Zawahiri (Kerman *et al*, 2024).

En esta panorámica general, el yihadismo global ha intentado capitalizar los ataques del 7 de octubre perpetrados por Hamas, pese a su histórica rivalidad, utilizando la causa palestina para sus fines. Con ello esperan atraer *lobos solitarios* capaces de perpetrar atentados en Occidente. Para este fin, Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP), la rama implantada en Yemen, relanzó recientemente en vídeo su revista en inglés –*Inspire*– tras una ausencia de varios años. En lo que llama “yihad de fuentes abiertas” incita a simpatizantes a llevar a cabo ataques en EEUU, Reino Unido, Francia y otros países como respuesta a la ofensiva israelí en Gaza a través de una bomba “de factura simple hecha con materiales de cocina”. Todo ello ha puesto a los

gobiernos europeos en guardia y países como Francia o España han estrechado su seguridad. El punto fuerte del salafismo violento es el “yihadismo de atmósfera” (Kepel, 2021), en el que juegan un papel primordial las redes sociales. Las plataformas *online* crean una situación, una atmósfera, un ambiente donde se pone el foco en un enemigo (recordemos el asesinato del profesor Samuel Paty en Francia) y luego personas no necesariamente afiliadas oficialmente a una organización o red, pero socializadas en este contexto, viajan del mundo digital al mundo real para matar. Daesh ya llegó a Europa a mediados de la década pasada: Bruselas, París, Berlín, Barcelona, Manchester... Pero hoy por hoy no hace falta una organización detrás, sino una atmósfera de odio y resentimiento e individuos radicalizados. No son estrictamente *lobos solitarios* que han sido entrenados y preparados sino individuos que han sido socializados intelectualmente en las redes y ven el mundo a través de los ojos del salafismo. Para matar, convertirse en *mártires* según su terminología, necesitan una ideología, un lavado de cerebro, y las redes proporcionan el medio adecuado.

Volviendo al terreno de lo real, es en el Sahel donde el yihadismo campa a sus anchas beneficiándose de la debilidad de los Estados, de las rutas de los tráficos ilícitos y de la retirada de Francia y de la misión de la ONU de Mali, Níger y Burkina Faso –tras sendos golpes de Estado–, así como del ascenso de la influencia de Rusia y sus grupos paramilitares. En esta región relegada de la geopolítica internacional, Daesh y Al Qaeda libran una lucha intestina por prevalecer sobre el territorio, los recursos y el acceso a la población local –fuentes de ingresos y de carne de cañón– desde febrero de 2020. Todos los estudios de prospectiva consideran que habrá en la faja saheliana un crecimiento de los ataques suicidas, debido al aumento de la actividad de las franquicias locales de Al Qaeda y del IS. La Unión Europea, que está retirando sus misiones en la región africana arrastrada por el fracaso y el repudio local a las tropas francesas, no debería descuidar este flanco. Francia ha establecido en Costa de Marfil una nueva base para sus tropas expulsadas del Sahel, donde a partir del punto logístico que ya funcionaba para Mali está construyendo un centro de monitorización antiterrorista de África Occidental, pero probablemente esta iniciativa seguirá siendo insuficiente para frenar la creciente ola de violencia en toda la subregión que se desarrolla mientras la comunidad internacional está sólo enfocada en los conflictos de Ucrania y Gaza (The Soufan Center, 2023). El Sahel va camino de convertirse en el siguiente estallido que las potencias mundiales tengan que abordar en los próximos meses.

Tampoco hay que desestimar el oscuro potencial que sigue teniendo el grupo terrorista somalí Al Shabab, afiliado a la red fundada por Osama bin Laden y que continuará escalando sus acciones violentas.



Aunque la organización está confinada al Cuerno de África e ideológicamente no parece tener voluntad de explotar el conflicto en Gaza, no hay que perder de vista su incitación a atacar objetivos de Estados Unidos en una zona estratégica global. El ejemplo de los huzíes, que han desestabilizado con sus ataques el comercio mundial en el Mar Rojo, puede servir de inspiración en la otra orilla. En medio del caos y la inestabilidad del Sahel y Somalia, las franquicias de la yihad global pueden convertir estos territorios en sus caladeros. En el pasado ya se vio, en las guerras de Siria e Irak de la pasada década (para la que el IS reclutó a miles de hombres y mujeres en los países del norte de África) y, más lejos en el tiempo, en el conflicto de Afganistán en los años 80, que las movilizaciones desde las canteras de radicalización a los epicentros bélicos pueden tener efectos desestabilizadores y violentos de ida y vuelta tanto en los países emisores como en destino.

Si la brutalidad sigue siendo el lenguaje, si no se impone un alto el fuego y una hoja de ruta para la Franja de Gaza y para Palestina, si perdura el abandono de la comunidad internacional a los palestinos y se les siguen negando sus derechos a la dignidad y la justicia para imponer el dominio de Israel y la ocupación de la tierra por la fuerza bruta, se sembrarán las semillas para conflictos futuros. La actual guerra de Gaza –con las espeluznantes imágenes de muerte y devastación que vemos cada día– puede ser utilizada como un *efecto llamada* al servicio de organizaciones radicales y de regímenes autócratas con efectos imprevisibles, al tiempo que los conflictos en Oriente Próximo experimentan una escalada general interconectada.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Ossorio, Ignacio; Hernández, David; Rodríguez, Leticia (2024): “El impacto de la guerra de Gaza en Oriente Medio: Riesgos geopolíticos y escenarios de futuro”. *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, Opex. Marzo.

Amirah Fernández, Haizam (2023): “Jordania ve en las acciones de Israel en Gaza y Cisjordania una amenaza existencial”. *Real Instituto Elcano*. 23 de noviembre. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/jordania-ve-en-las-acciones-de-israel-en-gaza-y-cisjordania-una-amenaza-existencial/>

Arab Center for Research and Policy Studies (2024): *Arab Public Opinion About the Israeli War in Gaza*. 10 January. Disponible en: <https://www.dohainstitute.org/en/News/Pages/arab-public-opinion-about-the-israeli-war-on-gaza.aspx>

Barnes-Dacey, Julien; Bianco, Cinzia; Lovatt, Hugh (2024): “The Gaza Crisis: Mapping The Middle East’s Shifting Battle Lines”. *European Council on Foreign Relations*. March. Disponible en: <https://ecfr.eu/special/the-gaza-crisis-mapping-the-middle-east-shifting-battle-lines/>

EIDoh, Mohamed (2023): “Iran: The Real Beneficiary of The Gaza Conflict”. *Geopolitical Monitor*. December 13.

Halliday, Fred (2006): *100 mitos sobre Oriente Próximo*. Global Rythm Press, Barcelona.

Jalabi, Raya; England, Andrew; Cornish, Chloe (2024): "Arab actions muddy regional dynamics". *Financial Times*, 16 April.

Kepel, Gilles (2021): *El profeta y la pandemia. De Oriente Medio al Yihadismo de Atmósfera*. Alianza Editorial. Barcelona.

Kerman, Y.; Emile, Z.; Choukry, K.; Schierer, M. (2024): "Jihadi Trends: What Is On The Horizon In 2024?". Jihad and Terrorism Threat Monitor. *Middle East Media Research Institute* (MEMRI). Disponible en: <https://www.memri.org/jttm/jihadi-trends-what-horizon-2024>

Khalidi, Rashid (2022): *Palestina. Cien años de colonialismo y resistencia*. Capitán Swing. Madrid

Khalidi, Rashid (2024): "A new Abyss: Gaza and the hundred years' war on Palestine". *The Guardian*, 11 April.

Lazzarini, Philippe (2024): Post en la red X desde su cuenta @UNLazzarini. 12 de marzo. Disponible en: <https://twitter.com/UNLazzarini/status/1767618985397272831>

Meneses, Rosa (2024a): "Irán inaugura una nueva doctrina de seguridad en Oriente Próximo". *El Mundo*, 19 de abril. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/18/6621452ee4d4d88c5e8b4583.html>

Meneses, Rosa (2024b): "Irán arrastra en Gaza el síndrome de Madrid". *El Mundo*, 29 de febrero. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/02/29/65d-f7b80e9cf4a09098b4588.html>

Meneses, Rosa (2024c): "La Línea Azul, tablero de guerra entre Israel y el Líbano". *El Mundo*, 31 de enero. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/01/31/65b7c8d3e9cf4a1d678b45ad.html>

Parkinson, Sarah E. (2023): "The Ghosts of Lebanon". *Foreign Affairs*. November 14. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/israel/ghosts-lebanon>

Schenker, David (2024): "Changing the Israel-Lebanon Status Quo: U.S. Options". *Policy Analysis*. The Washington Institute for Near East Policy. April 1. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/pdf/view/18694/en>

The Soufan Center (2023): "The Sahel Continues to Burn as the World Focuses Elsewhere". *IntelBrief*. December 13. Disponible en: <https://thesoufancenter.org/intel-brief-2023-december-13/>



La cuestión palestina después de la destrucción de Gaza, un desafío para la comunidad internacional

Isaías Barreñada

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid



“El genocidio de Israel contra los palestinos en Gaza es una etapa de escalada de un proceso de borrado colonial de larga data. Durante más de siete décadas, este proceso ha asfixiado al pueblo palestino como grupo –demográfica, cultural, económica y políticamente–, tratando de desplazarlo y expropiarlo y controlar sus tierras y recursos. La actual *Nakba* debe detenerse y remediarse de una vez por todas. Este es un imperativo que se debe a las víctimas de esta tragedia altamente evitable y a las generaciones futuras de esa tierra”.

Francesca Albanese, relatora especial de Naciones Unidas, informe *Anatomía de un genocidio*, 25 de marzo de 2024 (A/HRC/55/73)

Una encrucijada trascendental para Palestina y para Israel

Con la perspectiva de varios meses de guerra podemos sostener que la cuestión palestina vive una encrucijada histórica y ha entrado en una nueva fase, aún más incierta, en su largo devenir desde finales del siglo XIX. La descomunal respuesta militar israelí a la operación armada de la resistencia palestina del 7 de octubre de 2023 ha alcanzado magnitudes nunca vistas. Este *momento genocida* abre una nueva etapa en la confrontación entre el proyecto colonial sionista y el pueblo palestino. Pero a diferencia de los anteriores momentos fundamentales y puntos de inflexión de la historia palestina -la gran revuelta árabe de 1936-1939, la catástrofe de 1948, la ocupación de 1967, el proceso de Oslo en 1993-2000-, este nuevo momento pone en evidencia el punto crítico al que ha llegado Israel.

Este momento genocida abre una nueva etapa en la confrontación entre el proyecto colonial sionista y el pueblo palestino

Lo que hemos visto en Gaza no ha sido una operación militar como las cinco anteriores vividas desde 2007 cuando la Franja fue sometida a bloqueo, sino una guerra total, brutalmente asimétrica, sin normas y en la que todo vale. Una guerra de un Estado contra todo un pueblo, sin distinción de civiles y combatientes; en el reducto de Gaza, pero también en Cisjordania y contra la población palestina dentro de Israel; y a cargo de militares, de colonos y de civiles armados. Esta guerra ha encarnado la violencia más extrema contra una población sometida desde hace décadas, que se sublevó y que llevó a cabo una muestra sin precedentes de violencia anticolonial (Baconi 2023)¹. En suma, ha sido una guerra colonial, de un poder ocupante contra la resistencia legítima del colonizado y ocupado, utilizando su abrumadora superioridad tecnológico militar (Goodfriend 2024; Gray 2024), arrastrando a sus aliados y retransmitida en directo. No extraña, por lo tanto, que haya generado una profunda división en la comunidad internacional.

Para los palestinos de Gaza es, sin lugar a duda, una nueva *Nakba*, una catástrofe de dimensiones inimaginables que ha combinado aniquilación, destrucción y deshumanización. Israel ha dejado muy claro su voluntad de castigar sin piedad, llevar a cabo una nueva limpieza étnica y provocar un vaciamiento de la Franja. Desde hace al menos dos décadas Israel ha venido implementando en su guerra contra los palestinos lo que se conoce como la *doctrina Dahiya*, una doctrina militar que se experimentó por primera vez en la Guerra del Líbano en 2006 contra Hezbollah, consistente en utilizar una fuerza desproporcionada e indiscriminada contra objetivos civiles para inculcar terror y disuadir cualquier forma de resistencia. Una doctrina

¹ La legitimidad de la lucha de los pueblos por librarse de la dominación colonial extranjera y de la subyugación foránea por todos los medios posibles, incluida la lucha armada, está recogida en la resolución A/RES/3070 (1973)

ajena a las normas de la guerra y más cercana a las prácticas de tierra arrasada. La actual guerra ha ido más allá, ha convertido el gran campo de concentración que era la Franja de Gaza -sobrepoblado, cercado y sometido a bloqueo- a un ejercicio de desplazamientos forzados y de tiro al blanco masivo con el argumento de acabar con Hamás y liberar a los rehenes y prisioneros de guerra israelíes. Para Netanyahu esta es una segunda guerra de independencia que, de alcanzar sus metas, le permitiría conquistar más territorio, vaciado de población, y consolidar el Estado nación.

El 7 de octubre, más allá del inesperado golpe militar recibido, de la captura de militares y ciudadanos israelíes y de la masacre de civiles, la arrogancia y la superioridad israelí fueron heridas profundamente. En su respuesta, Israel ha buscado en primer lugar venganza, y luego una demostración de fuerza desatada y despiada, acompañada de una retórica deshumanizadora que ha trascendido a gran parte de la sociedad israelí. Pero sin un proyecto político si no es provocar que con tales excesos los palestinos se rindan y huyan. El problema es que no hay donde huir, y que los palestinos no se han rendido. Al contrario, el uso desmedido de fuerza militar ha perdido sentido y ha logrado el efecto contrario. Israel ha demostrado ser capaz de arrasarse y masacrar, pero ha perdido la guerra política, la del relato y la de su imagen (Walt 2023).

Muchos israelíes sensatos y observadores externos han señalado que esta guerra está poniendo en evidencia la deriva fatal e irreversible que vive el proyecto sionista y el Estado de Israel tras 76 años de independencia (Benn 2024; Rapoport 2024). Su ilegitimidad origen (colonial) y su ilegitimidad de ejercicio (ocupando, discriminando, agrediendo) han pasado a primer plano. Israel se ha instalado en la guerra permanente. Su etnocracia (democracia sólo para sus ciudadanos judíos) ha tocado techo y ahora está literalmente secuestrada por una derecha supremacista y extremista. Una parte importante de su población apoya la guerra de venganza y alienta la mano dura y la limpieza étnica. Los colonos radicales campan a sus anchas, masacrando civiles o quemando ayuda humanitaria. El viejo sionismo liberal está desnortado y reducido al mínimo. Hoy, los últimos partidarios incondicionales de Israel en la escena internacional son las ultraderechas y los etnonacionalistas xenófobos de cualquier rincón del mundo. La población israelí percibe que sus privilegios, derivados de siete décadas de dominación, están en peligro y sólo se pueden mantener con violencia. Al igual que en Argelia, Kenia, Sudáfrica o Timor, en la Palestina histórica se está viviendo esa violencia desatada de fin de etapa, que implica a militares y a civiles, y que acompaña los estertores del colonialismo (Massad 2024; Pappé, 2024). La violencia de Israel es la cruda manifestación de su falta de horizonte.

*Israel no habría
llegado hasta
aquí sin la
prolongada
complicidad
de numerosos
países, en
particular de
Occidente*

El académico palestino Azmi Bishara (2024), procedente de la minoría palestina en Israel y ahora exiliado en Qatar, lo resume de manera contundente: “La sociedad israelí se ha comportado como una tribu unificada, como lo hace durante todas las crisis importantes, en medio de una solidaridad chovinista que rechaza cualquier opinión disidente. Está poseída por un abrumador deseo de venganza, obsesionada con la idea de que los pueblos indígenas deben pagar colectivamente por los acontecimientos del 7 de octubre para aprender la lección, ya que sólo entienden el lenguaje de la fuerza. Con toda razón los habitantes indígenas deberían haber desaparecido o haberse ido, según esta mentalidad colonizadora, que nunca ha reconocido la presencia de los que quedaron. La tolerancia del intruso hacia la presencia indígena en la tierra está condicionada a que los nativos se comporten de manera aceptable. El ocupante no acepta ninguna expresión de fuerza o confianza en sí mismo por parte de los nativos, y cualquier violación de este código de conducta se enfrenta a un castigo colectivo, desde la demolición de las casas familiares de quienes llevan a cabo operaciones armadas contra la ocupación hasta el castigo al pueblo o la ciudad de donde procede el grupo armado, hasta suspender permisos para trabajar en Israel o sellar zonas ocupadas en su totalidad, o destruir la Franja de Gaza y hacerla inhabitable por los medios que todos conocemos. La destrucción y el genocidio en la Franja de Gaza siguen este mismo enfoque, llevado al punto de barbarie.”

La complicidad internacional y la persistencia del colonialismo occidental

Israel no habría llegado hasta aquí sin la prolongada complicidad de numerosos países, en particular de Occidente. Sus socios han normalizado el discurso justificador del sionismo, desligándolo de su origen colonial y reduciéndolo a una cuestión de seguridad. También en lo económico; a pesar de ser actualmente un país desarrollado y de renta alta, y una potencia militar y tecnológica, Israel depende enormemente de sus aliados. El acelerado desarrollo vivido en unas pocas décadas tras su establecimiento fue en gran medida producto de enormes inyecciones de recursos externos (ayudas multiformes, reparaciones alemanas, estatus preferencial), que se sumaron a la apropiación de los bienes de los palestinos expulsados. Creación de la Europa colonial, Israel ha sido el socio mimado de la Unión Europea, con quien tiene el más alto nivel de asociación que puede tener un país tercero.

Esta colaboración también sirvió a Israel para mantener un discurso y un estatus de excepcionalidad en la escena internacional y en sus relaciones bilaterales. En siete décadas se ha blindado en Europa (gracias a Alemania), en Naciones Unidas (gracias a Estados Unidos) y estaba en proceso de hacerlo también en Oriente Medio (gracias a algunas monarquías árabes). Esto le ha permitido disponer de una verdadera inmunidad en la escena internacional a pesar del cúmulo de ilícitos que ha provocado: 57 años de ocupación ilegal consentida, un régimen de *apartheid*, 17 años de bloqueo ilegal de Gaza, la violación continua de la soberanía de sus vecinos, el irrespeto del derecho internacional humanitario, etc. Esto explica en gran medida la parálisis de numerosos Estados ante lo ocurrido estos meses. Su incapacidad de autocrítica a décadas de relaciones cómplices y sumisas al relato israelí les impide hoy dar un giro en sus posiciones y responder ante el genocidio en curso. Su inacción o su contemplación distante son la prolongación de esa colaboración.

El comportamiento de Israel en la escena internacional ha alcanzado niveles nunca vistos: agresiones y violaciones continuas de la soberanía de sus vecinos, provocaciones armadas, criminalización de las agencias y órganos de Naciones Unidas (contra UNRWA, contra el Consejo de Derechos Humanos, contra los procedimientos especiales de derechos humanos), intimidación de la fiscalía de la Corte Penal Internacional, o acusaciones a los altos responsables de Naciones Unidas. Pero sus aliados y socios le han dejado hacer.

Entre 2007 y 2023 hubo una total indiferencia ante el bloqueo a Gaza, a pesar de ser un crimen de lesa humanidad, que convirtió la Franja en un campo de concentración. Hace años que se señala que Israel está llevando a cabo prácticas equiparables al *apartheid*. Sus aliados occidentales se encargaron de que tal calificativo fuera considerado una exageración y un ataque antisemita (Erekat 2024). Ahora es la denuncia de genocidio planteada por Sudáfrica ante la Corte Internacional de Justicia. A pesar de las evidencias, y de la insistencia de las más diversas fuentes, se sigue protegiendo a Israel con el argumento de que la intencionalidad no es demostrable. Los procedimientos ante la Corte Penal Internacional contra responsables israelíes y de Hamás, de nuevo han sido denostados por sus aliados.

Es llamativo cómo reaccionaron los Estados occidentales tras el 7 de octubre; todos siguieron al pie de la letra el relato de Israel: "Israel ha sufrido una agresión terrorista y ahora tiene el derecho legítimo a defenderse". Medias verdades que obviaban el contexto de ocupación prolongada, el derecho a la resistencia que asiste a los ocupados o los límites del derecho a la legítima defensa. En los meses posteriores, estos mismos países han sido cómplices del genocidio de Gaza, sea alimentando la máquina de guerra, promoviendo el relato de

*Llama la atención
cómo se ha
permitido que
Israel utilice
impunemente el
hambre como
arma de guerra*

Israel de erradicación de Hamás y de la resistencia, dando cobertura diplomática a Israel o simplemente al no asumir sus responsabilidades a la hora de contener o parar lo que está ocurriendo, a pesar de constituir una obligación internacional (Hawari et al., 2023). Así lo señala la relatora especial Albanese (2024) en sus recomendaciones. En vez de ayudar a detener la guerra la han alimentado con discursos, votos en Nueva York y ayuda militar. Es sorprendente cómo tantos países han caído en las trampas de Israel, cuando han retirado sus contribuciones a la UNRWA en base a informaciones falsas, o cuando han repetido acriticamente la desinformación israelí sobre el 7 de octubre para justificar su respuesta militar (Robinson 2024).

Llama la atención cómo se ha permitido que Israel utilice impunemente el hambre como arma de guerra. Esto no es nuevo, durante las tres décadas anteriores, la ayuda y la cooperación internacional fueron un elemento que Israel utilizó contra los palestinos, a modo de *necroayuda*. Primero desresponsabilizándose de sus obligaciones como fuerza ocupante y convirtiendo a la Autoridad Palestina en un ente dependiente de la ayuda; luego condicionándola, beneficiándose de ella y destruyéndola. Ahora en la guerra de Gaza, Israel ha criminalizado a la UNRWA y ha promovido que cese su financiación, ha impedido o retenido la entrada de ayuda humanitaria, y ha permitido que algunos donantes conviertan la provisión de ayuda en un mórbido espectáculo. Recordemos cuando se pedían “treguas humanitarias” para que la guerra pudiera luego continuar. ¿Qué ha sido de la responsabilidad de proteger que se esgrimió en otros escenarios? Y para ello ha contado con la aceptación de numerosos Estados, que a lo sumo se han lamentado de la situación.

No sólo ha sido EE. UU. el que ha venido declarando su total e indefectible compromiso con la seguridad de Israel, con un incremento de la ayuda militar, dando apoyo desde sus bases en la región, con inteligencia, y con cobertura diplomática en Naciones Unidas, aunque haya intentado, sin éxito, disuadir a Netanyahu de ciertas acciones. La Unión Europea, atrapada en la exigencia de unanimidad, ha sido incapaz de dar una respuesta coherente, y se ha convertido en otro cómplice. Para los palestinos Europa apoya a Israel “porque es de los suyos”, y no les falta razón si comparan su caso con la respuesta europea a la agresión rusa contra Ucrania. En esta guerra, Europa ha perdido gran parte de su ya menguada credibilidad en la vecindad sur; ahora se la ve con desconfianza y se la acusa de cinismo colonial; toda la arquitectura de las relaciones euro-mediterráneas deberá recomponerse (Teti 2024). Más aún, la represión de las protestas civiles, y en particular de los estudiantes en varios países de Europa, refuerzan aún más esa imagen de complicidad.

Israel ha tenido un incuestionable éxito a la hora de resignificar el concepto de antisemitismo e incluir en él cualquier crítica a Israel. Toda Europa ha adoptado la definición de la IHRA que amalgama antisio-nismo y antisemitismo como delito de odio². Hoy esto mismo está en primera línea del debate público. En numerosos países se censuran las críticas a Israel y las muestras de solidaridad con Palestina. Recientemente Irene Khan, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, alertó de que la crisis de Gaza se está convirtiendo en una crisis global de la libertad de expresión, con previsibles repercusiones a largo plazo³. Pero esta censura y represión también se extiende a los países árabes que han normalizado sus relaciones con Israel.

La guerra ha hecho reemerger la naturaleza colonial, no sólo de Israel sino de su articulación internacional (Ghanim 2024; Nabulsi 2024). Como señala Erekat (2024) “primero, el colonialismo es un sistema duradero de gobernanza global. La soberanía de los colonos sionistas en Palestina es parte de ese orden colonial y, como tal, está desprovista de autoridad moral. En segundo lugar, el sionismo depende de la fuerza coercitiva dentro y fuera de Palestina, como ha quedado al descubierto en la represión sin precedentes en universidades, foros en línea, así como en calles públicas y salas de justicia. En tercer lugar, el genocidio de palestinos en Gaza transmitido en vivo es un ejemplo extremo de un orden mundial creado por la civilización supremacista europea y la violenta represión de la que depende.” Más aún, para los palestinos, Occidente está proporcionando tiempo a Israel para que complete el genocidio (Badarin 2024), y ya está ideando las formas de perpetuación del esquema de dominación tras la guerra. Para el profesor palestino-estadounidense Joseph Massad (2024), al igual que con las antiguas colonias de colonos blancos, el mundo supremacista blanco de Europa apoya tanto el genocidio de Israel como lo hicieron con sus predecesores en África desde la Segunda Guerra Mundial.

Palestina se ha convertido en piedra de toque del sistema internacional y de sus normas (Callamard 2024). La falta de respuesta de los países occidentales para parar la masacre, la ‘crisis de humanidad’ (Huber 2024) y la descarada defensa de Israel alimentando su respuesta militar, no sólo ponen en evidencia las diferentes formas de responder ante hechos ilícitos, sino que suponen un grave ejemplo de incoherencia con las normas que debilitan la arquitectura internacional y que bloquean los procedimientos previstos para garantizar la paz y la seguridad internacional. El Occidente colectivo no sólo se desprestigia a sí mismo, sino que arrastra al sistema en su conjunto.

² International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) es una organización intergubernamental, esencialmente europea y occidental, que más allá de su mandato sobre la memoria del genocidio en Europa ha contribuido a fijar una definición de antisemitismo que incluye las críticas a las políticas de Israel.

³ “Amid campus crackdowns, Gaza war triggers freedom of expression crisis” UN News, 25 April 2024 <https://news.un.org/en/story/2024/04/1149001>

La situación y el genocidio en Palestina ponen en evidencia la actual encrucijada geopolítica a nivel mundial, y alertan sobre el debilitamiento del derecho internacional con los dobles raseros

La comunidad internacional está contemplando un genocidio, es decir una categoría de crimen internacional con mayor trascendencia. Independientemente de la resolución definitiva de la CIJ sobre la denuncia planteada por Sudáfrica, son decenas de instituciones que muestran evidencias claras de que se ha estado cometiendo un crimen de lesa humanidad y con intencionalidad. A los pocos días del inicio de la guerra alertó de ello el Instituto Lemkin para la Prevención del Genocidio, lo han señalado Francesca Albanese -relatora especial de Naciones Unidas, decenas de académicos y de organizaciones de derechos humanos (Badil 2024). Las medidas cautelares de la CIJ no se están aplicando, y son escasos los Estados que han asumido sus responsabilidades derivadas de un caso plausible de genocidio.

Más allá de su realidad concreta, la situación y el genocidio en Palestina ponen en evidencia la actual encrucijada geopolítica a nivel mundial, y alertan sobre el debilitamiento del derecho internacional con los dobles raseros. A esto responde la creciente contestación social internacional contra los silenciamientos por intimidación de gobiernos y grupos de presión. Por ello Palestina está teniendo un impacto global y alimenta una crítica creciente al sistema internacional oficial, el de las normas que no se cumplen y de las instituciones que se bloquean. Más allá, Palestina es el ejemplo del colonialismo persistente hasta hoy. En palabras de Emile Badarin (2024b) "...Palestina es el campo de batalla ético de nuestro tiempo, donde se analiza, expone y resiste el racismo inherente al conocimiento euromoderno / colonial. Este sistema de conocimiento ya sea mediante justificación o mediante el silencio, se hace eco del patrón histórico de las atrocidades coloniales en todo el Sur Global, incluido el genocidio que se desarrolla en Palestina". Si en los años sesenta la comunidad internacional tomó medidas contra la Rodesia racista, en los ochenta se adoptó un boicót internacional contra Sudáfrica, el total bloqueo occidental a tomar medidas contra Israel se explica por una resistencia occidental, ligada al nativismo y al colonialismo, a repensar lo que significa realmente Israel. Son algunos países del Sur global quienes, con grandes limitaciones y contradicciones, están abriendo brecha.

El "día después", un horizonte aún más incierto y decisivo

Es obvio que no hay posibilidad de volver a la situación previa a octubre; todo ha cambiado en Gaza, en Israel, en el resto de Palestina y en la región. Gaza ha pasado de ser un campo de concentración, una gran prisión colonial, a ser un enorme campo de escombros sembrado de cadáveres. Antes cercada ahora arrasada, Gaza se ha convertido en un espacio inhabitable, las pérdidas humanas son gigantescas; la destrucción catastrófica; han desaparecido viviendas e infraestruc-

turas de todo tipo. No hay escuelas, centros de trabajo, ni hospitales. Se necesitarán varias décadas para su reconstrucción y las secuelas humanas del trauma quedarán para siempre. Por su parte, Israel se ha mostrado en su plena condición colonial, tanto en sus actuaciones militares como políticas, esgrimiendo un discurso desbocado y salvaje. La guerra con los palestinos y los países vecinos ha servido al gobierno derechista para unir a la población judía israelí bajo consignas nacionalistas y supremacistas. La imagen de Israel ha caído a su punto más bajo y es seguramente irrecuperable. Cisjordania no ha quedado al margen; ha sufrido incursiones militares, violencia de los colonos y un repunte de confiscaciones de tierras. En Ramallah el gobierno palestino ha quedado fuera de juego, ahondando su poca legitimidad. Los países árabes vecinos también se han visto arrastrados; la frontera israelo-libanesa ha sido otro frente de guerra; Israel ha agredido a Siria e Irán; Egipto ha desplegado esfuerzos ingentes para impedir una entrada masiva de refugiados, y los Estados árabes que habían empezado a tener relaciones con Israel han tomado distancia. Incluso el tráfico marítimo en el mar Rojo se ha visto afectado. En suma, no se puede volver al *statu quo* anterior al 7 de octubre que Israel tanto aprovechó estos últimos años.

El gobierno de Israel sostiene que mantendrá la guerra hasta lograr sus dos objetivos declarados: erradicar a Hamás y liberar a los rehenes; aunque eso suponga extender las operaciones por varios meses más y dando a entender que no cederá a presiones internacionales para un cese del fuego. Tiene ventaja militar y ha dejado claro que su prioridad es garantizar su seguridad a cualquier precio. Israel desearía que Gaza se vaciara y los gazatíes desaparecieran, pero eso es inviable ante la negativa de Egipto a acoger refugiados y el rechazo internacional a una nueva limpieza étnica. Algunos israelíes extremistas abogan abiertamente por la expulsión de los palestinos y la reocupación del territorio. Por ello Israel no va a renunciar a tener la última palabra para decidir cuándo, cómo y quién va a hacerse cargo de Gaza. Así ha manifestado sus exigencias: mantendrá el control de la seguridad de Gaza y Cisjordania indefinidamente, y no quiere oír nada de un Estado palestino. En suma, quiere mantener la ocupación y niega el derecho de los palestinos a autogobernarse.

Sin embargo, aún sin haberse alcanzado un cese del fuego, ha empezado a proliferar una pléthora de análisis y propuestas para el “día después” en torno a varias preguntas: querrá retener Israel parte del territorio, quien administrará Gaza, qué estatus tendrá la Franja, cómo se organizará y financiará la reconstrucción o qué tipo de relaciones tendría ese territorio con Israel. Se barajan escenarios implicando al gobierno de Ramallah, a nuevos actores políticos palestinos, a tecnócratas independientes, o a Estados árabes. Incluso se baraja la posibilidad de desplegar una misión militar de Naciones Unidas y

Se requiere un nuevo marco en el que prime el derecho internacional, cese la ocupación y se realicen los derechos inalienables del pueblo palestino

establecer una administración internacional (*UN trusteeship*) (Axworthy et al., 2024; Chen 2024). Los sionistas liberales y laboristas, y varios gobiernos occidentales, sueñan con reeditar un “proceso de Oslo mejorado”, con una Autoridad Palestina reformateada, excluyendo a Hamás, más ayuda internacional, una separación definitiva; lo que viene a ser reeditar lo experimentado en los noventa con tan funestos resultados. Y como es habitual, han primado los enfoques securitarios: la Gaza de posguerra sin gobierno sería un problema, un vacío de poder sería ocupado por actores más peligrosos (Borrell 2024). De hecho, la UE ya está valorando reactivar la misión policial fronteriza en Rafah, en la frontera con Egipto⁴. Es decir, volver a la situación de ocupación exterior israelí. El debate responde en gran medida a encontrar una fórmula que garantice el mantenimiento del orden israelí, impidiendo una resolución justa de la cuestión palestina. Para Israel la mejor fórmula sería una nueva administración, bajo su supervisión, financiada desde fuera, con apoyo de EE. UU. y países árabes, tras haber eliminado cualquier atisbo de resistencia. Si se impone esa lógica de “nuevos acuerdos”, pasará más tiempo de la misma manera, trayendo nuevas e interminables etapas de transición, nuevas colonias que excluyen cualquier posibilidad de un Estado palestino, siempre condicionadas a las próximas elecciones israelíes o estadounidenses y a las luchas por el poder sin soberanía (Bishara, 2024).

El nivel que ha alcanzado la cuestión palestina requiere, de una vez por todas, que se modifiquen ciertas coordenadas que han dominado hasta hoy, aprovechando la gravedad de la situación y la debilidad de Israel. Se requiere un nuevo marco en el que prime el derecho internacional, cese la ocupación y se realicen los derechos inalienables del pueblo palestino⁵. Un horizonte que llevará irremediablemente cierto tiempo. Un elemento clave recae en los propios palestinos que tienen que articular una posición unitaria que les permita asumir el timón del “día después”. Pero en esta fase la palanca fundamental recae en la Comunidad Internacional; en sus manos está el acabar con la complicidad vigente con Israel, forzar el fin de la ocupación y aportar un esfuerzo financiero para la reconstrucción de Gaza y la consolidación de un Estado palestino soberano y viable. Lo fundamental es acabar con la ocupación en Gaza y Cisjordania, como primer paso, y un autogobierno palestino efectivo como segundo.

En su declaración ante la CIJ, el 19 de febrero 2024, el abogado británico Philippe Sands, miembro del equipo legal sudafricano, expuso una hoja de ruta sobre cómo la comunidad internacional puede

⁴ La misión policial europea EU BAM Rafah, operativa entre 2005 y 2007, se creó para cooperar con los palestinos en el control de la frontera, asumiendo el control remoto de Israel

⁵ Los derechos inalienables del pueblo palestino, establecidos por Naciones Unidas, son el derecho a la autodeterminación, a disponer de un estado y el retorno de los refugiados (A/RES/3236 (29 sesión de la AGNU, 22 nov 1974).

obligar a Israel a poner fin a la ocupación: “El derecho a la autodeterminación requiere que los Estados miembros de la ONU pongan fin de inmediato a la ocupación de Israel. Ninguna ayuda. Ninguna asistencia. Ninguna complicidad. Ninguna contribución a acciones de fuerza. Ningún financiamiento. Ni una sola arma. Ningún comercio. Nada. Todos los miembros de la ONU están obligados por ley a poner fin a la presencia de Israel en el territorio de Palestina” (Anderson, 2024).

En las propuestas finales de su informe de mayo de 2024, la relatora especial Albanese también señala lo que deberían hacer los demás Estados: “...Dentro de la Asamblea General, [se debería] desarrollar un plan para poner fin al status quo ilegal e insostenible que constituye la causa fundamental de la última escalada, que finalmente culminó en el genocidio de Gaza, incluso mediante la reconstitución del Comité Especial de las Naciones Unidas contra el Apartheid para abordar de manera integral la situación en Palestina, y estar dispuestos a implementar medidas diplomáticas, económicas y políticas previstas en la Carta de las Naciones Unidas en caso de incumplimiento por parte de Israel; A corto plazo y como medida temporal, en consulta con el Estado de Palestina, [se debería] desplegar una presencia protectora internacional para limitar la violencia que se utiliza habitualmente contra los palestinos en el territorio palestino ocupado”

Esto mismo piden algunas organizaciones sociales palestinas como BADIL (2024). “Los Estados deben implementar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones hacia los derechos inalienables del pueblo palestino a la autodeterminación y al retorno:

1. Abstenerse de excluir al pueblo palestino de los llamados planes del “día después” y reafirmar que el pueblo palestino es el único titular de los derechos de su futuro;
2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, extender su pleno apoyo directo al pueblo palestino en su lucha por restaurar sus derechos, así como a las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales;
3. Abstenerse de ser cómplice de la negación por parte de Israel de los derechos del pueblo palestino y tomar todas las medidas disponibles dentro del derecho internacional, incluida la ruptura de relaciones diplomáticas, así como sanciones económicas, militares, culturales y deportivas para responsabilizar a Israel por sus políticas y prácticas de colonización, apartheid y traslados forzosos;
4. Garantizar que la UNRWA, como agencia de la ONU más presente, competente y legítima, sea la agencia que dirija y gestione las operaciones humanitarias para los refugiados palestinos hasta su retorno.”

Conclusiones: Actuar con urgencia y de manera coherente, y posponer la ‘solución definitiva’ al conflicto

El “día después” será muy complejo e incierto. Hablar de la necesidad de forzar un acuerdo de paz definitivo en estas condiciones es ilusorio: Israel no quiere negociar nada, los ánimos de las dos sociedades no lo permiten, e imponerlo desde fuera es impensable. No hay condiciones para una solución definitiva pactada a corto o medio plazo. La propuesta europea de convocar una conferencia de paz internacional cuando cese la guerra es un brindis al sol. El dilema urgente es si se reedita una nueva modalidad de ocupación bajo disfraz de nuevo acuerdo interino o si se da un paso serio hacia el establecimiento de algo diferente.

Los palestinos tienen el derecho a existir como pueblo, tienen derechos reconocidos y es hora de acabar con la ocupación de más larga duración de la escena internacional

En el verano de 2023, un grupo de analistas estadounidenses publicó un libro sobre la situación israelo-palestina que suscitó un interesante debate (Barnett *et al.*, 2023). Para ellos la situación existente debía denominarse “la realidad de un solo Estado”; Israel domina de hecho todo el territorio, con un sistema de desigualdad que no es sostenible si no es a través de la fuerza y la complicidad internacional. Más recientemente Lynch y Telhami (2024) han señalado, con acierto, que el principal efecto de volver a hablar de dos Estados es enmascarar la realidad de un solo Estado que casi seguramente quedará aún más arraigada tras la guerra. Por ello es mucho más realista fijar un objetivo a corto y medio plazo que se dirija a acabar con el *statu quo*, a socavar la “realidad de un solo Estado” y que contribuya al establecimiento de una “realidad de dos Estados”, sin que eso sea la solución definitiva. El reconocimiento del Estado palestino, independiente, soberano, viable e integrado en Naciones Unidas debería enmarcarse en ese horizonte. Pero eso pasa por acabar con la ocupación.

Los palestinos tienen el derecho a existir como pueblo, tienen derechos reconocidos y es hora de acabar con la ocupación de más larga duración de la escena internacional. La Comunidad Internacional no puede permitir una re-ocupación externa de Gaza, a su cerco y bloqueo, y a que Israel retome las prácticas unilaterales de los últimos veinte años. Ese escenario abocaría inevitablemente a nuevas guerras y barbaridades. Pero es previsible que Israel se resista con todos los recursos a su alcance. Entonces se verá si el Occidente colectivo está dispuesto a pasar página de su historia colonial.

Tras la guerra, la Comunidad Internacional se enfrentará a un doble desafío. No sólo puede ser decisiva para reorientar, sobre nuevas bases, la resolución de una histórica cuestión que desestabiliza Oriente Medio y que tiene implicaciones más allá de la región. Si se repiten errores o prevalecen la pasividad o la complicidad, se repetirán ca-

tástrofes como la actual. Por otra parte, la Comunidad Internacional, en su conjunto, debe abordar con urgencia una necesaria reforma del multilateralismo para que las normas sean efectivas y las instituciones globales no sigan capturadas e instrumentalizadas por unos pocos actores. Debe actuar con coherencia y de acuerdo con las normas de las que se ha dotado para evitar el caos permanente y posibilitar el desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

Abu-Tarbush, José (2024) "La cuestión de Palestina después de la batalla de Gaza", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, avance en línea 2024.

Albanese, Francesca (2024) *Anatomy of a Genocide. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967 (A/HRC/55/73)* UN Human Rights Council.

Álvarez-Ossorio, Ignacio, y Abu-Tarbush, José (2024) *Gaza. Crónica de una Nakba anunciada*. Madrid, Catarata.

Álvarez-Ossorio, Ignacio; Hernández, David; Rodríguez, Leticia (2024) *El impacto de la guerra de Gaza en Oriente Medio. Riesgos geopolíticos y escenarios de futuro*. Documento de trabajo 234/2024. Madrid: Fundación Alternativas.

Anderson, Janet H. (2024) "Palestine's plea against occupation", justiceinfo.net, 20 February 2024
<https://www.justiceinfo.net/en/128611-palestine-plea-against-occupation.html>

Axworthy, Lloyd; Manulak, Michael W.; Rock, Allan (2024) "A UN trusteeship for Palestine: a temporary fix that can lead to an enduring peace", *Foreign Affairs*, May 15, 2024

Baconi, Tareq (2023) "An inevitable rupture: Al-Aqsa flood and the end of partition", *Al-Shabaka, the Palestinian Policy network*, November

Badarin, Emile (2024) "War on Gaza: the West is buying Israel extra time to accomplish its genocide", *Middle East Eye*, 29 de mayo.

Badarin, Emile (2024b) "War on Gaza: decades of colonialism led to Israel's genocidal moment", *Middle East Eye*, 12/03/2024

BADIL (2024) *The Israeli and Colonial States "Day After" Plans are an Ongoing Denial of the Palestinian People's Right to Self-Determination*. Bethlehem: BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights. 16 February 2024

BADIL (2024b) *Forced displacement and transfer as an act of genocide in the Gaza Strip*. Working Paper no.31, May. Bethlehem: BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights.

Barnett, Michael; Brown, Nathan J.; LYNCH, Marc; Telhami, Shibley (2023) *The One State Reality: What is Israel/Palestine?* Ithaca, NY, Cornell University Press.

Benn, Aluf (2024) "Israel's Self-Destruction. Netanyahu, the Palestinians, and the Price of Neglect", *Foreign Affairs*, March/April 2024.

Bishara, Azmi (2024) *Public lecture*. Annual Palestine Forum, 10 February 2024. Doha: Arab Center for Research & Policy Studies / Institute for Palestine Studies.

Borrell, Josep (2024) "Ucrania y Palestina, retos ineludibles para la UE", *Política Exterior* 217, Febrero 2024

Callamard, Agnès (2024) "Gaza and the End of the Rules-Based Order. What the Israel-Hamas War Means for the Future of Human Rights and International Law", *Foreign Affairs*, February 15, 2024.

Chen, Eugene (2024) "Gaza: assessing options for the UN's role for the Day after", NYU-CIC Blog, 23 May 2024. New York: Center on International Cooperation.

Erekat, Noura; Ziadeh, Rafeef; Pappé, Ilan; Bishara, Amahl (2023) "Reflections from the present on the future of political action for Palestine", *Middle East Report*, 309

Filiu, Jean-Pierre (2024) "Why Gaza Matters. Since Antiquity, the Territory Has Shaped the Quest for Power in the Middle East", *Foreign Affairs*, January 1, 2024

Filiu, Jean-Pierre (2024) *Comment la Palestine fut perdue, et pourquoi Israël n'a pas gagné. Histoire d'un conflit (XIXe-XXIe siècle)*. Paris: Seuil.

Ghanim, Honaida (2024) "The urgency of the settler colonialism framework in understanding 7 October and the war in Gaza", *Palestine/Israel Review*, 1, pp. 242-248

Goodfriend, Sophia (2024) "Why human agency is still central to Israel's AI-powered warfare", *+972 Magazine*, April 25, 2024.

Gray, Chris H. (2024) "Military AI, sacred violence and war in the Middle East", *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, online first, 1-12. <https://dx.doi.org/10.5209/tekn.93507>

Hawari, Yara; Kenney-Shawa, Tariq; Nimer, Fathi; Tartir, Alaa (2023) "Genocide in Gaza: global culpability and ways forward", Al-Shabaka rountable, November 2023.

Huber, Daniela (2024) "Israel/Palestine and the normative power of the 'Global South'", *ISPI Commentaries*, 24.

Lemkin Institute (2023) "Israel-Palestine: There is No Justification for Genocide". 13 October 2023.

Lynch, Marc; Telhami, Shibley (2024) "The Two-State Mirage. How to Break the Cycle of Violence in a One-State Reality". *Foreign Affairs*, 20 February 2024.

Massad, Joseph (2024) "War on Gaza: Why Israel's savagery is a sign of its impending defeat", *Middle East Eye*, 16 April.

Nabulsi, Jamal (2024) "The continuation of Zionist settler colonialism", *Al-Shabaka Commentary*, February 2024.

Pappé, Ilan (2024) "It is dark before the dawn, but Israel settler colonialism is at an end", *The Long View*, 6:1, 1/02/2024.

Rapoport, Meron (2024) "Why Are Israelis So Threatened by a Cease-Fire? An end to the war in Gaza would force the country to face some fundamental truths", *The Nation*, 29 March 2024.

Robinson, Andy (2024) "La desinformación ha jugado un papel crítico para facilitar el genocidio en Gaza", *CTXT*, 24/05/2024.

Segal, Raz (2023) "A Textbook Case of Genocide", *Jewish Currents*, October 13, 2023

Segev, Tom (2024) "Israel's Forever War. The Long History of Managing -Rather Than Solving-the Conflict", *Foreign Affairs*, April 23, 2024

Sorek, Tamir; Boulos, Sonia (2023) "Can we talk about genocide?", *Security context*, 29 November 2023

Teti, Andrea (2024) "The price of alignment: how Western responses to the Palestine question erode the foundations of the modern state", *UntoldMag*, February 28, 2024.

Walt, Stephen M. (2023) "Israel Could Win This Gaza Battle and Lose the War", *Foreign Policy*, 09/10/2023.

El incierto destino de Taiwán

Xulio Ríos

Asesor emérito del Observatorio de Política China



Taiwán inicia un nuevo tiempo político. A resultas de los comicios presidenciales y legislativos del 13 de enero de 2024, la isla ofrece un panorama marcado por el reflejo institucional de la división de la propia sociedad taiwanesa en un aspecto crucial que afecta a su identidad futura: la preservación o no de la actual soberanía de facto. A un lado, el presidente Lai Ching-te, que asume el relevo de la presidenta Tsai Ing-wen, a la cabeza del soberanismo, enmienda cualquier propósito de caminar hacia la reunificación con el continente. A otro, una oposición articulada en torno a dos fuerzas principales (el Kuomintang de Eric Chu y el Partido Popular de Taiwán de Ko Wen-je) que, con diferentes matices, no descartan avanzar hacia un escenario de convergencia con China continental, aunque ninguno de los dos suscribe los principios ideados por Beijing para lograr aquel objetivo, muy especialmente el de “un país, dos sistemas”.

El nuevo tiempo político en la isla se refleja en la mayor determinación de Beijing para frenar el auge del soberanismo en Taiwán

Este nuevo tiempo político en la isla tiene su reflejo en la mayor determinación expresada por Beijing para frenar el auge del soberanismo y, en paralelo, la intensificación del compromiso de EEUU -y otros actores como Japón- con la defensa de la isla. La premisa de la protección del sistema liberal vigente en Taiwán frente al autoritarismo continental se sustancia en un auxilio acrecentado (político, económico, en el ámbito de la seguridad) cuyo objetivo no es otro que mantener alejado a Taiwán de la estrategia de unificación del Partido Comunista de China (PCCh).

Las elecciones del 13 de enero de 2024

A tres bandas, la más reciente carrera electoral permitió solidificar las tres principales opciones sobre la mesa en Taiwán. El escenario está definido principalmente por la posición de los candidatos sobre las relaciones a ambos lados del Estrecho, es decir, cuál debe ser la posición de Taiwán entre China y Estados Unidos. Por un lado, el soberanista Partido Democrático Progresista (PDP), en el poder desde hace 8 años; por otro, el opositor Kuomintang (KMT), más cercano de Beijing; y, en tercer lugar, la del nuevo partido populista, el Partido Popular de Taiwán (PPT), más centrado en canalizar las quejas internas y estratégicamente más ambiguo sobre la política hacia China continental.

Ningún partido obtuvo la mayoría en el Yuan Legislativo de Taiwán por primera vez desde 2004: el PDP obtuvo 51 escaños, el KMT 52 y el PPT ocho. Otros dos escaños fueron ganados por independientes alineados con el KMT. El PDP, con una mayoría en el organismo de 113 escaños desde 2016, sufrió una pérdida neta de 11 escaños, cayendo de 62 a 51 y perdiendo su posición de dominio.

Sin ningún partido capaz de obtener una mayoría, que necesitaría al menos 57 escaños, cabe imaginar una amplia colaboración entre el KMT y el PPT que, en cierta medida, ya fructificó en la confirmación de una presidencia opositora en el legislativo de la mano de Han Kuo-yu (KMT).

La última vez que ningún partido tuvo mayoría fue en 2004, cuando la legislatura de Taiwán tenía 225 escaños. El PDP obtuvo 89 escaños, el KMT 79, el Partido el Pueblo Primero (PPP) 34 y la Unión de Solidaridad de Taiwán 12. El KMT, junto con el PPP ideológicamente alineado y algunos miembros de la Alianza de Solidaridad No Partidista continuaron con una mayoría funcional de 2004 a 2008, cuando el Yuan Legislativo se redujo a 113 escaños después de que se aprobara una enmienda constitucional.

Pero la relación entre el KMT y el PPT no será fácil. Previamente a las elecciones, las conversaciones sobre una candidatura conjunta KMT-PPT parecían condenadas al fracaso desde el principio, incluso cuando los dos partidos de oposición comenzaron a mediados de octubre a explorar la posibilidad de una candidatura presidencial conjunta.

A pesar de participar en múltiples rondas de negociaciones, los dos bandos estuvieron constantemente en desacuerdo, discutiendo sobre el método que debería usarse para elegir al líder de la candidatura y, más tarde, cómo evaluar las encuestas de opinión, hasta que desaparecieron todas las posibilidades de llegar a un acuerdo.

El intento de varios meses para formar una candidatura conjunta terminó oficialmente cuando Ko y Hou You-yi registraron por separado sus candidaturas presidenciales el 24 de noviembre, fecha límite fijada por la Comisión Electoral Central (CEC).

Fue el desmoronamiento de esa alianza potencial lo que marcó el declive de Ko en las encuestas de opinión, ya que cayó del segundo al tercer lugar en la mayoría de ellas.

Los ocho escaños obtenidos por el PPT, un aumento de tres en comparación con las elecciones de 2020, podrían posicionar al partido como una minoría crítica en la Legislatura. Además, Ko logró obtener más del 26 por ciento del voto popular, lo que el PPT considera un “puntuación aprobatoria”. Ko podría convertirse en una fuerza a tener en cuenta en las próximas elecciones presidenciales de 2028 si logra extender su atractivo a los votantes de mayor edad y si el PPT logra un buen desempeño en las elecciones de gobiernos locales de 2026.

Según el recuento oficial de votos de la Comisión Electoral Central, Lai obtuvo la victoria con 5.584.920 votos, o el 40,05 por ciento del total. Hou obtuvo 4.671.021 votos, o el 33,49 por ciento, mientras que Ko recibió 3.690.466 votos, lo que representa el 26,46 por ciento.

El balance de Tsai Ing-wen

Al hacer balance de los ocho años de su mandato (2016-2024), Tsai Ing-wen (PDP) admitió que las relaciones a través del Estrecho fueron, sin duda, el mayor desafío. Y si en su despedida algo ha pretendido destacar es la voluntad y la capacidad para gestionar riesgos, centrándose en la transformación de Taiwán en un país indispensable para el mundo (chips), internacionalizando el problema

de forma que terceros países puedan participar y comprometerse en mayor medida en la gestión conjunta de los riesgos asociados a las relaciones entre ambas partes del Estrecho.

En lo económico, desde 2016, Taiwán ha subido ocho puestos hasta el sexto lugar entre 64 economías en el Ranking de Competitividad Mundial para 2023 publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (IMD).

El producto interno bruto (PIB) ha aumentado de NT\$ 17,5 billones (USD 564,5 mil millones) en 2016 a más de NT\$ 23 billones en 2022, y el mercado de valores de Taiwán ha aumentado de aproximadamente 8.000 puntos en mayo de 2016 a más de 17.000 puntos en la actualidad (CNA, 18 de Enero de 2024).

Estos logros, reconoce el propio gobierno, han sido en parte el resultado de proyectos de infraestructura promovidos por el gobierno en el marco del Programa de Desarrollo de Infraestructura con Mirada al Futuro desde 2017.

En 2022, Taiwán se convirtió en la 21ª economía más grande del mundo, con un ingreso per cápita anual que superó los 30.000 dólares estadounidenses, lo que la convierte en la décima con mejor desempeño entre las economías con una población de más de 21 millones y la segunda más fuerte a juzgar por la paridad del poder adquisitivo.

También en los últimos ocho años, el crecimiento del PIB de Taiwán promedió un 3,1 por ciento, mejor que el de Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, dijo.

En el mismo período, la inversión extranjera acumulada ascendió a 2,49 billones de dólares taiwaneses (80.320 millones de dólares estadounidenses) y la inversión extranjera directa en 2022 alcanzó un máximo de 15 años de 13.300 millones de dólares estadounidenses (CNA, 24 de enero de 2024).

Por contra, la gestión social ha sido una grieta en la armadura del PDP. Aunque el gobierno ha aumentado constantemente el salario mínimo en Taiwán, de NT\$20.008 (US\$646) en 2016 a NT\$27.470 actualmente, y ha ampliado los subsidios para la crianza de los niños, persisten las carencias, por ejemplo, en ámbitos como la seguridad social o la protección a las personas mayores, el acceso a la vivienda, etc. La brecha de ingresos entre los hogares se ha ido ampliando porque el tamaño de las familias se ha reducido, lo que pesa sobre sus ingresos generales, a medida que la población de Taiwán envejece rápidamente. No obstante, el coeficiente de Gini de

Taiwán se convirtió en la 21ª economía más grande del mundo, con un ingreso per cápita anual que superó los 30.000 dólares estadounidenses

Taiwán, fue de 0,277 en 2021, más leve que el 0,333 de Corea del Sur, el 0,386 de Singapur y el 0,382 de China continental (CNA, 24 de enero de 204).

Una mención especial merece la política energética. La oposición ha sido muy crítica con la propuesta de un «Taiwán Libre de Energía Nuclear 2025» del PDP, que relaciona con los reiterados apagones ocurridos en los últimos seis años. Según la presidenta Tsai, si existiera una nueva tecnología nuclear que garantizara la seguridad, resolviera el problema de los desechos y contara con un consenso social suficiente, quizás se podría adoptar una actitud más abierta. Sin embargo, estas condiciones aún no están maduras en la actualidad.

Para la oposición, el problema es la escasez de energía. En 2016, la capacidad de reserva de energía fue extremadamente baja, alcanzando tan solo el 1,64 %. En contraste, durante todo el año 2023, la capacidad de reserva no fue inferior al 6 %, manteniéndose entre el 6 % y el 10 % (CNA, 24 de enero de 2024). Además, desde 2022, la capacidad total de generación de energía renovable en Taiwán superó a la de la energía nuclear.

Las tres plantas de energía nuclear de Taiwán representaron entre el 16 y el 20 por ciento de toda la energía generada en la isla entre 2000 y 2014, y entre el 11 y el 12 por ciento entre 2016 y 2021, después de que los permisos de la primera planta expiraran y fuera cerrada.

Ante el desafío de la transición a la neutralidad de carbono en 2050 y los estándares internacionales como RE100 para cadenas de suministro, Tsai reafirmó el compromiso de acelerar el desarrollo de energías renovables para cumplir con los objetivos establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28): duplicar la energía renovable para 2030 y mejorar la eficiencia energética. Esto, según la presidenta, es esencial para asegurar la competitividad internacional de la industria taiwanesa.

En el ámbito diplomático, el balance de los dos mandatos de Tsai es problemático: frente a las deserciones de algunos aliados, cabe reconocer que la impronta de la isla entre los gobiernos de los países más desarrollados, muy especialmente EEUU, ha crecido notoriamente. No obstante, no ha dado los frutos esperados en todos los sentidos. Por ejemplo, la decisión del gobierno del PDP de permitir las importaciones de productos cárnicos que contienen ractopamina desde los EEUU y levantar la prohibición sobre la importación de productos alimenticios japoneses provenientes de áreas afectadas por desastres nucleares no dio como resultado que Taiwán tuviera acceso a un bloque comercial regional ni a acuerdos de libre comercio con Japón y Estados Unidos.

Un eje sustancial de la política de Tsai ha sido la determinación del gobierno de construir la autonomía de Taiwán en el área de los sistemas de defensa. Su política se ha centrado en que Taiwán obtenga “autonomía defensiva”, concentrando los esfuerzos en fortalecer sus sistemas de defensa, impulsados en parte por su deseo de demostrar sus capacidades y su compromiso con la autoprotección.

En el futuro inmediato, los principales desafíos son cómo la administración entrante de Lai Ching-te garantiza que los beneficios y oportunidades que surgen del crecimiento económico se compartan equitativamente y cómo pueden florecer los sectores de la economía, incluida la industria de semiconductores. Será difícil implementar una reforma inmediata, pero al nuevo presidente compete buscar la cooperación con grupos políticos, civiles y académicos para lograrla.

Taiwán ha concentrado sus esfuerzos en fortalecer sus sistemas de defensa, con el deseo de demostrar sus capacidades y compromiso con la autoprotección

Expectativas de la cohabitación interna

Al asumir el 20 de mayo, Lai Ching-te deberá enfrentar una legislatura donde ningún partido tiene mayoría, la misma situación que enfrentó el presidente del PDP, Chen Shui-bian, de 2000 a 2008. En cualquier caso, Lai no puede obviar que el 60 por ciento del electorado “quería un cambio” y votó por alguien diferente. Esto representa un importante desafío para su gobierno.

Tras proclamarse los resultados, el candidato del PDP dijo que esperaba trabajar con la nueva legislatura y que buscaría mejorar la comunicación, la consulta, la participación y la cooperación con legisladores de otros partidos políticos. Además, planteó la posibilidad de celebrar una “conferencia de asuntos nacionales” con los partidos de la oposición para encontrar áreas de consenso y cooperación. Aun así, es probable que se produzca un estancamiento político en el Yuan Legislativo.

El papel del PPT será objeto de escrutinio y especial atención por parte de las otras dos principales formaciones. En buena medida, tiene la llave de la estabilidad. Aunque su presidente, Ko Wen-je, dijo una vez que “odiaba aún más al PDP”, es poco probable que trabaje demasiado estrechamente con el KMT. Cualquier colaboración con el KMT enojaría a los jóvenes partidarios del PPT, y lo sabe. Por eso, en la última fase de las elecciones declaró que seguiría la agenda de la presidenta Tsai Ing-wen en materia de asuntos exteriores de Taiwán.

Un botón de muestra puede haber sido su decisión de no apoyar la propuesta del KMT para presidir el Yuan legislativo, optando por presentar un candidato propio. Pero no siempre será tan fácil. Y cual-

quier decisión puede llevarle a tener que lidiar con divisiones internas, una situación que otras pequeñas formaciones han tenido que afrontar en el pasado (el Partido Nuevo Poder (PNP) o el Partido el Pueblo Primero (PPP). Mal gestionadas, los llevaron a la irrelevancia política.

Las dudas sobre el sentido de las alianzas de Ko Wen-je o la sinuosa trayectoria de sus negociaciones en los últimos años explorando dobles tratos junto al valor crítico de sus votos, fundamentan las acusaciones de falta de fiabilidad y de oportunismo, a menudo tomando decisiones en el último momento basadas en maquinaciones políticas en lugar de principios.

Las pulsiones de la relación con China continental

Durante los últimos ocho años, las relaciones entre Taiwán y China continental han sido tensas. Beijing considera a la saliente Tsai Ing-wen y al PDP como defensores de la independencia de Taiwán. Tsai, cuando asumió el cargo en 2016, adoptó la posición de “mantener el statu quo” a través del estrecho (Ríos, 2020). Su sucesor, Lai, asegura seguir comprometido con ese concepto.

Por contra, Beijing se adscribe al llamado “consenso de 1992”, un entendimiento tácito entre el entonces gobierno del Partido Nacionalista Chino (KMT) y el gobierno chino (Ríos, 2005). El KMT lo ha presentado sistemáticamente como un reconocimiento por parte de ambas partes de que sólo hay “una China”, siendo cada parte libre de interpretar lo que significa “China”. El PDP rechaza la existencia de este consenso.

En las relaciones bilaterales existen esencialmente dos escenarios: o las posiciones de las dos partes están alineadas y todo funciona sin problemas, o hay un conflicto de intereses. La posición continental ha ido subiendo el tono en paralelo a la denuncia de las políticas de desnización en la isla auspiciadas por el PDP o de la connivencia con EEUU interesado en utilizar el problema de Taiwán para contener a China.

En un simposio celebrado para conmemorar el 130º aniversario del nacimiento de Mao Zedong, el presidente chino Xi Jinping prometió resueltamente impedir que alguien “separe Taiwán de China” (Xinhua, 27 de diciembre de 2023). En su discurso de Año Nuevo, Xi volvió a calificar de “inevitable” la “reunificación” de China con Taiwán. La alocución fue una nueva redacción de su “Mensaje a los compatriotas en Taiwán” de 2019. Los dos lados del Estrecho de Taiwán alcanzaron el “consenso de 1992” para buscar la unificación basada



Durante los últimos ocho años, las relaciones entre Taiwán y China continental han sido tensas, que oscilan entre la independencia o mantener el statu quo

en el “principio de una China” de Beijing, y la fórmula “un país, dos sistemas” proporciona una base sobre la cual eso podría lograrse. Esta es la síntesis de la perspectiva continental. Los comentarios de Xi dejan claro que “una China” significa la República Popular China, sin lugar a la interpretación del KMT de que “una China” pueda significar la República de China.

Sin embargo, la mayoría de los taiwaneses rechazan el “consenso de 1992”. Después de que Xi afirmó su definición en 2019, una encuesta mostró que más del 80 por ciento de los taiwaneses no estaban de acuerdo con el marco propuesto por China de “un país, dos sistemas”, el 75 por ciento estaba en contra del “consenso de 1992” basado en el “principio de una China” y más del 50 por ciento dijo que el “consenso” no existe. Estas cifras se han mantenido en el tiempo. Pese a ello, el KMT le presta validez al enfoque.

La política continental hacia Taiwán incluye la adopción de medidas de diverso tipo. En lo económico, por ejemplo, priman las propuestas de atracción con base en los incentivos que puede ofrecer el continente, complementarios de una realidad exportadora de la que Taiwán depende en grado sumo (en torno al 40 por ciento y con superávit). No obstante, esto no impide que en determinadas ocasiones también se apliquen aranceles a determinados productos (también en reacción a comportamientos idénticos adoptados por Taipéi) o incluso se ponga en cuestión la continuidad del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (AMCE), firmado en 2010 por el entonces presidente Ma Ying-jeou (KMT).

Tras superar la pandemia del Covid-19, en un importante ámbito como es el turismo, el toma y daca prima por el momento sobre cualquier otra consideración, víctima propicia del estado general de las relaciones. La Administración de Turismo de la isla mantiene cancelados los planes para reabrir viajes grupales a China, en protesta por la decisión de Beijing de alterar unilateralmente las rutas de vuelo.

Un dato revelador es la dinámica de las inversiones de los empresarios taiwaneses en China que en 2023 alcanzaron un mínimo histórico del 11,4 por ciento de la inversión extranjera total, según el Consejo de Asuntos de China continental (CNA, 19 de Febrero de 2024). Esta cifra representó un enorme descenso respecto del 83,8 por ciento en 2010, principalmente porque los empresarios taiwaneses han estado diversificando sus inversiones a nivel mundial durante los últimos años.

En medio de agitaciones geopolíticas y crecientes disputas comerciales y tecnológicas entre Estados Unidos y China, los empresarios taiwaneses han ajustado su estrategia de diseño global de acuerdo

con la reestructuración de las cadenas de suministro internacionales. De este modo, han reducido la inversión en China y han aumentado la inversión en Estados Unidos, Europa, Japón y los países cubiertos por la Nueva Política hacia el Sur del gobierno para diversificar los riesgos de producción.

La estrategia continental tiene también otras referencias principales. La primera es la diplomacia. Apenas dos días después de las elecciones del 13 de enero, Nauru rompió relaciones diplomáticas con Taiwán y estableció vínculos con la República Popular China. Por primera vez –de ahí la escalada– un país que cambia su lealtad citó la Resolución 2758 de la Asamblea General de las Naciones Unidas como su justificación. La Resolución 2758 otorgó a la República Popular China un asiento en la ONU. Al aludir a la resolución por parte de Nauru, China está señalando un mayor esfuerzo en el recurso a fundamentos que relaciona con la legalidad internacional para aislar a Taiwán a nivel.

La batalla diplomática entre los dos lados del Estrecho de Taiwán ha estado en curso desde 1949. Esta competencia esencialmente expandió la Guerra Civil china al escenario internacional. Beijing y Taipéi han estado compitiendo por el reconocimiento como representante legítimo de “China” en las relaciones diplomáticas.

Antes de 1971, el KMT, que entonces representaba a China en la ONU, disfrutaba de un historial de votación favorable y un fuerte apoyo de los aliados diplomáticos. Después de que Chiang Kai-shek fuera expulsado del organismo mundial, la representación legítima de China se trasladó a Beijing.

Entre 1971 y 1978, el número de aliados diplomáticos de la República de China se desplomó de 68 a 22. Incluso Japón y Estados Unidos dejaron de reconocer al régimen del KMT como representante legítimo de China en 1972 y 1979, respectivamente. Durante ese período, el objetivo de la República Popular China era achicar al máximo el espacio internacional de la República de China. Mientras tanto, el KMT siguió abogando por la unificación con China. Así lo hizo mientras mantuvo el poder ininterrumpido en la política interna hasta 1999.

El enfoque diplomático de Taipei ha cambiado desde 2000, cuando experimentó su primera transición política. Desde entonces hasta 2008, durante el primer mandato presidencial del PDP, Beijing cambió la batalla diplomática de un legado persistente de la guerra civil a una que reprime la defensa de la independencia de Taiwán. Durante los ocho años de Chen Shuibian en el cargo, nueve aliados diplomáticos cortaron lazos con Taiwán, pero también recuperó cuatro aliados diplomáticos de China.

No importa cuánto gaste Taiwán en su autodefensa, pues China es mucho más grande y siempre gastará más, haga lo que haga Taiwán

Para Beijing, si ambos lados del Estrecho compiten por la representación de “China”, la reunificación aún podría ser una posibilidad. Sin embargo, si Taipéi abandona su búsqueda de la representación de “China” y elige un camino de independencia, Beijing se quedaría solo en la afirmación de cualquier soberanía sobre Taiwán. Por eso, durante la presidencia de Ma Ying-jeou, de 2008 a 2016, cuando el gobierno del KMT defendía la “política de una sola China con sus respectivas interpretaciones” (el llamado “consenso de 1992”) y se oponía a la independencia de Taiwán, Beijing defendía la “tregua diplomática” y frenaba incluso el cambio de reconocimiento.

Si la oposición a la independencia se traducía en la permisividad en materia de conservación de los aliados diplomáticos, desde 2016, cuando el PDP recuperó el poder, Beijing ha vuelto a priorizar el rechazo a la independencia de Taiwán cercenando el apoyo diplomático a Taipéi. Como resultado, la administración de la presidenta Tsai Ing-wen ha perdido 10 países con relaciones diplomáticas oficiales. Tampoco ha podido participar en ninguna organización internacional como la Asamblea Mundial de la Salud o la INTERPOL, la OACI, etc., donde Ma Ying-jeou había logrado abrir camino.

La deserción de Nauru sugiere que el presidente chino Xi Jinping será más activo en este ámbito. Lo cual sugiere también que Lai encontrará más presión de China que la actual presidenta Tsai Ing-wen cuando asumió el cargo hace ocho años.

La seguridad y la defensa

El esfuerzo en seguridad ha representado una característica sobresaliente del doble mandato de Tsai Ing-wen que, a buen seguro, se mantendrá con su sucesor, Lai Ching-te. La “creciente coerción militar” del Ejército Popular de Liberación (EPL) es el argumento que justifica el aumento progresivo del presupuesto de defensa de Taiwán en un porcentaje superior al del PIB anual. Ello a sabiendas de que no importa cuánto gaste Taiwán en su autodefensa, pues China es mucho más grande y siempre gastará más, haga lo que haga Taiwán. En ello, el PDP no estará solo: el PPT propuso aumentar el presupuesto de defensa al 3 por ciento del PIB, más que el récord del 2,5 por ciento que el gobierno del PDP detalló en su propuesta de presupuesto para 2024.

Una crisis potencial a lo largo del Estrecho de Taiwán fue calificada como una “contingencia de Nivel 1” en un informe del Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos publicado el 4 de enero por cuarto año consecutivo. Una crisis a través del Estrecho fue califi-

cada como de probabilidad moderada y de alto impacto, añadió la encuesta. Entró por primera vez en el ranking como contingencia de Nivel 2 en 2019, y ha sido calificado como contingencia de Nivel 1 desde 2021.¹

El informe de la Encuesta de Prioridades Preventivas 2024 señala que “la intensificación de la presión económica y militar de China hacia Taiwán, especialmente en torno a las elecciones presidenciales taiwanesas de 2024, precipita una grave crisis a través del Estrecho que involucra a Estados Unidos y otros países de la región”.

Desde la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, a la isla en 2022, la presencia militar del EPL en el Estrecho de Taiwán se ha intensificado. En los últimos meses, la detección de globos aerostáticos de la República Popular China cruzando la línea divisoria del Estrecho para perturbar la defensa aérea y marítima de Taiwán unido a vuelos de aviones chinos (entrando en la Zona de Identificación de Defensa Aérea) o la presencia de buques realizando actividades cerca del área del Estrecho, han pasado a conformar una nueva normalidad.

Taiwán también echa sus cuentas. El Ministerio de Defensa reiteró el derecho a la autodefensa en respuesta a informes de los medios de que ha ajustado su modus operandi para un contraataque de autodefensa. La definición militar de “primer disparo” de China se había actualizado para denotar un “primer movimiento” que involucra aviones o buques militares chinos “que cruzan la frontera”, es decir, entrar en las aguas territoriales y el espacio aéreo de Taiwán (CNA, 8 de marzo).

El concepto de “primer paso” se adoptó en 2021 y la definición se desarrolló aún más después de la visita de Nancy Pelosi, que llevó a China a realizar ejercicios militares a gran escala en todo Taiwán.

El reciente episodio del naufragio y muerte de dos marineros chinos como consecuencia de una persecución de la guardia costera taiwanesa ha dado pie a una nueva vuelta de tuerca en la presión continental. Beijing ha expresado el rechazo al concepto de “áreas prohibidas o restringidas”, argumentando que los pescadores de ambos lados del Estrecho han operado tradicionalmente en las aguas alrededor de Xiamen y Kinmen, que están separadas por una distancia de menos de 10 kilómetros. El entendimiento tácito alguna vez sostenido entre China continental y Taiwán de que las aguas alrededor de Kinmen, Matsu y otras zonas periféricas eran “restringidas” o “prohibidas” parecen estar rotas. Y, en teoría, en estas aguas áreas

¹ <https://www.cfr.org/news-releases/cfr-survey-identifies-top-global-concerns-2024>

marítimas controladas por Taiwán, según la ley, tiene derecho a defender si entran barcos chinos. El riesgo de incidentes ha aumentado de forma exponencial.

Por otra parte, el ajuste unilateral de China de las rutas de vuelo cercanas a la línea media del Estrecho de Taiwán ha desatado otro frente de discordia. Beijing anunció la cancelación de lo que llamó una “medida de compensación” para la operación en dirección sur de la ruta de vuelo M503, que se encuentra al oeste de la línea media del Estrecho de Taiwán. Según Taipéi, los ajustes unilaterales a las rutas de vuelo cercanas a la línea mediana del Estrecho de Taiwán tienen como objetivo invadir aún más la frontera anteriormente tácita y ejercer más presión sobre Taiwán mientras monitorea el espacio aéreo en sus alrededores.

Si bien sigue siendo poco probable que el EPL intente una acción militar en el corto plazo, las medidas descritas y otras por venir se intensificarán en el inmediato futuro, entrañando importantes riesgos que podrían escalar en un contexto de incomunicación entre ambas partes.

El papel desempeñado por Taiwán en la producción mundial de semiconductores constituye un auténtico escudo para la seguridad de la isla

EEUU, Japón y los chips

El papel desempeñado por Taiwán en la producción mundial de semiconductores constituye un auténtico escudo para la seguridad de la isla ya que involucra directamente a importantes potencias en su protección.

Taiwán sigue siendo el principal centro de producción para TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company), con siete plantas avanzadas de envasado desde Hsinchu hasta el sur de la isla. Aunque se espera que Japón busque atraer inversiones en este ámbito bajo su política de revitalización de semiconductores, Taiwán sigue siendo la principal sede de producción para TSMC.

El gigante taiwanés de los semiconductores TSMC está expandiendo su presencia global con la planificación de una fábrica de procesadores de 3 nanómetros en Japón, siendo Osaka la ubicación más probable. Los planes abarcan desde EEUU, Europa o la India. Este movimiento se produce en medio de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Muchos ofrecen importantes incentivos para atraer a TSMC y fortalecer su industria. Para Taiwán es de vital importancia garantizar que pueda mantener una posición de liderazgo en el complejo “triángulo del silicio” entre Estados Unidos, China y Taiwán.

En dicha perspectiva, el gobierno taiwanés se propone desarrollar una lista de tecnologías centrales y críticas para reforzar su dominio de la tecnología de semiconductores, y también cooperar con aliados internacionales en un sistema multilateral de control de exportaciones que evite la salida de tecnología de chips avanzada a China, así como el tráfico ilegal, la transferencia o movilidad de equipos, tecnología y talentos clave en semiconductores, para proteger las tecnologías centrales y el talento destacado en semiconductores.

Ese contexto, más allá de la razón política o estratégica, opera como un catalizador de alianzas con la mirada puesta en la preservación del status de la isla. Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, por ejemplo, han acercado posiciones para subrayar la importancia de la paz y la estabilidad en el Estrecho de Taiwán en una declaración conjunta emitida tras un primer Diálogo trilateral Indo-Pacífico en Washington (Taipei Times, 8 de enero de 2024).

La postura de Japón con respecto a la cuestión (“una contingencia de Taiwán es una contingencia de Japón”) es conocida, mientras que Corea del Sur ha comenzado a expresar preocupación sobre la situación a través del Estrecho en la segunda mitad de la administración del expresidente surcoreano Moon Jae-in (2017-2022).

Durante las XVII Conversaciones de Coordinación de Políticas de Defensa entre China y EE.UU., celebradas los días 8 y 9 de enero en Washington, Beijing exigió a Washington que deje de armar a Taiwán y no apoye su independencia.

Desde el final de la Guerra Fría, Taiwán ha sido la joya del dominio regional indiscutible de Estados Unidos. La política de “ambigüedad estratégica” le procuraba cierta holgura en el manejo de las diferencias a través del Estrecho (Chan, 2023). El expresidente estadounidense Donald Trump cristalizó la política de sus predecesores hacia Taiwán al tomar varias iniciativas importantes, incluida la Ley de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 2018, que exigía fortalecer la asociación de defensa entre Estados Unidos y Taiwán. Durante los primeros tres años de la administración del presidente estadounidense Joe Biden, Washington ha seguido profundizando los vínculos con Taiwán. Si bien esto quedó evidente en la visita de la entonces presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Nancy Pelosi, la declaración de Biden de que Estados Unidos protegería militarmente a Taiwán si China atacara fue vista como un cambio importante en la política estadounidense. La Ley de Política de Taiwán de Washington aprobada en 2022 habla de garantizar la estabilidad regional y disuadir “nuevas agresiones” de la República Popular China contra Taiwán. También amenaza con severas sanciones contra China por acciones hostiles contra Taiwán. La nueva ley

se ha centrado en profundizar las capacidades de defensa de Taiwán y Estados Unidos se ha comprometido a proporcionar varios miles de millones de dólares en asistencia de seguridad durante los próximos cuatro años. A mayores, ha designado a Taiwán como un “importante aliado no perteneciente a la OTAN”.

La cercanía de Washington y Taipéi se manifiesta igualmente en otros ámbitos. En lo político, por ejemplo, las delegaciones estadounidenses arriban a Taiwán con tanta frecuencia como prontitud. Nada más conocerse la elección de Lai Ching-te se anunciaba la presencia del ex asesor de seguridad nacional Stephen Hadley. Le sucederían muchas más. El presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Michael McCaul, planea visitar Taiwán para asistir a la ceremonia de investidura del nuevo presidente, Lai Ching-te, el 20 de mayo. China continental podría realizar ejercicios militares en respuesta.

Estados Unidos se ha comprometido a proporcionar a Taiwán varios miles de millones de dólares en asistencia de seguridad durante los próximos cuatro años

Por otra parte, las ventas de armas han experimentado un progreso significativo. La administración Biden avanzó hasta trece paquetes de venta, subrayando la importancia que el gobierno estadounidense otorga a las necesidades de defensa de la isla y a la sólida asociación entre Taiwán y Estados Unidos.

La propuesta de presupuesto para 2025 publicada por la Casa Blanca incluye una solicitud de 100 millones de dólares para ayudar a Taiwán a fortalecer la disuasión y mantener la paz y la estabilidad a través del Estrecho de Taiwán (CNA, 11 de marzo de 2024). Es la primera vez que Estados Unidos incluye a Taiwán de forma independiente en su presupuesto, asignando fondos para fortalecer su capacidad de disuasión.

Sobre si los 100 millones de dólares incluyen fondos para una misión de entrenamiento permanente de las tropas de las Fuerzas Especiales estadounidenses en Taiwán, el Pentágono se remite a una “asistencia de seguridad tradicional”. Fuentes taiwanesas (CNA, 15 de marzo de 2024) hablan de una “colaboración militar significativa” con Taiwán que implicaría el despliegue de fuerzas especiales en Kimen y Penghu. La presencia de Fuerzas Especiales estadounidenses en suelo de Taiwán fue confirmada por primera vez por la presidenta Tsai Ing-wen en una entrevista con CNN en 2021, aunque no se publicó ninguna información sobre su ubicación. El jefe del Comando Indo-Pacífico de Estados Unidos, el almirante John Aquilino, dijo que no hay personal de fuerzas especiales estadounidenses estacionado permanentemente en la remota isla Kinmen de Taiwán (CNA, 20 de marzo de 2024).

Además, en un resumen presupuestario separado publicado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, su propuesta de presupuesto fiscal para 2025 incluye una solicitud de 500 millones de dólares para reponer las existencias de armas estadounidenses en Taiwán a través de la Autoridad Presidencial de Reducción de Disposiciones, que toma armas de las existencias existentes del Pentágono y las envía al extranjero.

El fortalecimiento de la asociación de seguridad entre EEUU y Filipinas tiene una gran importancia para Taiwán. Washington y Manila reconocen que las tropas y los activos militares estacionados en la “primera cadena de islas” podrían servir para contrarrestar una hipotética acción del EPL. Hay planes para que Estados Unidos financie la construcción de una base naval en un puerto filipino en Batanes, en el estrecho de Luzón. Esta ubicación sería crucial para la defensa de Taiwán.

En el frente económico, la Iniciativa entre Estados Unidos y Taiwán sobre el proyecto de ley comercial del siglo XXI firmado por el presidente estadounidense Joe Biden en agosto de 2023, se ha definido como un ejemplo de “apuntalamiento de aliados”.

Conclusiones

Desde las elecciones del 13 de enero, las expectativas generales sobre la evolución de la situación en Taiwán se han vuelto más pesimistas (Courmont, 2024). China propicia la instauración fáctica de una “nueva normalidad” que restringe la soberanía de facto de Taiwán.

El fin de los recortes arancelarios para algunos de los productos incluidos en el AMCE, el corte de relaciones diplomáticas por parte de Nauru, el desvío por parte de China de la ruta del vuelo M503, la suspensión de viajes de grupos turísticos a China, o la escalada de las controversias marítimas en torno Kinmen y Xiamen, trazan un panorama de mayor incertidumbre.

Dicha tendencia, que inicialmente podría interpretarse como un intento de influir en la orientación de la presidencia de Lai Ching-te, podría prolongarse a lo largo de su mandato. Lai es visto por Beijing como un cripto-independentista recalcitrante. Se ha descrito en más de una ocasión como un “trabajador pragmático por la independencia de Taiwán”, y la última vez tuvo lugar en 2017, cuando era primer ministro. Sin embargo, ha bajado el tono de su retórica desde 2020, cuando asumió el cargo de vicepresidente, proclamando que “Taiwán ya es un país soberano e independiente”

y que “no hay necesidad de declarar la independencia”. Como parte de sus promesas de continuar con la política exterior y a través del Estrecho de la presidenta Tsai, Lai suscribe el mantenimiento del statu quo en el Estrecho de Taiwán.

Beijing persiste en su determinación de avanzar hacia la reunificación como expresión de la gloria del rejuvenecimiento de la nación china. En la isla, el KMT no lo rechaza. El expresidente Ma Ying-jeou dijo a los medios de comunicación alemanes que Taiwán no tiene más remedio que confiar en el presidente chino Xi Jinping en las relaciones a través del Estrecho, y que Taiwán nunca podría ganar una guerra contra China (Deutsche Welle, 17 de enero de 2024). Para Lai, Taiwán debe defender su democracia ya que se convertiría en otro Hong Kong si se adhiere a la idea de “una sola China”.

Más del 80 por ciento de los taiwaneses quieren mantener el statu quo con China, y los que prefieren mantener el estatus actual de Taiwán indefinidamente aumentan drásticamente, mientras que los que quieren la independencia han ido disminuyendo desde 2020, según el resultados de una encuesta (CNA, Taipei, 23 de febrero).

Beijing persiste en su determinación de avanzar hacia la reunificación como expresión de la gloria del rejuvenecimiento de la nación china

En la reunión entre el presidente estadounidense Joe Biden y el presidente chino Xi Jinping al margen de una cumbre de APEC en San Francisco en noviembre de 2023 se aludió a la creación de “barandillas” para gestionar las tensas relaciones entre Washington y Beijing. Sin duda, Taiwán es la más explosiva. Cuando Xi califica “la reunificación de la patria” como una necesidad histórica y llama a resolver “la cuestión de Taiwán en un momento determinado” debe entenderse como un momento en el que el equilibrio de poder entre Estados Unidos y China favorece a Beijing, en lugar de un cronograma específico. Pero la independencia es una “línea roja” (Ríos, 2023).

La posibilidad de una reelección de Donald Trump en EEUU incrementa los riesgos (Burdy, 2024). La histórica llamada telefónica entre el entonces presidente electo Trump y la presidenta Tsai Ing-wen en diciembre de 2016, abrió un importante frente de discordia con Beijing. marcó la primera vez que un presidente estadounidense o un presidente electo habló directamente con un presidente taiwanés desde que Taipei y Washington rompieron relaciones diplomáticas oficiales en 1979.

Una guerra por Taiwán causaría pérdidas por 10 billones de dólares a la economía global, una suma equivalente al 10 por ciento del PIB mundial, dijo David Alton, citando a Bloomberg Economics (Bloomberg, 9 de enero de 2024). Además, sería una catástrofe geopolítica para Estados Unidos y sus aliados. Para el almirante retirado de la Armada estadounidense James Stavridis, quien sirvió

como comandante del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa de la OTAN de 2009 a 2013, China no estará lista para enfrentarse a Estados Unidos de una manera muy madura hasta dentro de una década.

Referencias bibliográficas

Burdy, Jean-Paul (2024), *Taiwan, le Japon et la Chine face à l'hypothèse d'une deuxième présidence Trump*, En *Diplomatie* 126, Mars-Avril.

Courmont, Barthélémy (2024), *Quel avenir pour Taiwan*. En *Diplomatie* 126, Mars-Avril.

Chan, Steve (2023), *La ambigüedad estratégica*. En *Vanguardia Dossier*, nº 87, Abril/Junio 2023.

Ríos, Xulio (2005). *Taiwán, el problema de China*. Madrid: Catarata.

Ríos, Xulio (2020). *Taiwán, una crisis en gestación*. Madrid: Popular.

Ríos, Xulio (2023). *La más roja de las líneas*. En *Vanguardia Dossier*, nº 87, Abril/Junio 2023.

Para un acompañamiento de la evolución de Taiwán se sugiere: <https://politica-china.org/opch/otros/hebdomadario>

América Latina atomizada y fragmentada frente a múltiples crisis

Francisco Rojas Aravena¹

Rector Universidad para la Paz



La región latinoamericana se encuentra atomizada, fragmentada y completamente dividida. El multilateralismo regional latinoamericano y caribeño está en una grave crisis y, en la práctica, ha desaparecido. No hay capacidad desde los países de la región para resolver sus conflictos bilaterales y regionales, que se agravan con las declaraciones presidenciales. Las instancias de coordinación regional carecen de la capacidad para incidir en los grandes temas del sistema internacional, en especial en sus guerras.

La región está cada vez más marginada en los temas globales y sobre ellos son inexistentes las coincidencias mínimas. Tampoco se tienen capacidades de actuar en conjunto sobre los temas prioritarios de la agenda global. Como región de paz no se tiene incidencia, en este tiempo donde priman las visiones de guerra futura y en donde las guerras actuales amenazan con expandirse y ampliarse.

¹ Agradezco a Emily Alfaro sus contribuciones en la búsqueda de información necesaria para este capítulo.

América Latina enfrenta graves crisis simultáneas en sus sistemas políticos que están en descomposición, con una alta fragmentación donde prima el personalismo y los individualismos

América Latina enfrenta graves crisis simultáneas en sus sistemas políticos. Estos están en descomposición, con una alta fragmentación donde prima el personalismo y los individualismos, lo que genera grupos con altos grados de feudalización sin proyectos nacionales, ni miradas regionales ni internacionales. En este contexto las tensiones y la polarización crecen en los sistemas nacionales y aumentan las pugnas bilaterales y regionales. Lo que prima son miradas por eventuales y estrechas ganancias políticas en su sistema político, donde no se reconoce que los grandes temas globales y regionales requieren de colaboración, y que ningún Estado los puede resolver por sí solo. Al interior de los países las posibilidades y oportunidades de crear políticas de Estado a largo plazo son inexistentes. En estos temas no hay voluntad política para impulsarlos. Las crisis se prolongan y las tensiones se agravan con altas dosis de incertidumbre, particularmente en los nuevos ciclos electorales, lo que impide avanzar en el desarrollo y mejorar las condiciones de vida en las sociedades de Latinoamérica y el Caribe.

Los temas referidos al crecimiento económico y las mejoras sociales no logran encontrar el rumbo. La región latinoamericana y caribeña no está creciendo lo suficiente para aliviar la pobreza, la pobreza extrema y la marginación de importantes sectores de la sociedad. Los Estados no tienen los recursos para el desarrollo de políticas prioritarias en estos temas, tampoco para enfrentar las nuevas amenazas y los crecientes riesgos en materia de seguridad, en particular en lo referido al crimen organizado.

La debilidad estatal posibilita la erosión de la institucionalidad y ello incide de manera principal en el crecimiento de la corrupción, lo que facilita mayores espacios al comercio ilícito, a las economías criminales y al crimen organizado transnacional. Uno de los resultados directos es la pérdida de confianza en las instituciones y en los sistemas democráticos. Ello se manifiesta en el desinterés en los procesos electorales de los ciclos pasados y venideros.

Un sistema global resquebrajado, en crisis y en guerra

Vivimos en un contexto internacional donde priman la guerra y el conflicto y en donde se ha perdido la paz como bien público. El sistema global que dejó de estar regido por normas globales para todos, lo que se evidencia en la invasión rusa a Ucrania, las guerras del Medio Oriente, las tensiones en la península de Corea y en los enfrentamientos en África. Todas estas guerras pusieron fin a más de medio siglo de reducción de tensiones globales y regionales, particularmente en Europa.

Estas guerras, crisis y tensiones traen consigo una creciente amenaza atómica, donde las posibilidades del uso de armas nucleares son cada vez más inminentes. Más aún cada uno de estos contenciosos amenaza con regionalizarse, lo que llevaría a una conflagración global. Las advertencias del secretario general de Naciones Unidas sobre este grave peligro son constantes, pero su voz no es escuchada. Por el contrario, las voces que priman son aquellas que indican que hay que prepararse para la guerra, particularmente en Europa. Junto a la amenaza atómica, también está la posibilidad de usar *bombas sucias*, que en la práctica tienen un efecto similar al de las bombas atómicas. En este último caso, incluso, su uso puede no quedar en manos de un actor estatal, sino en manos de actores no estatales y/o grupos que usen el terrorismo para alcanzar sus objetivos.

Las amenazas terroristas han aumentado. El Informe del Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2023) indica que los muertos por estos ataques aumentaron en un 22%. El mayor acto terrorista del 2023 fue el perpetrado por Hamás, cuyas acciones del 7 de octubre 2023, en las que mataron a más de 1200 personas y tomaron como rehenes a personas civiles inocentes –y que aún se encuentran cautivas a principios de mayo del 2024– desencadenaron una respuesta de Israel sobre la Franja de Gaza, que a inicios de mayo de 2024 ha significado más de 38.000 muertos, la mayoría mujeres y niños. En el año 2024 los ataques terroristas han continuado, como el perpetrado en Moscú el 24 de marzo en una sala de conciertos, que acabó con un centenar y medio de muertos y un número similar de heridos.

Las guerras en África y la sucesión de golpes de Estado han incrementado la inestabilidad, mientras los conflictos en Mali, África Central y Sudán persisten. Las fuerzas francesas y las de Naciones Unidas no han logrado detener el avance de los rebeldes. En esa zona no hay esfuerzos de ningún tipo para dialogar entre las distintas fuerzas, primando así la polarización y los enfrentamientos. Las renovadas tensiones en la península de Corea derivadas del desarrollo militar de Corea del Norte han dejado de lado la idea de un acuerdo para la reunificación, ya que los cambios constitucionales en este país establecen que ese objetivo solo se logrará bajo la hegemonía de Corea del Norte. Esto dificulta los esfuerzos de diálogo y la búsqueda de mayor estabilidad y de reducción de los enfrentamientos. Los despliegues y constantes lanzamientos de misiles por parte de Corea del Norte afectan no solo a su vecino del Sur, también a Japón, desestabilizando la totalidad de la región. Las tensiones permanentes en el mar de China y las constantes percepciones de peligro de invasión a Taiwán crean un contexto de inestabilidad, que imposibilitan un diálogo constructivo en pro de la recuperar la estabilidad en la región.

Las guerras traen más guerras, conllevan más gastos en armas y la expansión del gasto militar. Adicionalmente, se constata un creciente uso de las armas autónomas, lo que aumenta el número de muertos por decisiones tomadas de forma discrecional por la inteligencia artificial sin intervención humana. En esta materia no se avanza con la rapidez necesaria en los debates y las definiciones del multilateralismo.

Percepciones de amenazas globales

El multilateralismo cooperativo permite avances para recuperar la paz y la estabilidad internacional. Facilita el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y permite superar los principales riesgos para la humanidad, la crisis climática y la amenaza del antropoceno. La emergencia climática conlleva impactos planetarios que tienen expresiones graves y profundas a nivel local.

El multilateralismo cooperativo permite avances para recuperar la paz y la estabilidad internacional y superar los grandes riesgos para la humanidad

Cuando desde Davos se analiza la situación internacional a corto plazo (dos años), se señalan una serie de riesgos que van desde los peligros de la desinformación hasta los eventos meteorológicos extremos. Estos afectan directamente a muchas sociedades generando una polarización social cada vez mayor. Igualmente, la inseguridad, en particular la inseguridad cibernética, es una amenaza emergente de gran impacto. A estos riesgos se unen la falta de oportunidades de crecimiento económico unidos a la inflación y los impactos de las grandes migraciones. De igual forma, las posibilidades de conflictos armados interestatales también suponen una amenaza (World Economic Forum, 2024).

Ahora bien, al considerar la perspectiva a medio y largo plazo, prácticamente todos los riesgos están vinculados al área medioambiental. En primer lugar, se destacan los eventos meteorológicos extremos, los cambios críticos en los sistemas terrestres, la pérdida de biodiversidad y la creciente escasez de recursos naturales. Todo esto conlleva una serie de crisis en los marcos de información y desinformación, agravadas por el uso de la inteligencia artificial, lo que genera crisis de ciberseguridad en contextos de mayores migraciones, polarización social y una creciente contaminación planetaria (World Economic Forum, 2024).

Desde la perspectiva del Eurasia Group (2023), las amenazas globales se refieren a la grave polarización en la principal superpotencia: “Estados Unidos contra sí mismo”, luego señala los graves peligros de las guerras en el Medio Oriente y Ucrania. Seguidamente, destaca

los problemas de gobernabilidad de la Inteligencia Artificial. Finalmente, destaca los peligros que conlleva un nuevo eje antioccidental: La Alianza entre Corea del Norte, Rusia e Irán. Allí no lo indican para el 2024, pero sí lo señalaban en el 2023, referido al rol de China.

Frente a estos riesgos no se perciben acciones efectivas para mitigarlos. La falta de cooperación muestra que los impactos, tanto en el corto, como en el medio y largo plazo, serán mayores porque ningún estado es capaz de enfrentar estos riesgos por sí solo. Por ello se requiere asociación y cooperación. Sin embargo, esta se encuentra ausente porque en el planeta prima el enfrentamiento y la preparación para la guerra. El jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell, destacó la necesidad de un fondo europeo de defensa indicando que: “la guerra no va a comenzar mañana, pero se avecina en el horizonte” (Herrera, 2024). El primer ministro polaco, D Tusk, advirtió que Europa vive una época de preguerra. El diario español *El País* tituló, el 4 marzo 2024, “Europa se prepara ya para un escenario de guerra” (2024). No existe preparación para una cooperación ni para una asociación que posibiliten un multilateralismo cooperativo capaz de enfrentar este conjunto de amenazas.

En este contexto global las democracias están perdiendo significación. El informe de *The Economist* y su índice sobre democracia del año 2024 señala: solo un 7,8% de la población mundial vive en democracias plenas que están presentes únicamente en 24 países. En cambio, casi un 40% de la población del planeta –59 países– está regida por regímenes autoritarios. Entre ambas situaciones se destacan 50 países, que representan al 37.6% de la población del planeta y cuyos regímenes pueden englobarse en lo que se conocen como democracias defectuosas. Junto a ellas, en 34 países, que representan al 15,2% de la población mundial, podemos encontrar lo que se conoce como regímenes híbridos. Es entre los regímenes autoritarios y los regímenes híbridos, presentes en 83 países, donde podemos encontrar a la mayoría de la población mundial, un 54,6% (Economist Intelligence, 2023). Esta perspectiva es coincidente con la mirada sobre la libertad en el mundo, expresada en el reporte de Freedom House (2024). En él se indica que la libertad en el mundo ha retrocedido, prueba de ello es que el 40% de la población vive en países considerados como no libres.

En contextos de guerra las posibilidades de ejercer derechos desaparecen, y los espacios democráticos y de libertad poseen expresiones mínimas. La centralización y la polarización determinan los espacios de acción en las sociedades, así, los recursos son puestos al servicio de la confrontación. Por todo ello, reconstruir el multilateralismo global es fundamental, ya que este es el espacio para el diálogo, aún más en contextos de enfrentamientos y guerra. La búsqueda de

la paz puede tardar, pero llegará a los lugares de guerra y siempre se requerirá una mesa de negociación donde se defina la forma de convivir y de relacionarse en el futuro. El diálogo entre diferentes y la construcción de espacios de acuerdo es esencial.

Crisis de los vínculos internacionales en América Latina

Los vínculos diplomáticos y las relaciones entre los países de América Latina están en el ciclo más bajo de los últimos 50 años. Los diálogos para la cooperación son inexistentes, las tensiones han escalado en esta región definida como una *zona de paz* y los peligros del uso de la fuerza se han hecho presentes. Todo ello tiene lugar en un contexto en donde los mecanismos regionales de resolución de conflictos han dejado de tener significación, y no hay un acuerdo para hacerlos funcionar que permita tomar decisiones que recuperen la armonía y las buenas relaciones. Las discrepancias se han profundizado en el ámbito de la *diplomacia de Twitter*.

Los vínculos diplomáticos y las relaciones entre los países de América Latina están en el ciclo más bajo de los últimos 50 años

América Latina: sin visiones compartidas sobre las guerras en el sistema internacional

La Guerra Rusa – Ucrania

El 24 de marzo de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución sobre la ayuda humanitaria a Ucrania que exigía el cese inmediato de las hostilidades por parte de Rusia, así como de todo ataque contra la población o la infraestructura civiles. El documento, impulsado por Francia y México, obtuvo 140 votos a favor, 5 en contra y 38 abstenciones, entre ellas las de Cuba, El Salvador y Nicaragua (ONU, 2022).

La Asamblea General de las ONU adoptó, el 23 de febrero de 2023, una resolución que destacaba la necesidad de alcanzar cuanto antes una paz general, justa y duradera en Ucrania, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El texto fue presentado por Ucrania y logró 142 votos a favor. Los votos en contra fueron 7; entre los cuales estuvo Nicaragua. Las abstenciones fueron 32, entre las cuales se encontraban Cuba y El Salvador (ONU, 2023a).

La Guerra de Gaza

A raíz de la guerra en Medio Oriente, los países en América Latina se pronunciaron de forma diferenciada en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con 153 votos a favor se adoptó en 2023 un proyecto de resolución que exigía un alto al fuego humanitario inmediato en Gaza. En esta votación, 10 votos fueron en contra y 23 abstenciones. Entre los países que votaron en contra se encuentran Guatemala, Paraguay y Estados Unidos. Por otro lado, Uruguay, Panamá y Argentina se abstuvieron.

La polarización por las guerras en Medio Oriente ha llegado a América Latina, donde los países se dividen en cuatro grupos: 1) los que apoyan a Israel, 2) los que apoyan a Palestina, 3) los que han condenado el conflicto y 4) los que se mantienen neutrales. Los países que muestran su solidaridad y apoyo a Israel son Argentina, Costa Rica, Paraguay, Panamá y Guatemala. En el segundo grupo, que apoyan a Palestina, se encuentran Colombia, Bolivia, Cuba, Perú, Venezuela y El Salvador. En el grupo de los países que han condenado el conflicto están Chile, Ecuador, Honduras, Uruguay y Brasil. Por último, México se ha mantenido neutral, ya que busca ser un actor para la búsqueda de una solución pacífica (Peralta, 2023).

La guerra ruso-ucraniana se prolonga ya por más de dos años. La del Medio Oriente, que se regionaliza crecientemente –involucrado a Irán, a Estados Unidos y a la Unión Europea– ya lleva activa más de ocho meses. En ambas guerras no se perciben posibilidades de solución a corto plazo.

La CELAC en crisis profunda

La VIII Cumbre de la CELAC, celebrada el 1 de marzo de 2023, evidenció la fragmentación de este esquema de concertación y diálogo político regional. En la reunión estuvieron ausentes los presidentes de Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Durante el encuentro, se reiteraron los principios básicos de esta instancia, tales como el fomento de la seguridad alimentaria, el enfrentamiento del cambio climático, el mantenimiento de la paz, así como la adopción de acciones en favor de los grupos más vulnerables (Página12, 2024). La reunión permitió encuentros bilaterales para desescalar, en parte, las tensiones entre Venezuela y Guyana en temas fronterizos relativos a la situación del Esequibo. En esta reunión se traspasó a Honduras la presidencia *pro tempore* del mecanismo.

*México condenó
enérgicamente
la irrupción en
su embajada y el
uso desmedido
de la fuerza
e interpuso
una denuncia
en la Corte
Internacional de
Justicia*

A raíz de la invasión de la sede diplomática de México en Ecuador por parte de las fuerzas policiales ecuatorianas el 5 de abril de 2024, se llevó a cabo una reunión de la Cumbre de la CELAC. La convocatoria fue realizada por Xiomara Castro, presidenta de Honduras. Sin embargo, cinco países —Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay— no aceptaron la convocatoria, según un comunicado emitido el 10 de abril de 2024. Estos países criticaron la forma de conducción y manifestaron “la oposición a realizar una reunión de jefes y jefas de Estado y de Gobierno sin las previsiones o acuerdos necesarios a nivel de cancilleres y coordinadores nacionales, a la luz de la delicada situación que ha significado esta convocatoria” (SWI, 2024a). Además del tema Ecuador-México, en la citación se indicaba que se debatiría el proceso de toma de decisiones, sobre lo cual estos cinco países expresaron su desacuerdo. Cabe destacar que en este mecanismo de concertación, los acuerdos se toman por consenso.

La reunión se realizó el día 16 de abril de 2024, en ella participaron los presidentes de Honduras –presidiendo la reunión–, México, Colombia, San Vicente y las Granadinas, Brasil, Cuba, Venezuela, Bolivia, Guatemala y Guyana. México condenó enérgicamente la irrupción en su embajada y el uso desmedido de la fuerza. El presidente López Obrador informó que se interpuso una denuncia en la Corte Internacional de Justicia (CIJ), para solicitar dos cosas: 1) que se expulse de Naciones Unidas a Ecuador en tanto no haya una disculpa y se pronuncie por la no repetición de estos hechos 2) que se defina un procedimiento para que, si otro Estado actúa de manera similar, la Corte presente su resolución de expulsión definitiva de la ONU. También, propuso a los países que acompañasen a México suscribiendo la denuncia ante la Corte Internacional de Justicia. Colombia señaló que en la CELAC había veto, y que, por ello, no se pueden tomar decisiones sino es mediante el consenso y que eso tiene que cambiar. Sostuvo que Ecuador había violado la Convención Americana y que, en lo que respecta a esa medida, acompañará al gobierno de México en sus decisiones. El Pacto Andino se fragmenta si México decide ir a la CIJ.

Por su parte, Brasil manifestó que hechos como estos no se habían producido ni en los peores tiempos de las dictaduras, así lo sucedido les resultaba inaceptable considerando que no solo afecta a México, también al resto de Estados. Cuba indicó que era un acto hostil e inaceptable que merece el rechazo más categórico, apoyando a México en las acciones que decidiera emprender ante este inaceptable quebrantamiento del derecho internacional. Venezuela expresó su solidaridad absoluta con México y expuso que apoyará la demanda ante la CIJ, además recordó que el presidente Noboa no se arrepentía de estos hechos, por lo que Venezuela cerró su embajada y sus consulados en Ecuador y apoyó la propuesta de expulsar a Ecuador

de la ONU hasta que se disculpe. Cabe recordar que con anterioridad Nicaragua decidió romper relaciones con Ecuador. Por su parte, Bolivia manifestó que es un hecho sin precedentes que no debe volver a repetirse, expresando su total solidaridad con México y exponiendo que iban a acompañar al país en los estrados judiciales, solicitando la creación de una comisión para verificar la salud del asilado. Guatemala reiteró su rechazo por la inobservancia de la Convención de Viena, haciendo hincapié en la importancia de la inviolabilidad. Por último, Guyana reafirmó la importancia de adherirse a las normas internacionales y las regulaciones como la Convención de Viena. Así, el gobierno de México publicó la versión estenográfica de las intervenciones presidenciales (Presidencia de la República de México, 2024).

El Esequibo

El caso de la disputa por el Esequibo evidencia una fractura en los diálogos diplomáticos entre Venezuela y Guyana. El territorio en disputa representa un área rica en recursos naturales, petróleo y otros. La superficie corresponde en un 66% a Guyana, que posee una muy baja densidad poblacional. Si bien el tema está en la agenda de la Corte Internacional de Justicia, donde Venezuela presentó su contra memoria el 8 de abril de 2024, ha tomado acciones que incluyen el desplazamiento de fuerzas militares a la región en disputa, que abarca más de 1.600,00 Km². Previamente, el gobierno del presidente Maduro creó un nuevo Estado dentro de Venezuela y procedió a nombrar autoridades civiles y militares. Adicionalmente, el gobierno organizó un referéndum, para hacer consultas, entre otras materias las vinculadas a la disputa sobre la jurisdicción de la Corte internacional de Justicia. Así, las posibilidades de conflicto escalaron y ante esta situación intervino el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, en la VIII Cumbre de la CELAC, que fue convocada en San Vicente y las Granadinas.

De forma paralela, las tensiones fronterizas se han mantenido. No se vislumbra una salida a corto plazo, por el contrario, la situación podría empeorar dependiendo principalmente de las disputas domésticas en Venezuela, en un período marcado por las elecciones presidenciales (Singer, 2024). La Secretaría General de la OEA condenó la aprobación de la llamada “Ley para la Defensa del Esequibo” argumentando que es “absolutamente contraria a los más elementales principios del derecho internacional” y que “la paz y la seguridad regionales dependen de detener al régimen venezolano de avanzar en estos amenazantes propósitos” (OEA-C-021/24).

Intrusión en la embajada de México en Ecuador por la policía ecuatoriana

El 5 de abril de 2024, las Fuerzas especiales de la Policía ecuatoriana entraron, de manera violenta, en la embajada de México en Ecuador. Ello significó violar la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y a la vez la relación con el asilo político. El violento asalto permitió que se tomara preso al exvicepresidente ecuatoriano Jorge Glas, a quien se le había concedido asilo político por parte de México. La condena ha sido unánime, incluso más allá de la región, y México rompió relaciones diplomáticas y señaló que llevaría a Ecuador a la CIJ. Asimismo, Nicaragua hizo lo propio y también rompió relaciones diplomáticas con Ecuador. Durante la reunión de la CELAC, Venezuela anunció la ruptura de las relaciones con Ecuador y el cierre de sus consulados. Una consecuencia directa de esta acción es que los venezolanos afincados en Ecuador no podrán ejercer su voto en las elecciones presidenciales.

Las posiciones políticas en Chile, al igual que en México, están altamente polarizadas con respecto a las definiciones y acciones del sistema político venezolano

La declaración del Consejo Permanente (2024) expresa su profunda consternación (OEA/Ser. G CP/RES 1253 (2494/24)) y, en su parte resolutive, señala en el punto 1: Condenar enérgicamente la intrusión en las instalaciones de la Embajada de México en Ecuador y los actos de violencia ejercidos contra la integridad y la dignidad del personal diplomático de la Misión. En el punto 4: Reafirmar la obligación de los Estados Parte de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 de respetar en su totalidad todas sus disposiciones. En el punto 9: Poner a disposición de Ecuador y México los buenos oficios de la OEA.

Las controversias entre Chile y Venezuela

Las diferencias entre los gobiernos chileno y venezolano se han mantenido a lo largo de los años con las diferentes administraciones chilenas. La controversia actual entre la administración del presidente Boric y la del presidente Maduro tiene relación con las diferentes posiciones sobre el régimen político venezolano. Estas se iniciaron en Brasilia cuando el presidente Lula señaló que el autoritarismo en Venezuela era una narrativa mediática, lo que llevó al presidente Boric a responder señalando que en Venezuela no se respetaban los derechos políticos, ni los derechos humanos. Las posiciones políticas en Chile, al igual que en México, están altamente polarizadas con respecto a las definiciones y acciones del sistema político venezolano. Uno de los reclamos más significativos de Chile, es que las fronteras son vulneradas por criminales, que una vez son detenidos y se decretan sus expulsiones administrativas, estas no son acepta-

das por Venezuela. Tanto desde la oposición, como incluso desde el oficialismo, se pide al gobierno chileno que rompa las relaciones con Venezuela. Del mismo modo, exclusiones políticas como la de María Corina Machado han tenido un amplio repudio. Las tensiones bilaterales se incrementaron muy rápidamente con el secuestro y el asesinato del teniente de las Fuerzas Armadas de Venezuela, Ronald Ojeda, quien se encontraba en calidad de refugiado en Chile. Este fue secuestrado en una operación en la que estos simulaban ser oficiales de la policía chilena en una operación muy bien planificada y ejecutada. La policía chilena detuvo a un menor de edad que participó en la operación, desde un teléfono destruido lograron recuperar huellas digitales que posibilitaron la identificación de dos delincuentes venezolanos.

Desde Venezuela, hubo burlas e ironías en la televisión por parte de Diosdado Cabello frente a las vinculaciones del “Tren de Aragua” con el caso señalado en Chile. El canciller venezolano Yvan Gil declaró que el Tren de Aragua era una “ficción mediática”. Por su parte, el presidente Maduro responsabilizó al expresidente Piñera por haber permitido la llegada de criminales, lo que elevó la controversia. Desde Chile el fiscal encargado del caso indicó que el secuestro y el crimen fueron organizados, dirigidos y gerenciados desde Venezuela, con un móvil político y que los asesinos señalados por Chile estaban allí (El País, 2024). Ello implicó que el canciller venezolano se desdijera, frente a las críticas del presidente, quien indicó que su gobierno colaboraría con Venezuela para perseguir a los culpables, en el mismo sentido se pronunciaron autoridades de la fiscalía venezolana. El presidente Boric llamó al embajador en Caracas, Jaime Gazmuri para que regresara e informara. Cabe recordar que no hubo embajador chileno en Venezuela desde 2017. A lo largo del último año, Chile ha realizado esfuerzos para establecer buenas relaciones, incluso firmado un acuerdo de intercambio entre los ministerios del interior. Sin embargo, los acuerdos no han entrado en pleno vigor.

Desde el gobierno chileno se ha indicado que se esperan señales concretas desde Venezuela para romper la cadena de impunidad en el caso del crimen de Ojeda para resolver el tema de las personas expulsadas desde Chile. El presidente Maduro ha señalado que se requiere un diálogo directo, lo cual ha sido aceptado por Chile. No obstante, es difícil que este diálogo progrese si no hay avances en los temas pendientes, en un contexto de próximas elecciones presidenciales venezolanas altamente tensionadas, polarizadas y con graves acusaciones de exclusiones, siguiendo el patrón efectuado en el sistema nicaragüense en las elecciones de 2021.

Colombia-Argentina: lenguaje no diplomático que conduce a la ruptura

Las declaraciones del presidente Milei a lo largo de la campaña, y especialmente al asumir la presidencia, han generado rechazo y han afectado a las relaciones entre Argentina y Brasil. Las ofensas al presidente Luis I. Lula da Silva y la invitación a Bolsonaro produjeron un gran *impasse* y la ausencia de Brasil en los actos de toma presidencial. También con México se desarrolló un intercambio fuerte de palabras.

En la relación entre los presidentes Petro y Milei, se pasó de las palabras a los hechos. Es importante señalar que ambos países tienen una historia de 201 años de relaciones diplomáticas. El presidente Milei señaló que el presidente de Colombia era un “asesino terrorista”, ante lo cual este anunció la expulsión de todos los diplomáticos argentinos. Las cancillerías buscaron bajar la tensión y desarrollaron un diálogo diplomático que logró, el 19 de abril de 2024, poner fin a esta contienda. La visita de la canciller argentina, Diana Mondino a la firma de un acuerdo en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano con el canciller encargado, Luis Gilberto Murillo, zanjaron esta controversia que nunca debió ocurrir (El País, 2024). Así, se logró que la diplomacia se impusiera a los insultos, como indicó el embajador colombiano Camilo Romero.

El Presidente de Argentina protagonizó un nuevo incidente diplomático, esta vez con España, durante la reunión de la ultraderecha, celebrada en Madrid el día 19 de mayo 2024, en el que atacó a la esposa de Pedro Sánchez, presidente del gobierno (Cué, 2024). La reacción española fue inmediata, pide disculpas públicas y llamo en consultas *sin die* a la Embajadora de España en Buenos Aires (al término de este capítulo el 20 de mayo aún no había respuesta desde Buenos Aires).

Otros casos de choque por diplomacia en Twitter (X)

Los roces sobre la legitimidad de la política también han sido fuertes entre México y Perú desde fines de 2022, tras la destitución del expresidente Pedro Castillo. México otorgó asilo político a la esposa del expresidente, otorgándole el salvoconducto, pero simultáneamente el gobierno de Dina Boluarte decidió la expulsión del embajador de México Pablo Monroy.

En 2023, la situación escaló cuando el presidente López Obrador decidió no participar en la Cumbre del APEC, presidida ese año por Perú. El gobierno mexicano no reconoce al gobierno peruano de Dina

Las declaraciones del presidente Milei a lo largo de la campaña, y especialmente al asumir la presidencia, han generado rechazo y han afectado a las relaciones entre Argentina y Brasil

Boluarte como legítimo. Desde abril 2024, México decidió solicitar visados para los peruanos. Esto afecta directamente las relaciones de la Alianza del Pacífico. En respuesta, Perú aplicó el principio de reciprocidad y exige visas a los mexicanos.

Las relaciones entre ambos Estados han estado marcadas por intercambios de epítetos entre las más altas autoridades. La falta de canales de comunicación efectivos ha perpetuado las diferencias y los contenciosos. Algo similar se puede señalar en las declaraciones del presidente Bukele y el presidente Petro, donde predominan los calificativos fuertes y negativos. Esto adquirió gran relevancia en el año 2023, cuando las diferencias políticas, especialmente en cuanto a las políticas de seguridad y carcelarias derivaron en cuestiones personales y familiares. No se ha informado sobre el funcionamiento de canales diplomáticos en este caso, algo distinto a lo que ocurrió cuando tuvieron lugar las diferencias entre Argentina y Colombia.

La diplomacia del Twitter, hoy X, obliga a los líderes a emitir mensajes continuamente, en algunos casos de manera excesiva. Sin embargo, lo más significativo es que estos mensajes generan una reacción inmediata. Tanto los mensajes como las reacciones a ellos suelen carecer de un nivel adecuado de reflexión, lo que no permite medir ni ponderar adecuadamente las consecuencias diplomáticas de utilizar este medio. Esto ha llevado a que la diplomacia en la actualidad sea instantánea y global. En muchos casos, las acciones y reacciones surgidas en las redes sociales ponen el acento en la descalificación y utilizan un lenguaje poco apropiado para las relaciones entre líderes mundiales y regionales. Esto fomenta el discurso del odio, incentiva la conflictividad y reduce los espacios para el entendimiento y la cooperación. La instantaneidad limita la comprensión de las raíces profundas de los conflictos, y lo que a menudo aparece como ideas en pocas líneas son simplemente exabruptos expresados en pocas palabras en las redes sociales.

La democracia está disminuyendo en América Latina en paralelo a la tendencia global

Más arriba señalaba que las democracias están perdiendo significación en el mundo. Ello también ocurre en América Latina. Las cifras del Latinobarómetro (2023) muestran que la insatisfacción con la democracia alcanzó, en el promedio regional, un 69%. Sobre el promedio están 10 países en los que los grados de insatisfacción alcanzan en cinco países el 80%: Perú con el 91%; Ecuador, 87%; Venezuela, 84%; Panamá, 83%; Colombia, 80%.

Sin un Estado de derecho, la democracia no puede funcionar. Otros poderes toman el control y ejercen dominio sobre lo social y lo territorial, lo que representa la principal amenaza para la región latinoamericana

Ello está en directa relación con la percepción para quien se gobierna, en donde la respuesta es un 73% señala para los “grupos poderosos en su propio beneficio”. Consecuentemente el apoyo a la democracia decrece, y alcanzó en el año 2023 solo al 48%. Una caída de 8 puntos desde el año 2017 (Latinobarómetro, 2021).

El Índice de Democracia elaborado por la revista *The Economist* (2023) señaló en su último informe que en Latinoamérica solo dos países son democracias plenas: Costa Rica y Uruguay. Cuatro son regímenes autoritarios: Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela. Las democracias defectuosas son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Surinam y Trinidad y Tobago, y los regímenes híbridos son: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú. Todo ello evidencia un panorama regional de gran retroceso democrático. El impacto de lo anterior afecta al Estado de Derecho de la región. Solo Uruguay, Costa Rica y Chile, junto a los países del Caribe, se encuentran en los lugares más altos del índice sobre el Estado de Derecho. En la parte más baja se encuentran Honduras, Bolivia, Nicaragua, Haití y Venezuela (World Justice Project, 2023).

Sin un Estado de derecho, la democracia no puede funcionar. Otros poderes toman el control y ejercen dominio sobre lo social y lo territorial, lo que representa la principal amenaza para la región latinoamericana. El análisis de riesgos y amenazas para América Latina realizado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile señala que, para el año 2024, la principal amenaza es la combinación de inseguridad, crimen organizado y narcotráfico, afectando a toda la región sin excepción. Una segunda amenaza igualmente significativa es el aumento de la corrupción y la impunidad, que son dos problemáticas interrelacionadas. La corrupción y la impunidad alimentan el crecimiento del crimen organizado, abriendo mayores espacios para las economías criminales (Guerra, 2024). La inseguridad se consolida como la principal preocupación que exige acción por parte del Estado, mientras que las respuestas políticas no llegan, lo que se traduce en una creciente desafección hacia la democracia, constituyendo el tercer mayor riesgo en la región.

Un análisis de estos tres puntos de la agenda de los desafíos evidencia los altos niveles de impunidad, el aumento de la violencia, la falta de transparencia y el crecimiento de la corrupción en la región latinoamericana y caribeña. Esta región, con solo el 9% de la población mundial, es responsable de más del 30% de los homicidios del mundo. Ecuador y Honduras ocupan los lugares más altos en homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes, con tasas de 44.5 y 31.1 respectivamente. Les siguen Venezuela, Colombia y México, con tasas entre 26 y 23. En el rango de 11 a 18 se encuentran Brasil,

Costa Rica, Guatemala, República Dominicana, Panamá y Uruguay. Con cifras inferiores, de menos de 10 por cada 100,000 habitantes, se sitúan Paraguay, Nicaragua, Chile, Perú y El Salvador. No se disponen de datos para Argentina y Bolivia (InSight Crime, 2024). En el ámbito de la corrupción solo Chile y Uruguay, junto a los países caribeños San Vicente y las Granadinas y Bahamas están entre los países con bajos niveles de corrupción. Entre los países con altos niveles de corrupción podemos encontrar a Venezuela, Nicaragua, Haití, Honduras, Guatemala y Paraguay según Transparencia Internacional (2024).

Las amenazas mencionadas anteriormente son seguidas por debilidades en la gobernabilidad, un aumento en los flujos migratorios, la radicalización de las protestas sociales, la inestabilidad internacional, el deterioro del clima de negocios, los impactos en las tecnologías políticas y una gran vulnerabilidad frente al cambio climático. Enfrentar estos desafíos implica recuperar dos condiciones esenciales de los Estados en forma: el control territorial nacional y el monopolio del uso de la fuerza. Como hemos destacado y como evidencian las encuestas, la pérdida de control territorial genera zonas donde otros actores ilegales ejercen el control y llevan a cabo actividades que les permiten establecer un gobierno delictivo. En estas áreas, son estos actores quienes ejercen la violencia y establecen normas para las poblaciones bajo su control. Por ello, recuperar el control nacional territorial requiere de voluntad política efectiva. Esto solo es posible sobre la base y el desarrollo de políticas de Estado, que permitan tener los recursos humanos, financieros y materiales – junto al apoyo político global del sistema político– para emprender esta tarea. Se requiere una acción conjunta y coordinada de todas las instituciones del Estado, desde los gobiernos locales a las más altas autoridades. Esto implica políticas de inclusión efectivas, resolver las demandas esenciales y abrir oportunidades de acceso a quienes han estado excluidos del bienestar. La definición de políticas nacionales, más allá de las políticas gubernamentales y las partidistas es un aspecto central. Esta es una tarea de largo plazo, pero con efectividad en las acciones inmediatas (Altmann, Rojas-Aravena, 2022).

La pobreza en la región alcanza a casi un tercio de la población. En el año 2023, de acuerdo con CEPAL, un 29,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 11,4% en situación de pobreza extrema. Esta situación se vincula a las tasas de desempleo que, en promedio, superan el 8%, y en donde el desempleo juvenil normalmente duplica los promedios nacionales. A ello debemos agregar la falta de empleo formal. La informalidad es una de las características de la región, y eso significa problemas de acceso a todos servicios sociales y futuras pensiones de quienes la ejercen. En contextos de exclusión y marginación con altas tasas desempleo son más procli-

ves a que se expresen diversas formas de malestar social en forma de protestas, huelgas, paros y diferentes reivindicaciones, incluso en forma de terrorismo en los casos más extremos.

Dado el contexto de desapego democrático, la brecha entre las elites y amplios sectores de la sociedad se incrementa. La confianza en las instituciones básicas de la democracia, como los parlamentarios, el sistema judicial y el gobierno se ve reducida, lo que contribuye a la desafección democrática. En cifras del Latinobarómetro, la confianza en el gobierno de la región alcanza solo el 27%. Sin embargo, hay tres casos donde esta cifra supera el 50%: República Dominicana, Uruguay y El Salvador. En cuanto a los parlamentos, el promedio regional es del 20%, siendo Uruguay el único país donde alcanza el 51%. Respecto al poder judicial, el nivel promedio también es del 20%, y nuevamente solo en Uruguay alcanza el 51%. Por último, en relación con los partidos políticos, el nivel de confianza es muy bajo, apenas del 13%, con una valoración positiva que solo llega al 33%, también representada únicamente por Uruguay (2023).

Dado el contexto de desapego democrático, la brecha entre las elites y amplios sectores de la sociedad se incrementa y la confianza en las instituciones democráticas se ve reducida

Un nuevo ciclo electoral en 2024

Como reflejo de sus sistemas políticos, en todas las elecciones se han presentado un gran número de partidos y candidatos tanto a la presidencia como a los parlamentos. Sin embargo, en lugar de pluralismo, esto refleja un nivel alto de fragmentación, lo que en el caso de los parlamentarios fomenta el transfuguismo y la personalización. Esta situación desintegra y fragmenta el sistema político, debilitando así la democracia.

En las elecciones presidenciales de Paraguay de 2023 participaron 12 candidatos, pero solo tres de ellos obtuvieron una votación significativa, los otros 9 obtuvieron cifras inferiores al 1,3%. En la elección el gran triunfador fue el abstencionismo, que alcanzó un 46,30%. El candidato ganador de la presidencia fue Santiago Peña, que obtuvo un 42,74% de los votos (Statista, 2024). En Ecuador, en las elecciones de 2023, Daniel Noboa ganó en segunda ronda con un 51,83% de los votos. En estas elecciones participaron 8 candidatos en la primera ronda, pero la abstención fue de un 17,67% (Consejo Nacional Electoral, 2023). En Argentina, Javier Milei resultó ganador en las elecciones de 2023, en la segunda ronda, con un 55,69% de los votos. En la primera ronda participaron 4 candidatos y la abstención fue de un 22,35% en la primera vuelta y de un 23,70% en la segunda (Argentina, 2023).

En el caso de Guatemala en 2023, Bernardo Arévalo triunfó en la segunda ronda con el 58,01% de los votos, tras superar numerosas dificultades impuestas por el “pacto de los corruptos”, que intentaron impedir su participación e incluso buscaron anular las elecciones. En la primera ronda participaron 22 candidatos, de los cuales 9 no alcanzaron el 1% de los votos y cuatro no llegaron al 2%. La abstención en la primera ronda fue del 39,92%, mientras que en la segunda fue del 55,01% (Tribunal Supremo Electoral, 2023).

El calendario electoral en 2024

El Salvador

En el caso de El Salvador, el partido Nuevas Ideas del presidente. Nayib Bukele tuvo un triunfo arrollador con un 85% de los votos y una abstención del 15,06% en unas elecciones donde se presentaban 6 candidatos (Tribunal Supremo Electoral, 2024). Antes de finalizar su legislatura el Congreso aprobó una Ley que permite – al cambiar el Art. 248– reformar la constitución sin pasar por dos legislaturas para llevar a cabo reformas constitucionales. Esto brindó oportunidades para promulgar una ley que podría alterar la alternancia en la presidencia de la República y permitir la reelección consecutiva del presidente, estableciendo así una reelección permanente. Esto se da en un sistema político caracterizado como “democracia de partido único”. Todo esto ocurre después de haber modificado los distritos electorales antes de las elecciones, favoreciendo así la representación del partido Nuevas Ideas, que ocupa actualmente el poder.

En este segundo período, los desafíos más importantes están relacionados con el crecimiento económico. El crecimiento del PIB está previsto en cifras cercanas al 2,7% según el Banco Mundial (2024). La pobreza afecta a un 40% de la población, según datos de este, mientras que, según la CEPAL (2023c), alcanzó el 29,8%, con un 8,7% de pobreza extrema. De igual forma, los temas referidos a la justicia y su gobernabilidad tendrán necesariamente prioridad. Cabe recordar que en EL Salvador hay más de 96.000 presos, lo que representa una tasa de 605 presos por cada 100.000 habitantes. Lo anterior significa que un 2,5% de la población esta encarcelada (Prieto-Curiel y Campedelli, 2024), lo que generará una mayor demanda en cuanto a la justicia y los sistemas carcelarios. La seguridad continuará siendo una prioridad, al igual que los vínculos entre todos estos temas y los Derechos Humanos.

Panamá

El pueblo panameño eligió a José Raúl Mulino como presidente de la República durante los próximos cinco años, a partir del 1 de julio de 2024. La decisión de la Corte Suprema de permitirle competir logró, finalmente, evitar un trauma político de difícil recuperación. José Raúl Mulino fue electo con el 34.32% de los votos emitidos, seguido por Ricardo Lombana con el 24.72%, Martín Torrijos con el 16,02%, Rómulo Roux con 11,31%, Zulay Lyset Rodríguez con 6,47% y José Gabriel Carrizo y otros por partidos que acumularon poco más del 2%. Las elecciones culminaron con una alta participación y con una abstención de 22.36%.

Panamá enfrenta tres grandes desafíos para este nuevo período: en primer lugar, avanzar de una polarización y crispación política a la reconciliación nacional, donde el presidente electo tiene minoría en el parlamento; en segundo lugar, la reconciliación socioeconómica del país que hace frente a los altos índices de desempleo juvenil, pobreza, pobreza extrema y desigualdad; y por último, como tercer desafío, el control nacional territorial por parte del Estado el cual se encuentra perdido en el Darién, a manos del crimen organizado transnacional que controla las rutas de tráfico y de trata de personas. Sin dejar de lado el desafío permanente contra la corrupción.

Las próximas elecciones tendrán lugar el 19 de mayo de 2024 en República Dominicana, seguidas por las elecciones en México, programadas para el mes de junio, y en Venezuela, que se llevarán a cabo en julio. El ciclo electoral de 2024 concluirá con las elecciones en Uruguay.

Necesitamos recuperar la paz y salir de la "era del caos", como la definió el secretario general de las Naciones Unidas

Necesitamos marcar nuevas tendencias

Necesitamos recuperar la paz en el planeta, alejarnos y salir de la "era del caos" como la definió el secretario general de las Naciones Unidas del peligro nuclear. Es fundamental recuperar la estabilidad global. Esto solo será posible sobre la base de la cooperación, ya que sin cooperación no habrá posibilidades de paz, solo de más crisis y guerras. Restablecer el imperio de las normas globales para todos, en el marco de Naciones Unidas, es imperativo. Ello demanda y requiere de voluntad política, la cual está ausente entre los principales actores internacionales y también en la región latinoamericana.

En un contexto global donde la guerra avanza y la paz experimenta retrocesos significativos, es imperativo reinstaurar un sistema de normas. Sin paz, no hay futuro, solo más guerra. Es urgente revitalizar el pensamiento en torno a la paz y la estabilidad. Como hemos destacado, es esencial desarrollar nuevas perspectivas, nuevos ma-

pas conceptuales que trasciendan la herencia de las ideologías de la Guerra Fría. Estamos compelidos a avanzar en un mayor entendimiento de la cultura de la paz y la no violencia.

Es preciso reconstruir las confianzas, producir nuevas normas y restablecer la asociación y la cooperación. El momento presente demanda que, por medio de la palabra y la voluntad política, se desarrolle un camino hacia la concordia, la convivencia pacífica en el sistema internacional y hacia la amistad cívica en los sistemas políticos nacionales. Estamos llamados a la acción. Hasta el camino más largo comienza con el primer paso. Demos ese paso, invitamos a dar ese paso, y llegaremos más lejos.

Si quieres la paz, prepara la paz.
7 de mayo 2024

Referencias bibliográficas

Altmann, J. & Rojas-Aravena, F. (2022). *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* UPEACE Press. <https://www.upeace.org/america-latina-hay-voluntad-politica-para-construir-un-futuro-diferente/>

Argentina Gobierno (2023). Elecciones 2023. <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2023>

Banco Mundial. (2024). *El Salvador: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>

Colchen, G. (06 de junio 2023), "UNICEF: al menos 20 niños muertos o mutilados al día por las guerras en el mundo". France24. <https://www.france24.com/es/general/20230606-unicef-al-menos-20-ni%C3%B1os-muertos-o-mutilados-al-d%C3%ADa-por-las-guerras-en-el-mundo>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023*. LC/PUB.2023/22-P

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. LC/PUB.2023/18-P/Rev.1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023c). Población en situación de pobreza extrema y pobreza, El Salvador. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=927&lang=es

Consejo Nacional Electoral. (2023). *Resultados electorales Ecuador*. <https://www.cne.gob.ec/resultados-electorales/>

Consejo Nacional Electoral. (2024). *Presentación de resultados preliminares: Referendum y consulta popular 2024 Ecuador*. <https://resultados2024.cne.gob.ec/>

Consejo Permanente. (11 de abril 2024). *Intrusión de la policía ecuatoriana en la embajada de México en violación de la convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, y la institución del asilo diplomático*. CP/RES. 1253 (2494/24). https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/resoeaRES125324rev1.pdf

Cué, C. (20 de mayo 2024). Sánchez exige a Milei “respeto” y avanza que si no hay rectificación dará una “respuesta acorde”. *El País*. <https://elpais.com/espana/2024-05-20/sanchez-exige-respeto-a-milei-y-avanza-que-si-no-hay-rectificacion-dara-una-respuesta-acorde.html>

Economist Intelligence. (2023). *Democracy Index 2023 age of conflict*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

EFE. (15 de abril 2024). “Latinoamérica reacciona de manera dispar ante los ataques de Irán a Israel”. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240415-latinoam%C3%A9rica-reacciona-de-manera-dispar-ante-los-ataques-de-ir%C3%A1n-a-israel>

El País. (15 de abril, 2024). “Latinoamérica, territorio de conflicto diplomático”. <https://elpais.com/america/2024-04-16/latinoamerica-territorio-de-conflicto-diplomatico.html>

Election Guide. (2024). *Upcoming elections in six months*. *International Foundation for Electoral Systems*. <https://www.electionguide.org/elections/type/upcoming/>

Eurasia Group. (2023). *The Atlas of Impunity*. <https://www.eurasiagroup.net/live-post/atlas-of-impunity-2023>

Freedom House. (2024). *Freedom in the world 2024: the mounting damage of flawed elections and armed conflict*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf

Global Dataset. (2023). *Counter Trafficking Data Collaborative*. <https://www.migrationdataportal.org/themes/human-trafficking>

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Índice global de crimen organizado 2023*. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

Guadarrama, H. (2022). *La diplomacia digital en Twitter: el caso de México y Estados Unidos*. *Investigación bibliotecológica*, 36(92), 33-57. Epub 05 de noviembre de 2022. <https://doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2022.92.58572>

Guerra, V. (ed). (2024). *Economías criminales. Enfoques multidimensionales*. UPEACE PRESS. San José. I.S.B.N Digital 978-628-7647-76-3

Herrera, E. (09 de abril 2024). Borrell pide un fondo europeo de defensa porque “la guerra está en el horizonte”. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20240409/9591090/borrell-pide-fondo-europeo-defensa-guerra-esta-horizonte.html>

Institute for Economics & Peace. (2023). *Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism*. <http://visionofhumanity.org/resources>

Jara, R. (16 de abril 2024). Ex presidentes de la región defienden a Piñera tras arremetida de Maduro: Exigen “asumir responsabilidad” por Tren de Aragua. *Emol*. [https://www.emol.com/noticias/Internacional/2024/04/16/1128008/criticas-maduro-piñera-tren-aragua.html#:~:text=Entre%20los%20firmantes%20de%20este,Felipe%20Cald%C3%B3n%20\(M%C3%A9xico\)%20y%20Osvaldo](https://www.emol.com/noticias/Internacional/2024/04/16/1128008/criticas-maduro-piñera-tren-aragua.html#:~:text=Entre%20los%20firmantes%20de%20este,Felipe%20Cald%C3%B3n%20(M%C3%A9xico)%20y%20Osvaldo)

Junta Central Electoral. (2024). *Elecciones presidenciales y congresuales República Dominicana*. <https://resultadoselecciones2024.jce.gob.do/presidenciales>
Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021: adiós a Macondo*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: la recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Loaiza, Y. (12 de diciembre, 2023). El clan de golfo utiliza a los migrantes que pasan por el Darién como mulas para trasladar droga. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/12/12/el-clan-de-golfo-utiliza-a-los-migrantes-que-pasan-por-el-darien-como-mulas-para-trasladar-droga/>

López-Calva, L. (2022). *Hirschman en los Trópicos: tensiones sociales, COVID-19 y malestar social en América Latina y el Caribe*. UNPD. Datos de ACLED (2022). <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/graph-for-thought/hirschman-en-los-tr%C3%B3picos-tensiones-sociales-covid-19-y-malestar-social-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>

Lupu, N., Rodríguez, M., Wilson, C. & Zechmeister, E. (2024). *Pulso de la democracia*.

LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf>

Manjarrés, J. & Newton, C. (2024). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/>

Melo, M. (2023). *El desempleo en Latinoamérica*. Statista. <https://es.statista.com/grafico/18130/tasa-de-desempleo-en-paises-seleccionados-de-america-latina/>

Naciones Unidas. (24 de marzo 2022). *Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades*. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>

Naciones Unidas. (23 de febrero 2023a). *Ucrania: La Asamblea General "recalca la necesidad de alcanzar una paz general, justa y duradera"*. <https://news.un.org/es/story/2023/02/1518857>

Naciones Unidas. (12 de diciembre 2023b). *Israel-Palestina: La Asamblea General aprueba una resolución pidiendo un alto el fuego humanitario inmediato en Gaza*. <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526397>

OIM. (2023). *Tendencias migratorias en las Américas*. <https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2023-04/Tendencias-Migratorias-en-las-Américas-ESP-Feb-2023.pdf>

ONU Hábitat. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

Página 12. (02 de marzo 2024). *San Vicente y la Granadinas: fuertes definiciones en la cumbre de la Celac*. <https://www.pagina12.com.ar/717196-arranca-la-cumbre-regional-de-la-celac>

Peralta, P. (03 de noviembre 2023). *¿Cuál es la postura de los países latinoamericanos sobre el conflicto entre Israel y Hamás?* France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20231102-cu%C3%A1l-es-la-postura-de-los-pa%C3%ADses-latinoamericanos-sobre-el-conflicto-entre-israel-y-ham%C3%A1s>

Presidencia de la República de México. (2023). *Informe de gobierno 2022-2023*. <https://www.gob.mx/quintoinforme>

Prieto-Curiel, R. & Campedelli. (07 de mayo 2024). *¿Deberían otros países seguir los pasos de El Salvador?* Nexos. <https://seguridad.nexos.com.mx/deberian-otros-paises-seguir-los-pasos-de-el-salvador/#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20penitenciaria%20de%20El,2.5%20de%20su%20poblaci%C3%B3n%20adulta>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). *Elecciones presidente 28 mayo 2022*. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->

Seguridad, Justicia y Paz. (2022). Ranking 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo. <https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/webpage/archivos.php>

Singer, F. (08 de abril 2024). *Venezuela defiende en la Haya su posición sobre el Esquibo y se anexiona por ley parte de Guyana*. El país. <https://elpais.com/america/2024-04-08/venezuela-defiende-en-la-haya-su-posicion-sobre-el-esquibo-y-hace-ley-su-anexion-de-parte-de-guyana.html>

Statista. (2024). *Resultados de las elecciones presidenciales de Paraguay en 2023, por candidato*. <https://es.statista.com/estadisticas/1381355/resultados-del-voto-en-las-elecciones-presidenciales-en-paraguay/>

SWI. (11 de abril 2024a). *En duda realización de la Cumbre de la Celac en Honduras por desacuerdos de cinco países*. Swissinfo.ch <https://www.swissinfo.ch/spa/en-du-da-realizaci%C3%B3n-de-la-cumbre-de-la-celac-en-honduras-por-desacuerdos-de-cin-co-pa%C3%ADses/75546203>

SWI. (14 de abril 2024b). *América Latina ante la tensión: posturas mixtas frente al ataque de Irán a Israel*. Swissinfo.ch <https://www.swissinfo.ch/spa/am%C3%A9rica-latina-ante-la-tensi%C3%B3n-3A-posturas-mixtas-frente-al-ataque-de-ir%C3%A1n-a-israel/75698213>

SWI. (26 de diciembre 2022). *Latinoamérica, la región más violenta para la infancia, fuera de las guerras*. Swissinfo.ch <https://www.swissinfo.ch/spa/latinoam%C3%A9rica-la-regi%C3%B3n-m%C3%A1s-violenta-para-la-infancia-fuera-de-las-gue-ras/48162426>

Transparencia Internacional. (2024). *Índice de percepción de la corrupción 2023*. ISBN: 978-3-96076-250-8

Tribunal Electoral. (2024). *Resultados elección general 2024 Panamá*. <https://resultados.te.gob.pa/resultados/100>

Tribunal Supremo Electoral. (2023). *Transmisión de Resultados Electorales Preliminares Guatemala*. <https://trep.gt/#/tc1/ENT>

Tribunal Superior Eleitoral. (2022). *Eleição Geral Ordinária 2022*. <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>

Tribunal Supremo Electoral. (2024). *Escrutinio Final 2024 El Salvador*. <https://divulgacion.tse.gob.sv/>

UNODC. (2021a). *Main cocaine trafficking flows as described by reported seizures, 2018–2021*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2023_annex.html

UNODC. (2021b). *Main methamphetamine trafficking flows as described by reported seizures, 2018–2021*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2023_annex.html

UNODC. (2021c). *Main heroin trafficking flows as described by reported seizures, 2018–2021*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2023_annex.html

World Economic Forum. (2024). *The global risks report 2024*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf

World Justice Project. (2023). *The World Justice Project Rule of Law Index 2023*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2023.pdf>

La búsqueda de la Paz Total y sus posibles escenarios de futuro

Catalina Niño Guarnizo

Coordinadora de proyectos de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Colombia



Desde el inicio de su mandato, el presidente de Colombia, Gustavo Petro (2022), puso la búsqueda de la paz y la protección de la vida en el centro de su agenda. Ya durante su discurso de posesión señaló que el suyo sería recordado como “el gobierno de la vida, de la paz” (Rodríguez Álvarez y León, 2022). En un país que ha vivido más de 60 años azotado por un conflicto armado que ha dejado millones de víctimas, sobre todo en las zonas rurales más apartadas, abandonadas por el Estado y excluidas de los beneficios del desarrollo, este propósito de lograr la paz, una paz sostenible y duradera en todo el territorio, es fundamental, sobre todo para quienes han sido más afectados por la guerra y que son, precisamente, el grueso de los votantes que llevaron a Petro a la presidencia.

La Paz Total es una estrategia muy ambiciosa cuyo objetivo es garantizar la integridad y la tranquilidad de la ciudadanía por medio de negociaciones simultáneas con todos los actores armados que generan violencia en el país

En línea con ese mandato, una de las principales banderas del actual gobierno es la política de la Paz Total, una estrategia muy ambiciosa cuyo objetivo es garantizar la integridad y la tranquilidad de las y los ciudadanos por medio de negociaciones simultáneas con todos los actores armados que generan violencia en el país. Estos van desde los grupos considerados puramente criminales, como el Clan del Golfo o las bandas que operan en las ciudades, hasta aquellos con un origen político, como la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) o las dos disidencias de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia): el Estado Mayor Central (EMC), conformado inicialmente por facciones que no participaron en las negociaciones que llevaron a la firma del Acuerdo de paz de 2016, y la Segunda Marquetalia, de la que forman parte sectores que abandonaron ese proceso después de haberse firmado el acuerdo¹.

El propósito de lograr una Paz Total y reducir de modo significativo los impactos humanitarios que tiene la violencia sobre territorios y comunidades es loable. Sin embargo, las complejidades de llevarlo adelante están demostrando ser muchas. La idea de negociar al mismo tiempo con los diversos grupos se sustenta en el supuesto de que hacerlo solo con uno de ellos genera vacíos de poder que pueden ser aprovechados por otros para copar territorios y zonas de influencia y así fortalecerse. La experiencia del proceso de paz y la desmovilización de las FARC refuerzan esa idea, dado que muchas de las áreas en donde esa guerrilla operaba han sido ocupadas por otros grupos y hoy enfrentan difíciles situaciones de violencia e inseguridad. El desafío, como veremos, es cómo poner en práctica esa estrategia de manera exitosa.

La Paz Total: una política sin estrategia

El presidente Petro comenzó a hablar de la Paz Total incluso antes de su posesión. Su Canciller designado, Álvaro Leyva, dijo que esta era como una partitura para una banda de jazz: “una guía general a partir de la cual diversos actores podían improvisar en la búsqueda del objetivo común de la paz” (Niño, 2023). Es decir, no había una estrategia detallada, con metas o líneas rojas, o un análisis de los intereses, las capacidades o las limitaciones de los grupos con los que se quería negociar. Lo único claro era el interés y compromiso del gobierno por lograr la paz.

Así, muy poco después de la posesión, el gobierno retomó la mesa de negociaciones con el ELN instalada durante la administración de

¹ La figura más visible del grupo que abandonó el proceso fue Iván Márquez, quien fuera el jefe negociador de las Farc durante las negociaciones con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018).

Juan Manuel Santos (2010-2018), que había sido levantada por su sucesor, Iván Duque (2018-2022), cuando el 17 de enero de 2019 ese grupo hizo un atentado contra la escuela en la que se forman los oficiales de la Policía, que dejó 23 muertos. También se iniciaron acercamientos con las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y otros grupos. La idea era –y sigue siendo– mantener conversaciones paralelas con cada uno de los grupos según su condición: con los considerados políticos habría negociaciones de paz y con las llamadas bandas criminales habría acuerdos de sometimiento a la justicia.

Dado que estos procesos necesitan de un marco jurídico, el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de ley de Paz Total, aprobado en octubre de 2022 (Reynoso, 2022) y que es la base de las negociaciones con el ELN y las disidencias. Durante el primer semestre de 2023 tramitó también otro proyecto de ley para establecer mecanismos para el sometimiento a la justicia de los grupos criminales de alto impacto que no fue aprobado. El proyecto era demasiado generoso con los actores que debían someterse a la justicia dado que planteaba que pudieran conservar el 6% de las ganancias obtenidas de sus actividades ilegales, hasta un tope de 2,5 millones de dólares, y que los autores de delitos de lesa humanidad pagarían un máximo de ocho años de cárcel, todo eso a cambio de entregar sus armas y el resto de sus bienes y de cesar sus actividades ilícitas. Teniendo en cuenta las debilidades del Estado colombiano tanto en términos de investigación y administración de justicia como en la garantía de seguridad en los territorios, esas condiciones eran demasiado laxas. Los desarrollos posteriores han demostrado que lo eran y hasta el momento no existe un marco legal claro para las varias conversaciones que están en curso con algunos grupos criminales. A esto se añade que en diciembre de 2023 la Corte Constitucional estableció límites al alcance de la ley de Paz Total, en términos de la discrecionalidad del presidente para firmar acuerdos y en cuanto a que corresponde al Congreso de la República definir los lineamientos y las condiciones de un posible sometimiento a la justicia por parte de las bandas criminales. A pesar de ello, no se ha presentado un nuevo proyecto de ley en la materia a consideración del Legislativo, y teniendo en cuenta las dificultades que desde el año pasado ha tenido el gobierno para avanzar con su agenda en el Congreso, es poco probable que este apruebe una ley para el tratamiento de los grupos criminales que satisfaga al Ejecutivo.

Más allá de las consideraciones legales, en términos prácticos, la división entre grupos criminales y grupos de origen político es compleja. Algunos actores considerados criminales por las autoridades insisten en que su naturaleza es política por lo que demandan negociaciones de paz y no de sometimiento a la justicia: el Clan del Golfo se autodenomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)

y los Pachenca, que surgieron de la desmovilización de un grupo paramilitar que operaba en el Caribe, se llaman a sí mismos Auto-defensas Conquistadores de la Sierra (ACSN) (Insight Crime, 2022). Por otra parte, el reconocimiento político de las dos disidencias de las FARC, en particular de la Segunda Marquetalia, que regresó a las armas después de haber firmado el Acuerdo de Paz de 2016, tiene muchos opositores que argumentan que las FARC tuvieron su oportunidad y que quienes traicionaron el Acuerdo deben ser perseguidos y reprimidos militarmente, incluso porque así quedó establecido jurídicamente en el texto de La Habana. Por todo lo anterior, algunos analistas han señalado la necesidad de reconsiderar y ajustar esa división entre grupos insurgentes y criminales, para atender más eficazmente las realidades del conflicto actual en Colombia. Es una discusión compleja en el escenario político actual, pero fundamental si se quiere lograr la paz (Trejos y Badillo, 2024).

Algunos analistas han señalado la necesidad de reconsiderar y ajustar esa división entre grupos insurgentes y criminales, para atender más eficazmente las realidades del conflicto actual en Colombia

Independientemente de los debates políticos y jurídicos, desde el comienzo el gobierno demostró su voluntad de avanzar rápidamente en las conversaciones y ese fue quizá su primer error estratégico. Por un lado, mostró su falta de una hoja de ruta clara, y, por el otro, les dio a los diversos grupos tiempo para ganar terreno y fortalecerse. El primer ejemplo de ello fue el anuncio temprano por parte del entonces alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, de establecer ceses al fuego bilaterales con las organizaciones armadas. El presidente Petro se pronunció al respecto en la red social X con un trino publicado el 31 de diciembre de 2022 en el que señalaba que se habían acordado ceses con el ELN, las disidencias, el Clan del Golfo y los Pachenca. No obstante, ya el 3 de enero, el Comando Central del ELN emitió un comunicado desmintiendo el anuncio.

En realidad, no había un cese al fuego bilateral con ninguno de los grupos, puesto que aún no existían protocolos ni mecanismos de verificación del cumplimiento de las partes, requisitos necesarios en este tipo de procesos. Esa situación no solo demostró la falta de planificación de los procesos, también visibilizó como el cese de las acciones violentas dependía ante todo de la voluntad de los grupos armados; y aun así, con dos de estos grupos –el ELN y el EMC– se negociaron ceses al fuego más serios y detallados. Desde principios de 2023 y hasta el primer trimestre de 2024, las cifras del mismo Gobierno dan cuenta de violaciones constantes a los ceses (Méndez, 2023) y del crecimiento y la expansión de los principales actores armados (Rodríguez, 2024).

A pesar de ese traspié y en línea con el compromiso del gobierno, Danilo Rueda, por entonces Comisionado de Paz, abrió y mantuvo mesas de negociación con seis grupos distintos, además de tener a su cargo la implementación del Acuerdo de paz de 2016. El es-

tilo de su gestión fue muy criticado por la improvisación, la falta de método y transparencia y por un exceso de concentración de funciones. Teniendo en cuenta el tamaño gigantesco de la tarea, se necesitaría contar con personal técnico suficiente para atender a los diversos procesos. Sin embargo, Rueda parecía querer hacerlo todo él mismo.

Los actores armados aprovecharon bien el compás de espera que les dieron las negociaciones para fortalecerse. Esto dejó a muchas comunidades que habían puesto sus esperanzas en el Gobierno de Petro y en su política de Paz Total a merced de los violentos. Aun si los principales indicadores de impacto humanitario, como las tasas de homicidio, tuvieron una reducción durante 2023. Los investigadores sobre el terreno han documentado cómo esas cifras ocultan el dominio obtenido por los grupos armados sobre la población y los territorios (Dickinson, 2023). Es lo que algunos expertos llaman gobernanzas armadas (Trejos y Badillo, 2023), en las que se usan formas de violencia menos visibles pero claves para la consolidación de poderes que pueden llevar a procesos de reciclaje del conflicto a medio o largo plazo. En este contexto, a pesar de los esfuerzos, de la voluntad del gobierno y de la mejoría en algunas cifras clave, en algunas regiones del país la situación de seguridad y orden público se ha deteriorado seriamente. Si bien los enfrentamientos entre la fuerza pública y los actores armados han disminuido gracias a los procesos de negociación que se adelantan con algunos de ellos, las disputas entre los grupos por el control de territorios han aumentado sustancialmente: 54% en 2023 (Orozco, 2024).

Al final, las muchas controversias por el manejo de las negociaciones y la falta de avances concretos, le costaron a Rueda su salida del cargo en noviembre de 2023². En su reemplazo llegó Otty Patiño, antiguo miembro de la guerrilla del M-19, desmovilizado en los años noventa y que hasta su nombramiento había sido el jefe de la delegación del Gobierno en las negociaciones con el ELN.

Violencia en los territorios y crisis internas en el EMC Y el ELN

Hasta el momento, el cambio de Comisionado no ha significado grandes cambios en la situación del orden público en los territorios, donde los civiles siguen siendo las principales víctimas de la con-

² Hechos como la forma en que gestionó la liberación de los padres de Luis Díaz, un famoso futbolista muy querido en el país, secuestrados por el ELN, las declaraciones que dio ante el desplazamiento forzado de cerca de 200 familias de desmovilizados de las Farc por amenazas de las disidencias o los tropiezos en la instalación de la mesa con el EMC causaron indignación en la opinión pública e hicieron insostenible su posición. Ver Quesada, 2023.

frontación entre los grupos armados. Lo que ocurre en el Cauca y Arauca es el ejemplo claro de ello.

En el Cauca, corredor clave del narcotráfico y departamento con gran diversidad étnica, la lucha por el control del territorio ha disparado la violencia, en especial contra las comunidades indígenas y sus autoridades. El bloque Occidental del EMC tiene fuertes intereses económicos y militares en la zona y desde el año pasado adelanta una campaña de homicidios, amenazas y control social a través de métodos violentos e intimidatorios. La mesa de negociación con ese grupo se instaló apenas en octubre de 2023 y desde el comienzo ha enfrentado múltiples tropiezos. Menos de un mes después de su inicio, el grupo guerrillero suspendió unilateralmente las conversaciones debido al “incumplimiento del gobierno de un acuerdo sobre la presencia de las fuerzas militares en El Plateado, un poblado del sur del Cauca, para vigilar la realización del proceso electoral” (Niño, 2023a). El *impasse* se superó y las conversaciones se retomaron, incluso con el establecimiento de un cese al fuego bilateral.

En el Cauca, corredor clave del narcotráfico y departamento con gran diversidad étnica, la lucha por el control del territorio ha disparado la violencia, en especial contra las comunidades indígenas y sus autoridades

Sin embargo, las tensiones continuaron. A mediados de marzo el EMC secuestró a un indígena menor de edad con propósitos de reclutamiento forzado. Miembros de la comunidad intentaron rescatarlo y la situación escaló hasta llegar a un ataque armado que dejó una lideresa asesinada. Un par de días después, el EMC baleó la caravana fúnebre que llevaba el cuerpo de la lideresa. Vídeos tomados con celulares en los que se escuchan disparos y se ve a la gente tratando de esconderse de las balas circularon en las redes sociales y llevaron a que el presidente Petro suspendiera el cese al fuego en los tres departamentos en los que el bloque Occidental tiene más poder: Cauca, Valle del Cauca y Nariño (Colombia+20, 2024). Esto llevó a una escalada de atentados y ataques en los primeros días de abril que, por fortuna, no han dejado víctimas, pero que mantienen a la población de la zona en estado de zozobra permanente.

En Arauca, departamento fronterizo con Venezuela, el ELN, grupo con una larga historia de presencia en la zona, mantiene desde 2022 una guerra con el EMC, disidencia de las FARC que tiene interés en establecer cultivos de coca en la región para aprovechar el corredor estratégico hacia el país vecino. Este grupo considera cercanos al ELN a todos los líderes sociales de la región y, por lo tanto, les señala como enemigos (Fundación Paz y Reconciliación, 2024). Ese año los enfrentamientos entre ambos grupos dejaron más de 300 personas asesinadas, mientras que en 2023 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el departamento fue de 49'6, según cifras de la Policía Nacional (Centro Externadista de Paz, 2024). Aunque las negociaciones entre el gobierno y esos dos grupos siguen en marcha y hay ceses al fuego bilaterales con cada uno de ellos, en los tres

primeros meses de 2024, al menos 29 personas fueron asesinadas, entre ellas cuatro líderes sociales y defensores de derechos humanos (*El Espectador*, 2024). La situación es tan dramática que desde todas las orillas –el gobernador del departamento, la asociación de juntas de acción comunal, la Defensoría del Pueblo, organizaciones sociales y periodistas– se han hecho llamados al alto gobierno para que atienda la situación y ponga el problema en la mesa de negociaciones con ambos grupos.

La violencia del EMC en estas regiones –a la vez que algunos voceros del grupo reafirman en comunicados públicos su voluntad de continuar en los diálogos de paz– parece responder a tensiones internas, que según algunos análisis representan una verdadera fractura entre diversos frentes de este grupo armado. Los intereses económicos y de control territorial en Cauca y Arauca, y la ruptura del cese al fuego bilateral en el suroccidente del país habrían llevado a los comandantes en esas zonas –entre ellos *Iván Mordisco*, hasta ahora máximo jefe del grupo– a escalar sus ataques, mientras que otros, como *Calarcá*, aseguran seguir comprometidos con el proceso. Por el momento no es claro si la ruptura del EMC es un hecho cumplido, pero si se materializa es probable que la violencia aumente (*La Silla Vacía*, 2024; Caicedo, 2024). Y mientras las declaraciones de unos y otros sectores dentro del grupo van y vienen, el futuro de las conversaciones de paz es incierto. El desafío para el gobierno es enorme porque los ataques de esta disidencia contra poblaciones históricamente muy golpeadas por el conflicto y que son, precisamente, las que Petro quiere proteger, le restan legitimidad a las negociaciones y a la política de paz total, que enfrenta críticas ya no solo de sus opositores políticos, sino también de muchos sectores que también creen en una solución negociada del conflicto.

Mientras tanto, el ELN también está atravesando una fuerte crisis interna. En este caso, los problemas se relacionan con los avances que se han hecho para instalar una mesa de diálogo con el frente Comuneros del Sur del ELN, que opera en Nariño, departamento fronterizo con Ecuador. La idea es que fuese un proceso paralelo al que se adelanta en el nivel nacional con el Comando Central (COCE) del ELN, cosa que ha molestado profundamente a su comandante, Antonio García, que teme perder el control del grupo. García ha insistido en que esa mesa de diálogo regional es el resultado de las labores de inteligencia militar que habrían logrado infiltrar ese frente desde su comandante. Como el COCE no acepta negociaciones paralelas, a inicios de abril anunció el congelamiento de los diálogos de la Mesa Nacional. A mediados de mes la mesa se reactivó, pero hay que esperar para determinar si el *impasse* está completamente superado, dado que las conversaciones con el frente Comuneros del Sur también continúan y es probable que se logren progresos, pues-

to que ese frente ha manifestado su voluntad de avanzar más rápido que la Mesa Nacional para llegar a acuerdos que lleven a su desmovilización. Además, ese proceso se corresponde con el giro que Otty Patiño quiere darle a la política de paz total.

El nuevo enfoque territorial de la Paz Total

El Comisionado considera que la paz en Colombia debe tener un enfoque territorial, lo que implicaría que:

“se debe avanzar en mesas de conversación, sino también en procesos locales, sobre todo en los lugares donde los actores armados tienen lazos con las comunidades y están dispuestos a avanzar en un proceso que lleve a la dejación de armas, y a la implementación simultánea de transformaciones sociales” (Rodríguez, 2024a).

El reto pendiente es lograr que los actores armados con representación nacional respeten, o mejor aún, se alineen con esas lógicas territoriales

Este enfoque es visto positivamente por muchos analistas, puesto que es en los territorios en donde los acuerdos que se alcancen deben ser implementados, por lo cual tiene mucho sentido buscar esos acuerdos con los actores presentes en esas zonas. Sin embargo, el reto pendiente es lograr que los actores armados con representación nacional respeten, o mejor aún, se alineen con esas lógicas territoriales.

Para ello sería necesario que, además de las mesas de conversación con los diversos grupos, con hojas de ruta y objetivos claros, el gobierno contara con una política de seguridad que vaya de la mano con su política de paz. Sin embargo, durante el primer año de gobierno fue evidente la desarticulación entre el Ministerio de Defensa y la Oficina del Comisionado para la Paz. Aunque la situación ha mejorado un poco, en los territorios todavía se sienten los impactos de esa falta de coordinación. El gobierno comenzó sus acercamientos a los grupos armados con un exceso de generosidad y tardó mucho en formular su política de seguridad. No obstante, en un contexto como el colombiano se requiere una estrategia de disuasión que se implemente de modo paralelo con la estrategia de paz y “que genere los incentivos para lograr que esos grupos quieran negociar la paz o un sometimiento a la justicia” (Niño, 2023). En los últimos meses, la Fuerza Pública ha ido recuperando la iniciativa, pero según varios análisis, eso no ha impedido que la situación de seguridad se haya deteriorado en varias regiones y que la Paz Total haya generado incentivos negativos que han impulsado a los actores armados a fortalecerse e incluso a politizarse como ha ocurrido en la costa Caribe (Trejos y Badillo, 2024; Llorente, Preciado y Cajiao, 2024).

El caso de la entrada de la Fuerza Pública a El Plateado para garantizar la realización de las elecciones locales en octubre de 2023 evidenció los problemas de coordinación. De acuerdo con el EMC, existía un acuerdo con la oficina del Comisionado de Paz para que el Ejército saliera de la zona después de las elecciones, pero llegado el momento, los militares se negaron a irse. Ante esto, el grupo armado no solo suspendió las conversaciones con el gobierno, sino que además forzó a las comunidades de la región a manifestarse exigiendo la salida de la Fuerza Pública. Aunque al final el asunto se superó, fue claro que la falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa y la Oficina del Comisionado de Paz fue la causa de la crisis, que ocurrió a menos de un mes de instalada la mesa. Habría que añadir también que ese tipo de situaciones profundiza la estigmatización de las comunidades que viven en zonas de influencia de los grupos armados por parte de sectores que se oponen a la política de Paz Total, que las consideran aliadas de esos grupos. En el pasado esa estigmatización ha servido de justificación para la implementación de políticas que han generado graves violaciones de derechos humanos, y no se puede descartar el riesgo de que en el futuro se produzcan situaciones similares.

El Clan del Golfo, un caso especial

El otro caso que es necesario mencionar es el del Clan del Golfo. Como dijimos, es considerado por el Gobierno como un grupo criminal de alto impacto, pero el grupo insiste en su naturaleza política, autodenominándose Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Aunque las estimaciones sobre el número de sus miembros varían, resulta evidente que este grupo fue el que más creció entre 2023 y 2024 (según la inteligencia militar habría pasado de 4.060 a 5.000 integrantes, un aumento del 23%) (Rodríguez, 2024), siendo el grupo con una presencia dominante en todo el Caribe colombiano. Las AGC tienen un amplio portafolio de actividades criminales que incluye el tráfico de drogas, la minería ilegal y la trata de personas, entre otras, así como capacidad de obtener rentas de las actividades económicas legales, por medio de la extorsión o los “cobros por seguridad” a campesinos, empresas turísticas, terratenientes e incluso compañías mineras multinacionales (International Crisis Group, 2024). Adicionalmente, el grupo ejerce una gobernanza criminal en los territorios bajo su control: establece normas de conducta, provee bienes y servicios y es una fuente de trabajo en zonas con muy pocas oportunidades laborales. Todo esto hace de los gaitanistas un grupo con mucho poder.

Urge lograr acuerdos con los grupos para prohibir los secuestros, la violencia sexual y otras violencias de género, los confinamientos o desplazamientos forzados y el reclutamiento de menores

Sin embargo, el Gobierno no ha logrado concretar ningún proceso de diálogo con ellos y en este momento las AGC no hacen parte de la estrategia de la Paz Total. Ello a pesar de que la visión que encarna esa política –la negociación con todos los grupos para terminar de modo definitivo con la violencia en el país– no puede completarse si este grupo no se sienta a la mesa. Convencerlos de hacerlo no es una tarea fácil. Por un lado, aún no existe un marco jurídico para el sometimiento de los grupos criminales y, por otro, las AGC han sido claras en que no aceptarán una negociación de ese tipo.

Adicionalmente, el grupo tiene planes de expandirse hacia los departamentos de Cundinamarca y Tolima, el suroeste antioqueño y el Magdalena Medio (Fundación Ideas para la Paz, 2024). En esa línea, tiene enfrentamientos abiertos tanto con el ELN como con las disidencias de las FARC a lo largo de la costa del Pacífico, en algunas regiones del centro del país y también hacia la zona fronteriza con Venezuela. Esto significa una amenaza para la implementación de la política de Paz Total, porque no parece probable que los demás actores armados acepten desmovilizarse mientras exista el riesgo de que las AGC lleguen a “apoderarse de sus antiguos territorios y negocios” (International Crisis Group, 2024).

En ese contexto y mientras se avanza en construir y lograr consensos acerca de un marco jurídico posible, con incentivos claros y una oferta que sea aceptable para este y otros grupos, el Gobierno necesita diseñar estrategias dentro del marco legal vigente para establecer canales de comunicación efectivos con las AGC y los demás actores armados, con el objetivo de reducir la violencia que impacta directamente sobre las comunidades. Esto requiere ajustar los protocolos de cese al fuego y sus mecanismos de verificación para enfocarlos a la protección de la población civil, avanzando hacia ceses de hostilidades y señalando explícitamente las acciones que no están permitidas. En este punto urge lograr acuerdos con los grupos para prohibir los secuestros³, la violencia sexual y otras violencias de género, los confinamientos o desplazamientos forzados y el reclutamiento de menores.

Al mismo tiempo, se debe mantener la presión militar no solo sobre las AGC, sino sobre todos los grupos que ejercen violencia armada en el país, de manera que se generen incentivos para las negociaciones. La Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana – Garantías para la Vida y la Paz 2022 – 2026⁴, plantea la visión del

³ Entre 2022 y 2023 el número de denuncias de secuestros creció en 80%. Más allá del caso de los padres del futbolista Luis Díaz que tuvo mucha visibilidad en los medios, el secuestro es un delito atroz con un profundo impacto en el imaginario colombiano. Precisamente por ello, es urgente que el gobierno encuentre caminos para detener esta tendencia.

⁴ Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PolíticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf

gobierno nacional sobre la solución negociada de los conflictos y la centralidad de la protección de la vida. Sin embargo, hace falta mayor claridad sobre la estrategia militar que pueda apoyar las negociaciones de paz y dar garantías de seguridad a la población civil. Es necesario que el Estado cuente con una capacidad disuasoria real que limite el poder de los grupos armados ilegales. Si se logra un verdadero cambio de doctrina en la Fuerza Pública, para pasar del enfoque tradicional de destrucción del enemigo a uno de seguridad humana, tal como ha planteado el gobierno de Petro, las operaciones militares no estarán en contravía, sino que serán un apoyo fundamental para la construcción de paz y la protección de personas y comunidades. Por supuesto, esto requiere una estrecha articulación y coordinación entre la Oficina del Alto Comisionado para la paz y el Ministerio de Defensa.

El camino hacia adelante y escenarios posibles

En los casi dos años de gobierno del presidente Petro, la implementación de su política de Paz Total muestra un balance agridulce. Es innegable que se han hecho grandes esfuerzos y que hay avances en los diálogos con el ELN y el EMC. En las conversaciones con el ELN nunca antes se había logrado llegar tan lejos y, a pesar del ruido que ha generado el modelo de negociar territorialmente, como se está intentando hacer con el frente Comuneros del Sur en Nariño, este resulta interesante por las posibilidades que plantea para la participación ciudadana y las transformaciones de los territorios en el nivel local.

Sin embargo, hay varios factores que generan preocupación. A pesar de la voluntad del gobierno, los avances logrados en el papel no se ven en la realidad de los territorios. Si bien los enfrentamientos entre los grupos armados y la Fuerza Pública, que algunos analistas llaman violencia vertical ascendente, han disminuido, las disputas entre los grupos (violencia horizontal) continúan y se han incrementado, al igual que las formas de violencia contra la población civil asociadas a dinámicas de control territorial y de gobernanza armada (Trejos y Badillo, 2024). Según cifras del Ministerio de Defensa, durante 2023, todos los grupos armados se expandieron en algún grado –dinámica que viene desde el gobierno anterior– y ni la estrategia de paz total ni la confrontación militar contra los que no están negociando pudieron contener esta tendencia. De hecho, las AGC o Clan del Golfo fueron el grupo que más se fortaleció durante ese periodo.

Esta dinámica de expansión significa también un aumento del pie de fuerza que se relaciona con el reclutamiento forzado de menores, estrategia brutal de control social que debilita la resistencia de familias y comunidades. Aunque no hay datos confiables, según la Fundación Ideas para la Paz, es una práctica que llevan a cabo todos los grupos en todas las regiones en las que tienen presencia (véase Rodríguez, 2024).

Paradójicamente, la política de Paz Total ha generado incentivos negativos para los grupos armados que han resultado en un aumento de la violencia y el control territorial, afectando sobre todo a aquellos a los que buscaba proteger. ¿Qué hacer ante este escenario?

Quizá lo primero sería hacer un balance honesto de lo hecho hasta ahora por el gobierno, las apuestas, los avances, los logros y retrocesos, y una evaluación realista de la voluntad de paz de los diversos grupos con los que mantiene mesas de diálogo, para así definir qué es posible hacer en el tiempo que le queda a la administración de Gustavo Petro. De acuerdo con algunos análisis, esto implicaría aceptar que la paz total no es posible y que es necesario buscar una paz fragmentada, que atienda mejor a las limitaciones del momento político. El mismo Otty Patiño dejó ver su preocupación por los tiempos en una entrevista concedida a *La Silla Vacía* (Rodríguez, 2024b), en la que se refirió al tiempo que le queda al Gobierno en contraste con los tiempos que manejan las organizaciones armadas, que también deben llegar a acuerdos internos y que están atravesando –al menos el ELN y el EMC– profundas crisis de mando.

Precisamente por eso, es necesario que el Gobierno se trace objetivos claros y alcanzables, y que diseñe una hoja de ruta detallada, con límites y líneas rojas explícitas sobre lo que es negociable con cada grupo (*La Silla Vacía*, 2023). Esto es muy importante, porque no contar con esas líneas deja al Gobierno sin margen de maniobra para hacer exigencias, y hasta ahora lo que hemos visto son expectativas desmedidas por parte de algunos de ellos. Un ejemplo es la intención del ELN de revisar “el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional” (León, 2023). El Gobierno debe tener una estrategia clara frente a este tipo de demandas, de manera que, aún si los procesos de negociación no se completan durante este gobierno, queden sentadas unas bases sólidas que más adelante permitan avanzar de manera más sólida.

Por otra parte, sería muy importante tener un debate amplio sobre la distinción entre grupos armados de origen político y grupos criminales. Sobre este punto hay opiniones encontradas sobre si es necesario superar esa división atendiendo a las realidades sobre el

Es necesario que el Gobierno trace objetivos claros y alcanzables, y que diseñe una hoja de ruta detallada, con límites y líneas rojas explícitas sobre lo que es negociable con cada grupo

terreno, en donde todos los grupos ejercen algún tipo de gobernanza armada al tiempo que se lucran de las economías ilícitas, o si, por el contrario, el Estado debe mantener dos carriles separados, uno para negociaciones de paz y otro sobre condiciones de sometimiento a la justicia. Considerando que el manejo frente a este punto tiene impactos muy importantes en las políticas de paz y de seguridad, esta es una discusión que no debería posponerse.

Adicionalmente, es muy importante retomar la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016. A pesar de las declaraciones del presidente Petro sobre su compromiso en ese sentido, en varios sectores existe preocupación sobre los avances logrados en la materia. Según cifras de Indepaz, durante 2023 fueron asesinados 44 firmantes del Acuerdo⁵, mientras que durante el primer trimestre de 2024 ha habido nueve homicidios. A esto se suma la lentitud de los avances en puntos clave para la sostenibilidad de la paz, como la reforma rural integral, que requiere no solo la entrega de tierras y la formalización de la propiedad rural, sino desarrollos legislativos de los cuales el 51,3% están pendientes aún de ser tramitados y aprobados; la reparación a las víctimas o las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición (Del Capitolio al Territorio y Fundación Ideas para la Paz, 2023). Pero la implementación de ese Acuerdo es clave para avanzar en la consolidación de paz en el país, porque a pesar de sus limitaciones, allí están sentadas las bases para la transformación de los factores que están en la base del conflicto armado en Colombia. Es fundamental que el gobierno profundice sus esfuerzos en este frente.

¿Cuáles son los posibles escenarios futuros para la Paz Total? Aunque es difícil especular, planteamos aquí dos opciones sobre cómo podrían avanzar los esfuerzos de paz de la administración de Gustavo Petro. En un escenario positivo, el Gobierno se rodea de personas con experiencia en negociaciones con grupos al margen de la ley y hace ajustes a su estrategia de paz para enfocarla en lograr avances con aquellos actores con los cuales ya hay un camino recorrido. Al mismo tiempo, esos grupos reconocen que la oportunidad abierta por el actual Gobierno difícilmente se volverá a repetir y deciden comprometerse seriamente con las negociaciones, acotan sus expectativas y buscan acuerdos internos para lograr avances. También se implementan programas piloto de negociación en el nivel local con las facciones de los grupos armados interesadas, con una fuerte participación ciudadana y con compromisos concretos para iniciar las transformaciones en esos territorios. Los éxitos relativos de estos programas piloto permiten definirlos como modelos para nego-

⁵ Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

Lo fundamental es que los logros que se alcancen sean irreversibles, como lo fue la desmovilización de más de 13.000 combatientes de las FARC

ciaciones futuras. Paralelamente, se fortalece la acción de la Fuerza Pública contra los grupos armados que no demuestran una voluntad real de paz, enfocada en reducir sus impactos humanitarios sobre la población civil. En este marco, al final del Gobierno de Petro hay algunos avances en los ámbitos territoriales y negociaciones suficientemente avanzadas con ciertos grupos, en particular con el ELN y con partes del EMC, como para hacer muy costoso que el siguiente gobierno rompa con los procesos que ya están en marcha.

Otra posibilidad es que se siga insistiendo en avanzar con todos los grupos a la vez, lo que impide concentrar los esfuerzos y lleva a la parálisis o, peor aún, a la ruptura de los diversos diálogos. Los actores armados mantienen su estrategia de expansión y control de territorios y rentas ilícitas, por lo que siguen ejerciendo prácticas violentas de gobernanza sobre las comunidades, al tiempo que dilatan las negociaciones sustantivas. El Gobierno no logra mejorar la articulación entre sus políticas de paz y de seguridad, por lo que la población civil en las zonas de conflicto sigue sufriendo los impactos de los enfrentamientos entre los grupos ilegales. Al final de su mandato, el presidente Petro muestra algunas mejoras en los indicadores tradicionales de seguridad, pero no logra avances significativos en las negociaciones en términos de la protección de la población civil. Esto abre la puerta para la llegada de un nuevo Gobierno que defienda la vía militar como el único camino para enfrentar a los grupos armados, lo que podría traer otra época de recrudescimiento de la violencia en el país.

Más allá de estos escenarios, puramente especulativos, es de esperar que durante el tiempo que le queda el Gobierno este busque acelerar la implementación de sus principales apuestas políticas, entre ellas la búsqueda de la paz. Aún queda tiempo para hacer los ajustes necesarios para traer alivio a las comunidades, al menos en algunas regiones. Lo fundamental es buscar que los logros que se alcancen sean irreversibles, como lo fue por ejemplo la desmovilización de más de 13.000 combatientes de las FARC.

El presidente Gustavo Petro y su gobierno han demostrado su voluntad de paz y han dado a los grupos armados una oportunidad única para dialogar, pero eso no es suficiente. Se necesitan hechos concretos para avanzar en la construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia. Ojalá el país logre caminar en esa dirección.

Referencias bibliográficas

Caicedo Cano, Julio César (2024). "Disidencias en Cali: de amenaza camuflada a riesgo latente". 12 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/disidencias-en-cali-de-amenaza-camuflada-a-riesgo-latente/>

Centro Externadista de Paz (2024). "Balance en materia de homicidios, afectaciones de derechos humanos y enfrentamientos armados en Colombia durante el año 2023 Reporte 1-2024". 11 de marzo. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-externadista-de-paz/balance-en-materia-de-homicidios-afectaciones-de-derechos-humanos-y-enfrentamientos-armados-en-colombia-durante-el-ano-2023-reporte-1-2024/>

Colombia+20 (2024). "Petro suspendió el cese al fuego con disidencia de Mordisco en tres departamentos". 17 de marzo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/atencion-petro-suspende-cese-al-fuego-con-disidencia-de-ivan-mordisco/>

Del Capitolio al Territorio y Fundación Ideas para la Paz (2023). *¿Hacia dónde va el acuerdo de paz?* Septiembre. Disponible en: <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz-2023.pdf>

Dickinson, Elizabeth (2023). "Nuevo comisionado de paz: el desafío y la oportunidad". 3 de diciembre. Disponible en: <https://razonpublica.com/nuevo-comisionado-paz-de-safio-la-oportunidad/>

El Espectador (2024). "Pese al cese al fuego, en 8 días han sido asesinados 4 líderes sociales en Arauca". 4 de abril. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/pese-al-cese-al-fuego-en-8-dias-han-sido-asesinados-4-lideres-sociales-en-arauca/>

Fundación Ideas para la Paz (2024). "Pistas para entender qué hacer con el Clan del Golfo en la Paz Total". 18 de marzo. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-03/pistas-para-entender-que-hacer-con-el-clan-del-golfo-en-los-tiempos-de-la-paz-total>

Fundación Paz y Reconciliación (2024). "El comandante de las EMC que se convirtió en el terror de los líderes sociales en Arauca". Abril. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-comandante-de-las-emc-que-se-convirti%C3%B3-en-el-terror-de-los-l%C3%ADderes-sociales-en-arauca>

Insight Crime (2022). "Los Pachencia". Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/los-pachencia/>

International Crisis Group (2024). "La incógnita de la "paz total": qué hacer con los gaitanistas". 19 de marzo. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/105-unsolved-crime-total-peace-dealing-colombias-gaitanistas>

La Silla Vacía (2023). "Expertos opinan sobre el mejor escenario para la "paz total"". 11 de noviembre. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/expertos-opinan-sobre-el-mejor-escenario-para-la-paz-total/>

La Silla Vacía (2024). "Calarcá, jefe disidente del EMC, confirma división dentro de las tropas". 9 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/calarca-jefe-disidente-del-emc-confirma-division-dentro-de-las-tropas/>

León, Juanita (2023). "Los 7 ejes de una agenda de negociación más ventajosa para el ELN", en *La Silla Vacía*, 12 de marzo. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-7-ejes-de-una-agenda-de-negociacion-mas-ventajosa-para-el-eln/>

Llorente, María Victoria, Andrés Preciado y Andrés Cajiao (2024). "Paz Total: los grupos armados ganan con cara y con sello". Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/paz-total-los-grupos-armados-ganan-con-cara-y-con-sello.vacia.com/silla-nacional/carlos-erazo-de-comandante-de-petro-a-liderar-la-paz-total-en-narino/>

Méndez, Alicia (2023). "Grupos ilegales han roto el cese del fuego al menos 2,6 veces cada día. Bogotá", en *El Tiempo*, 26 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cese-del-fuego-grupos-armados-lo-han-violado-mas-de-200-veces-753572>

Niño, Catalina (2023). "Los obstáculos para la «paz total» en Colombia", en *Nueva Sociedad*, mayo-junio. Disponible en <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

Niño, Catalina (2023a). "Los enredos de Gustavo Petro", en *Nueva Sociedad*, noviembre. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Petro-enredos-Colombia/>.

Orozco, Cecilia (2024). "“La seguridad se ha deteriorado de manera dramática”: María Victoria Llorente". 16 de marzo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/la-seguridad-se-ha-deteriorado-de-manera-dramatica-maria-victoria-llorente/>

Quesada, Juan Diego (2023). "Petro da un vuelco a la paz total con la destitución del comisionado de Paz", en *El País Américas*. 22 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-11-22/petro-da-un-vuelco-a-la-paz-total-con-la-destitucion-del-comisionado-de-paz.html>

Reynoso, Lucas (2022). "Las cinco claves de la ley de la paz total de Gustavo Petro", en *El País Américas*, 27 de octubre. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-26/las-claves-de-la-ley-de-la-paz-total.html>

Rodríguez, Santiago (2024). "Cifras secretas del gobierno confirman que todos los grupos armados crecieron". 13 de marzo. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/cifras-secretas-del-gobierno-confirman-que-todos-los-grupos-armados-crecieron/>

Rodríguez, Santiago (2024a). "Carlos Erazo: de comandante de Petro a impulsar la paz total en Nariño". 12 de abril. Disponible en: <https://www.lasilla>

Rodríguez, Santiago (2024b). "“Si Antonio García tiene simpatía con una constituyente, que vaya dejando el fusil”: Otty Patiño". 9 de abril. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/si-antonio-garcia-tiene-simpatia-con-una-constituyente-que-vaya-dejando-el-fusil-otty-patino/>

Rodríguez Álvarez, Santiago y León, Juanita (2022). "La paz total de Petro es tan ambiciosa como riesgosa", en *La Silla Vacía*, 10 de agosto. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-paz-total-de-petro-es-tan-ambiciosa-como-riesgosa/>

Trejos, Luis Fernando, Badillo Sarmiento, Reynel (2024). "La paz total en el Caribe: gobernanzas armadas y politización acelerada del crimen organizado". *Análisis. Paz y Seguridad*. Fescol, febrero.

Los retos de la democracia en el contexto de los cambios de poder anticonstitucionales en África

Samuel Kale Ewusi

Director del Programa Regional de África en la UPEACE

Esther Lum Ndotu

Investigadora del Programa Regional de África en la UPEACE



Introducción

La independencia africana podría remontarse al 6 de marzo de 1957, cuando la Costa de Oro colonial se convirtió en el Estado soberano de Ghana, aunque otros expertos podrían situarla en 1956, cuando Túnez, Marruecos y Sudán se liberaron de la ocupación colonial. Sin embargo, la fecha más habitual para situar el inicio de la era de la soberanía africana es 1960, cuando al menos diecisiete países obtuvieron su independencia. Como describió claramente Ali Mazrui, «África es a la vez más que un país y menos que uno... África es un concepto preñado de los sueños de millones de personas» (Mazrui, 1993: 105).

África se considera una región constituida por Estados intercomunicados con objetivos comunes; el sueño panafricano es sorprendentemente sólido a pesar de sus carencias institucionales y sus decepciones

La colonización de África, surgida en Berlín en 1884/85, dio lugar a una serie de anomalías que afectaron tanto a la psique de la población africana como a la complejísima naturaleza del Estado africano independiente. El intento de emancipación sociopolítica y psicológica impulsó a autores clásicos y provocadores como Rodney (1974) y Fanon (1961), con diferentes perspectivas de lo que realmente ocurrió durante esa época de colonización (Rodney, 1974), y de lo que se podía hacer para salvar a África hacia la libertad y la descolonización (Fanon, 1961). Este intento de descolonización completa se ha visto obstaculizado por el fantasma siempre presente del neocolonialismo con las consecuencias que conlleva.

África se considera una región constituida por Estados intercomunicados con objetivos comunes; el sueño panafricano es sorprendentemente sólido a pesar de sus carencias institucionales y sus decepciones (Young, 2010). A lo largo de las seis décadas transcurridas desde su independencia, África ha experimentado una mezcla de fragmentación política y económica. El panorama político ha oscilado entre el multipartidismo de la independencia y las dictaduras de partido único con economías poco productivas, algunas de las cuales dieron lugar a golpes militares a finales de los años sesenta, setenta y ochenta. Sin embargo, la dinámica interna de las economías estancadas bajo las dictaduras militares y monopartidistas, así como la variable externa del colapso de la Unión Soviética, acabaron dando lugar a sistemas democráticos multipartidistas en los años 90, en lo que Huntington (1991) denomina la “Tercera Ola de la democracia”.

Tras una generación en que África ha experimentado la democracia liberal, los cinco factores causales de Huntington para el renacimiento democráticos se mantienen. Muchos Estados africanos siguen luchando por su soberanía y autonomía, lo que conduce a caóticos cambios en el poder inconstitucionales, y se producen con frecuencia golpes de Estado. Como explican muchos expertos, el continente africano se describe a veces como el centro mundial de la pobreza, con más de la mitad de su población viviendo por debajo de un dólar al día. Según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, la ralentización del crecimiento económico y la elevada inflación han afectado al crecimiento económico y aumentado la pobreza en el continente (United Nations, 2023)

Otras variables que contribuyen a la pobreza son el mal estado de las infraestructuras africanas, la fragilidad de los Estados y las economías asoladas por el terrorismo y las guerras. El informe de la CEPA (2023) sobre las condiciones económicas en África indica que “el crecimiento económico de África ha disminuido del 4,5% en 2021 al 3,6% en 2022” (UN, 2023).

La consecuencia de esta inercia económica es la aparición de 18 millones de nuevos pobres en el continente, una cifra que representa al 54,8% de todos los pobres del mundo. De hecho, los conflictos intraestatales por los recursos naturales, la corrupción, la malversación de fondos, el nepotismo y, sobre todo, los sistemas de gobernanza deficientes con procesos electorales corruptos han agravado estos niveles de pobreza y han convertido a África en un caso perdido de pobreza e inestabilidad. Con este macabro telón de fondo, este capítulo examina el estado de la democracia africana seis décadas después de la independencia y los impedimentos para su soberanía, que conducen a cambios inconstitucionales en el poder experimentados en varios países africanos en la actualidad.

Evolución de África desde su independencia

La evolución de África desde su independencia, trazada en un gráfico, presenta una frecuencia alternante a medida que se metamorfosea a lo largo de los años. África ha dado enormes pasos desde su exuberante momento de libertad a principios de la década de 1960, marcado por la idea del panafricanismo, la liberación y la autoconciencia, hasta un periodo de neocolonialismo y agitación sociopolítica con la introducción del multipartidismo en los años 90, que susurra la idea de autoestima, autodeterminación y soberanía. Sesenta años después de la soberanía estatal, una nube oscura permanece en el horizonte: la mayoría de los países africanos albergan y son el refugio de grupos terroristas en sus espacios no gobernados, luchan para hacer frente al azote de las enfermedades que cruzan las fronteras y dan cobijo a los refugiados que huyen de las guerras civiles y la pobreza extrema. Hoy se respira un optimismo renovado con cierto crecimiento económico en algunos países africanos, unido a una liberalización política que proporciona ciudadanía y seguridad a la ciudadanía, lo que ha espoleado un espíritu de soberanía y nacionalismo¹. En el África francófona, algunos de los países que culpan al neocolonialismo de sus problemas han recurrido a la ruptura con los pactos y normas coloniales, lo que ha dado lugar a numerosos cambios de poder inconstitucionales, especialmente en el África subsahariana.

La situación del continente africano ha cambiado radicalmente desde 1960. Los procesos de consolidación, diferenciación y transformación que han provocado que las sociedades africanas sean hoy mucho más complejas de lo que eran en el momento de la indepen-

¹ Desde agosto de 2020, África ha sido testigo de siete golpes militares en los últimos tres años. Estos golpes se han producido en Níger, Sudán, Guinea y Mali, donde se produjeron dos golpes militares en agosto de 2020 y mayo de 2021.

África está preparada para ocupar el lugar que le corresponde en los asuntos internacionales y es considerado el continente del futuro y la esperanza

dencia son polifacéticos. La mayoría de los intentos periodísticos de hacer balance de esta evolución en los últimos años se limitaron a los dos temas a través de los cuales hemos aprendido a ver África: la democracia y el desarrollo, o la falta de éste, es decir, la dictadura, el declive del Estado, la guerra civil, la pobreza y el hambre. Estas valoraciones negativas ignoran cuánto ha cambiado el continente africano en los últimos 60 años, no solo desde el punto de vista político y económico, sino también, y quizás, sobre todo, en términos sociales y culturales. El desarrollo de las condiciones políticas en África se ha ramificado en muchas direcciones diferentes desde el auge de la democratización de la década de 1990 (Bierschenk et al., 2010). La tendencia hacia la descentralización política surgida en la década de los noventa, se ha traducido en una mayor consolidación de la estatalidad. Los Estados han intentado –no necesariamente con éxito– intervenir de una manera sin precedentes en los asuntos de la sociedad a través de diferentes reformas. En la actualidad, las estructuras que han consolidado la estatalidad se enfrentan a una sociedad civil revitalizada, que se encontraba en sus primeras fases en 1960. Muchos países africanos experimentaron las primeras fases de su industrialización después de 1960; sin embargo, el proceso volvió a decaer a raíz de la crisis económica desencadenada por la crisis del petróleo de 1973. El resultado de esta fue la creciente marginación económica de las economías africanas a nivel global. Por lo tanto, si echamos la vista atrás a 1960, el continente africano fue testigo de dos realidades contrastadas al mismo tiempo: el entusiasmo por la libertad y la liberación; y los problemas de los Estados independientes para trazar su propio rumbo. Los problemas de discriminación racial, subdesarrollo económico, inestabilidad política, tensiones étnicas y falta de mano de obra cualificada siguieron planteando dificultades para los Estados africanos después de 1960.

La euforia de la independencia fue rápidamente sustituida por la constatación de las complejidades que esta trajo consigo, lo que dio paso rápidamente al pesimismo. Sin embargo, en el nuevo milenio y gracias al crecimiento económico, la relativa estabilidad política y el desarrollo social, África está preparada para ocupar el lugar que le corresponde en los asuntos internacionales. El continente está trazando con confianza su propio rumbo, ha alcanzado mayor protagonismo en los asuntos mundiales y, de hecho, es considerado el continente del futuro y la esperanza. Como dice el escritor camerunés Patrice Nganang (2010), lo que el África contemporánea necesita hoy tras la independencia es un paradigma de independencia que podría describirse como “soberanía discursiva”.

La aparición del fenómeno de los golpes de Estado y las dictaduras de partido único en África

De los 492 intentos de golpe de Estado llevados a cabo en todo el mundo desde 1950, África ha sido testigo de 220 –de los cuales 109 tuvieron éxito–, el mayor número de cualquier región (Powell & Thyne, 2011). Tres dinámicas principales han caracterizado los golpes de Estado en África. En primer lugar, la distribución desigual de su frecuencia, con oleadas intermitentes relacionadas con el estado de la gobernanza en los distintos Estados. En segundo lugar, las causas de cada golpe, sus desencadenantes, actores y consecuencias finales varían significativamente de uno a otro, lo que ha dado lugar a diversas dinámicas nacionales de transición y enfoques de gestión para abordar el impacto de los golpes en los distintos países. Por ejemplo, la forma en que la Unión Africana gestionó el golpe de 2014 que derrocó al entonces presidente Blaise Compaóre en Burkina Faso difirió notablemente de cómo se abordó el acontecimiento egipcio de 2013. Del mismo modo, la reciente oleada de golpes de Estado se está gestionando caso por caso. La tercera de estas dinámicas tiene que ver con el endurecimiento de las respuestas regionales y continentales que a menudo han contenido esta tendencia hasta el surgimiento de una nueva oleada de golpes de Estado (Informe del SSI, 2023). La aparición de golpes de Estado en África durante las últimas seis décadas ha estado directamente relacionada con la naturaleza y la evolución de la política y las respuestas ciudadanas a los mismos, lo que se debe a la primacía de la política en la aparición y perpetuación de las numerosas variables que subyacen a los agravios entre los ciudadanos.

Las tres grandes oleadas de golpes de Estado posteriores a la independencia tienen motivaciones primarias, perfiles de actores y consecuencias diferentes, lo que define hasta qué punto los golpes han evolucionado con el tiempo. El contexto político inmediatamente posterior a la independencia generó una primera oleada golpista entre los años sesenta y setenta, en una época en la que se produjo el derrocamiento de líderes de la liberación posindependentistas cuya visión política y orientación ideológica entraban en conflicto con los intereses de las principales potencias coloniales. A esto se sumó el fracaso de los líderes a la hora de satisfacer las aspiraciones económicas y de desarrollo de los ciudadanos. Dada la intensa rivalidad entre superpotencias durante la Guerra Fría y la aparición de Estados unipartidistas y dictaduras, la actuación de los altos mandos militares se vio influida por un conjunto de cuestiones. Tras el fracaso de los líderes africanos de la década de los ochenta, en su mayoría militares, a la hora de cumplir sus promesas, abrazar la democracia y satisfacer las necesidades socioeconómicas de los ciudadanos, surgió

El papel central del fracaso de las élites políticas a la hora de satisfacer las expectativas de la ciudadanía y el déficit de gobernanza explican los golpes de estado contemporáneos

una nueva oleada de golpes de Estado entre 1990 y 2001. Aunque su motivación era similar a la de la primera oleada, ésta estuvo dirigida en gran medida por oficiales militares de rango medio que justificaban su actuación, como una respuesta a esta gestión económica. Esta oleada, sin embargo, sólo representó el 14% de las muertes de líderes y se caracterizó por una reducción comparativamente significativa del nivel de abusos contra los derechos humanos asociados a los golpes de Estado. A pesar de ello esta supuso una grave amenaza para la seguridad de muchos líderes africanos y puso en peligro la democracia, que se estaba desarrollando en el continente. En consecuencia, a finales de la década se endurecieron las normas regionales y continentales, lo que se tradujo en la decisión de Argel sobre los cambios inconstitucionales de gobierno y la posterior adopción de la Declaración de Lomé de 2000. La primera prohibía a los golpistas asistir a las cumbres de la Organización para la Unidad Africana, mientras que la segunda se pronunciaba sobre los cambios inconstitucionales de gobierno (UCG), definiendo una política de tolerancia cero contra los golpes de Estado. Los resultados de estas respuestas, junto con la extensión de la democracia, redujeron significativamente el número de golpes y supusieron el fin de esta segunda oleada.

Desde 2021, África ha experimentado una tercera oleada de golpes de Estado –en Sudán, Malí, Guinea, Burkina Faso, Níger y Gabón– con características distintas a los golpes que sucedieron durante las décadas anteriores. En primer lugar, se ha producido un cambio en la motivación de estos golpes. Algunos de estos se vinculan con un problema de retroceso democrático relacionado con: la manipulación de las constituciones nacionales y la ampliación de los mandatos; los resultados electorales amañados; el deterioro de la seguridad y el aumento del sentimiento anticolonial, entre otros elementos. La complejidad de estos problemas y la forma en que se han manifestado han variado de un país a otro. Los golpistas de Níger, por ejemplo, afirman estar motivados por “el continuo deterioro de la situación de seguridad y la mala gestión social y económica”. En Guinea, la Junta acusó a Alpha Conde de “mala gestión, corrupción y mala gobernanza”. Aunque algunos golpes de Estado, especialmente los de Guinea y Gabón, se han presentado como intentos de restaurar la democracia, los motivos y los resultados reales son más complejos y variados.

Los recientes golpes de Estado en Guinea, Níger y Gabón han sido orquestados por los guardias presidenciales de élite y no por el ejército. Esto pone de relieve la segunda característica de los golpes de Estado modernos, ya que estos se han producido en países africanos francófonos donde los guardias presidenciales suelen estar más armados y mejor entrenados que el ejército regular. Mientras que la dimensión internacional de los golpes anteriores se centraba en gran

medida en las manos ocultas de potencias externas, los golpes recientes han tenido un trasfondo de sentimiento antiimperialista entre los ciudadanos, sobre todo contra Francia. En Malí, esto se tradujo en la expulsión de las tropas francesas, un caso similar al de los disturbios que tuvieron lugar en Níger. Por el contrario, el uso de fuerzas de mercenarios extranjeros –como el Grupo Wagner– para asegurar el país ha aumentado tras los golpes en Malí y Burkina Faso, con expectativas similares en Níger. Los golpistas también se han resistido a la aplicación de las normas regionales y continentales contra las UCG y, en Níger, han rehuido los compromisos con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). También es importante tener en cuenta la “alianza golpista” entre Gabón, Níger y Burkina Faso, basada en la solidaridad y la lealtad mutua.

En el caso de Níger, Burkina Faso, Guinea y Malí se comprometieron a apoyar a la junta y amenazaron con tomar represalias contra la propuesta de intervención militar de la CEDEAO. Aunque estas dinámicas distinguen los golpes contemporáneos de los anteriores, no se puede descartar el papel central del fracaso de las élites políticas a la hora de satisfacer las expectativas de los ciudadanos y el déficit de gobernanza como sus principales impulsores. Este hecho establece las similitudes entre los golpes pasados y presentes ya que, aunque hayan evolucionado, sus imperativos centrales de gobernanza siguen siendo el punto de apoyo en torno al cual gira su evolución. Así pues, aunque la tercera oleada define golpes de distinto tipo, se trata, en esencia, de una misma amenaza con diferentes matices.

La tercera ola democrática africana y la democracia electoral

La democracia ha sido una propuesta empíricamente desafiante, y a menudo teóricamente reprobable en la experiencia política del África poscolonial. Durante la mayor parte del período posterior a la independencia, la política africana estuvo dominada por todo tipo de sistemas políticos distintos a la democracia, sobre todo antes de la “tercera ola”, cuya transición comenzó a principios de la década de 1990. Al igual que en la Europa comunista, la dramática caída del Muro de Berlín en 1989 y la posterior desaparición del socialismo soviético sirvieron de catalizador para un cambio político drástico en África.

Dos acontecimientos históricos que tuvieron lugar en febrero de 1990 –la destitución pacífica del régimen de partido único en Benín y la liberación de Nelson Mandela en Sudáfrica– abrieron las puertas a las transiciones de la tercera ola. Benín celebró en 1991 sus primeras elecciones multipartidistas que transfirieron pacíficamente el poder

a un partido de la oposición. En los cinco años siguientes, más de dos tercios de los cuarenta y siete países celebraron elecciones multipartidistas. En 1997, sólo quedaban cuatro Estados que no habían llevado a cabo elecciones multipartidistas de transición. Según Salih O. Noor (2016), las transiciones de la tercera ola en África se diferenciaron en cuatro aspectos principales que tuvieron consecuencias negativas para su consolidación.

Esto se debe a que el éxito de estas transiciones y la subsiguiente democratización dependen en gran medida de la identidad y la relación entre los principales actores que promueven el cambio, como las élites del régimen antirreformista, las élites del régimen pro-reformista y la oposición liberal, así como de las modalidades del cambio, ya sean reformas graduales o radicales, y conciliatorias o confrontacionales. En primer lugar, las transiciones fueron desencadenadas por protestas masivas desde abajo, pero dirigidas sobre todo por los titulares desde arriba. Como tales, a diferencia de los pactos de élite que caracterizaron en cierta medida a la mayoría de los regímenes autoritarios burocráticos de transición de la tercera ola en los regímenes del sur de Europa, América Latina y la Europa comunista, los pactos políticos y el compromiso entre los partidarios de la línea dura del régimen y los reformistas fueron mínimos o estuvieron totalmente ausentes en la transición de los regímenes neopatrimoniales de África. En segundo lugar, las transiciones se desarrollaron siguiendo, por lo general, un patrón de protestas económicas motivadas por el deterioro del nivel de vida, seguidas de una escalada gradual hacia demandas politizadas de cambio de régimen. En un primer momento, las demandas democráticas quedaron relegadas a un segundo plano, y el impulso hacia un cambio político drástico decayó cuando las exigencias de reformas económicas se cumplieron o fueron apaciguadas con cautela por los versátiles titulares del poder. Estos dos patrones de transición tuvieron varias implicaciones decisivas para la democratización de África a largo plazo. Así, las transiciones de régimen producen legados duraderos que no sólo determinan las posibilidades de consolidación democrática, sino también el éxito de la transición en primer lugar.

En tercer lugar, la influencia externa en forma de condiciones de ajuste y presiones para la celebración de elecciones multipartidistas vinculadas a la ayuda al desarrollo desempeñó un papel importante en estas transiciones. En retrospectiva, las transiciones en Kenia (1992) y Malawi (1994) fueron, por ejemplo, difíciles de concebir sin la suspensión de la ayuda por parte de los donantes y la exigencia de elecciones multipartidistas como reacción a la represión por parte de Moi y Banda de las protestas prodemocráticas. Por último, las transiciones de la región carecieron de la modulación y la difusión que caracterizaron a las amplias revoluciones anticomunistas de los PECO y de los antiguos Estados soviéticos.

Las transiciones fueron desencadenadas por protestas masivas desde abajo, pero dirigidas sobre todo por los titulares desde arriba

Evidentemente, debido en parte a las drásticas transformaciones provocadas por la abrumadora rapidez y amplitud de las transiciones modulares, diez países de Europa Central y Oriental tenían constituciones relativamente liberales y cumplieron rápidamente los requisitos formales de la democracia en 1997, y algunos incluso redefinieron las constituciones e instituciones políticas posteriores a 1989 para alcanzar mayores niveles de democracia. Lejos de la democracia de tercera ola, la democracia electoral es lo que se observa hoy en África. Al llegar la tercera ola de democratización, se suponía que todos los países del continente se encontraban en una vía de transición unidireccional de la autocracia a la democracia. Sin embargo, muchos Estados africanos no han hecho más que celebrar elecciones periódicas multipartidistas y, en general, imitar las características democráticas, al tiempo que conservan diversas formas de gobierno no democrático. No obstante, comprender el estado de la democracia electoral es crucial para calibrar las posibilidades de democracia en África, ya que ésta puede, con el tiempo, si no invariablemente, conducir a una democracia plena, a su estancamiento o a su declive. Según una encuesta realizada por el Índice Ibrahim de Gobernanza Africana y otras encuestas mundiales, aunque África ha progresado desde 1990 en el desarrollo de una cultura democrática, tanto el multipartidismo y la gobernanza constitucional, como la calidad de la democracia electoral siguen siendo deficientes y, de hecho, puede afirmarse que están en declive².

El continente cuenta con los presidentes más longevos del mundo: al menos 18 de ellos han ocupado el cargo durante más de una década. Esto demuestra que la expansión cuantitativa de la democracia electoral en el continente en las dos últimas décadas no ha ido acompañada de un aumento cualitativo. Incluso en aquellos países en los que se han producido varias mejoras significativas en algunos atributos de la democracia electoral, esto se ve a menudo anulado por graves descensos en otros aspectos. Por ejemplo, la mayoría de los indicadores de democracia electoral del Índice Ibrahim muestran que los resultados de los países africanos están por debajo del 50%. Desde una perspectiva global, el Índice de Democracia muestra que África, con una puntuación continental media de 4,36 en 2018 en comparación con una media mundial de 5,48, y una puntuación continental media de 4,31 de 2006 a 2018 en comparación con una media mundial de 5,51, ha obtenido sistemáticamente resultados inferiores a la media mundial³. Aunque las puntuaciones muestran una disminución tanto a nivel mundial como en África durante estos períodos, África, con siete de los 15 países con la puntuación más

² Según la Fundación Mo Ibrahim, no es sorprendente que el Índice de democracia (Democracy Index) de la Unidad de Inteligencia de The Economist afirme que menos del 50% de los países africanos son democracias.

³ Como afirma la Unidad de Inteligencia de The Economist en Índice de Democracia (Democracy Index) el hecho de que tantos presidentes hayan estado en el poder de forma continuada durante más de una década plantea serias dudas sobre la calidad de la democracia en esos países.

baja del mundo, tiene la mayor concentración de regímenes autoritarios del mundo (Electoral Integrity Project, 2021).

Entendida la integridad electoral como la unidad de medida para evaluar la conformidad con las normas internacionales que rigen la celebración de elecciones, la puntuación global de la Percepción de Integridad Electoral (PEI) en África fue de 58 durante el periodo 2012-2014, una cifra que se sitúa notablemente por debajo de la media mundial, de 64,33. En uno de los últimos informes, basado en un estudio de todas las elecciones presidenciales y parlamentarias nacionales celebradas entre el 1 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2018, la puntuación de la PEI para África no solo volvía a ser la más baja, sino que se había deteriorado hasta alcanzar los 46 puntos. Con puntuaciones PEI de 24 cada uno, Burundi, Etiopía y Guinea Ecuatorial fueron los países con la calificación más baja de las elecciones en cualquier parte del mundo.

El continente cuenta con los presidentes más longevos del mundo: al menos 18 de ellos han ocupado el cargo durante más de una década

A pesar de la expansión de la democracia en África, el retroceso democrático y la fragilidad democrática van en aumento. Muchos países del continente tienen democracias frágiles y son propensos a retroceder a la hibridez o a la ruptura con la no democracia. De hecho, según los Índices GSoD, el continente alberga más de tres cuartas partes de las democracias más frágiles del mundo. El retroceso es cada vez mayor debido al debilitamiento de los controles sobre el gobierno y al declive de las libertades civiles. Este ha sido, por ejemplo, el caso de Tanzania y Zambia, que retrocedieron a regímenes híbridos en 2018 debido al deterioro del entorno político (Gromping y Martínez, 2021). La erosión democrática y el retroceso se están produciendo no solo en países que han obtenido sistemáticamente malos resultados en todos los indicadores, sino también en aquellos que han obtenido regularmente buenos resultados, como Botsuana, Cabo Verde, Namibia y Sudáfrica. La espiral descendente se agravó entre 2013 y 2017⁴. Por ejemplo, desde el fin del apartheid en 1994 y el inicio de una nueva era de democracia multipartidista, Sudáfrica ha experimentado un declive o estancamiento no solo en algunos de los atributos de la democracia electoral, sino también en sus niveles de participación electoral. La participación electoral era del 88% en 1999, habiendo descendido a un alarmante 65%, lo que representa un descenso del 20% en 20 años. Esto ocurre en muchos países africanos, ya que cada vez más ciudadanos han perdido la esperanza en el proceso electoral de sus países. Esto, por supuesto, conduce a la ilegitimidad del proceso electoral y, por tanto, a conflictos postelectorales y a cambios inconstitucionales en el poder en la mayoría de los Estados del África subsahariana (Norris & Gromping, 2019).

⁴ Otros estudios han llegado a conclusiones similares. Véase como ejemplo: Elena Gadjanova, 'Democracy in Decline in Africa' (Max-Planck-Gesellschaft, 18 September 2018); Christopher Fomunyoh, 'Facing Democratic Backsliding in Africa and Reversing the Trend Democratic' y Lise Rakner, 'Democratic Rollback in Africa' (Breaking BAD: Understanding the Backlash Against Democracy in Africa, 2019).

El efecto de los jóvenes, las mujeres y la tecnología en el reto democrático de África

Se dice que la tecnología y la llegada de las redes sociales han hecho del mundo una aldea global. Esto se observa en África, donde jóvenes de ambos sexos utilizan activamente las nuevas tecnologías para educar, compartir información y movilizarse, por citar sólo algunos ejemplos. Por ejemplo, los recientes golpes de Estado en la región del Sahel están orquestados por comandantes militares jóvenes que representan a los jóvenes de sus respectivos países. Hay más de mil millones de jóvenes en todo el mundo, de los cuales cerca del 80% representan a la juventud de los países en desarrollo, especialmente de los países africanos. Los jóvenes de África representan más del 60% de su población total, es lo que los demógrafos denominan aumento demográfico (Unión Africana, 2017; Ebata et al., 2005). Recientemente, con la llegada de las nuevas tecnologías, los hombres y mujeres jóvenes de África han constituido una importante fuerza política y han desempeñado una amplia gama de funciones en el ámbito político como votantes, activistas, miembros de partidos, parlamentarios, ministros, “soldados rasos” de partidos y *apparatchiks*. Aunque los partidos políticos, los gobiernos y otros líderes políticos a menudo explotan la actividad política de los jóvenes, su participación en la política tanto a nivel local como nacional ha sido significativa.

Las opiniones y las acciones de los jóvenes y mujeres africanos sirven de barómetro de la vitalidad y el potencial político y económico del continente. Su opinión es una medida del fracaso o el éxito de los sistemas políticos (Makmid K., 2023). En la literatura académica y en los documentos políticos, los jóvenes son retratados, por un lado, como “la esperanza del futuro” y, por otro, como un grupo desfavorecido y vulnerable. Sin embargo, la difusión de los medios sociales ha creado un espacio político alternativo para los jóvenes. Existe una participación activa de los jóvenes, especialmente de las mujeres, en la política y en los procesos democráticos (Ranford & Nana, 2019). Así, la juventud africana es una fuerza política fuerte, lo que ha quedado demostrado recientemente por la participación masiva de jóvenes en la Primavera Árabe y otros movimientos de protesta política, resistencia y revuelta en Burkina Faso, Senegal, Níger, Togo y Sudáfrica, entre otros países.

Sin embargo, la actividad política de los jóvenes no es un fenómeno novedoso: los jóvenes desempeñaron un papel político en las sociedades africanas precoloniales y fueron la vanguardia de los movimientos independentistas y de la lucha contra el apartheid en el siglo XX. Según Kudakwashe. B. (2024), los jóvenes africanos ven la democracia desde su utilidad cotidiana –la diferencia que marca



El desempleo juvenil continúa siendo un desafío para la seguridad en África, impulsando a los jóvenes hacia la violencia y la delincuencia

en su vida diaria—, que se convierte en la base de su compromiso e interacción. La Unión Africana, a través de su “Consulta Continental Anual de la Juventud de 2021”, señaló que los jóvenes aspiran a participar en la gobernanza democrática y en los procesos políticos. Cuando se les priva de sus derechos, crean sus propias plataformas utilizando las redes sociales y otros medios de convergencia alternativa. Cuando los jóvenes se sienten excluidos del espacio democrático o cuando su participación no supone ninguna diferencia en su condición, entonces algunos pueden recurrir a formas alternativas de acción social. Otros pueden abandonar la política, pero en ambos casos perjudican a la democracia y al Estado de Derecho. Un ejemplo de esta experiencia es la banda Mungiki de Kenia, originada por la privación de derechos sociopolíticos. Además, explica que las causas de estos cambios inconstitucionales de gobierno son variadas, entre ellas podemos destacar la decepción con la democracia electoral, que reelige a las mismas élites o, cuando cambian los gobiernos, no consiguen cambiar la situación de los jóvenes. También existe frustración por la injerencia política en las Fuerzas Armadas y la corrupción generalizada, así como por la escasa representación de las mujeres en la toma de decisiones, lo que supone un riesgo para la paz. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo juvenil en el Norte de África ascendía al 23,7% en 2009 y se estima que se ha mantenido en torno al mismo nivel en 2010. Esta cifra duplica la del África Subsahariana, donde la tasa de desempleo juvenil fue del 11,9% en 2009 (Oficina Internacional del Trabajo, 2010). El desempleo juvenil continúa siendo un desafío de seguridad en África, impulsando a los jóvenes hacia la violencia y la delincuencia. En este contexto, dado que los jóvenes representan un elemento crucial para la democratización, pueden convertirse en protagonistas de la violencia y ser vulnerables a participar en conflictos armados, como lo demuestran los casos de niños soldados en países como África Central, Liberia, Sudán, Uganda, Sierra Leona, la República Democrática del Congo y otros países del continente africano (Gedion G. Jalata, 2014).

La bibliografía disponible sugiere que el desempleo en la mayoría de los países africanos, especialmente en la región del Sahel, desencadena numerosos golpes de Estado. Por ello, la reciente frecuencia de golpes de Estado en África, con siete en los últimos tres años, ha suscitado debates sobre la incapacidad de la democracia, tal y como se practica en la actualidad, para destituir a los líderes políticos, a pesar del descontento a gran escala. Cuando ocurre un golpe se violan fundamentalmente los principios constitucionales, lo que lo convierte en ilegítimo.

Por tanto, los jóvenes y las mujeres perciben la democracia electoral en África como inadecuada, ya que los mismos líderes son reelegi-

dos desde hace más de tres décadas. Como afirma Makmid Kamarra (2023), los jóvenes africanos no se benefician de los dividendos de la democracia, es decir, el respeto del Estado de Derecho y la provisión de servicios socioeconómicos básicos esenciales, entre otros. Para ellos, la democracia aún no ha resuelto los problemas básicos de la juventud en África. El continente está experimentando un “Youthlash”, que se refiere a la reacción profundamente arraigada y adversa de la población juvenil contra los modelos actuales de democracia. Es la respuesta colectiva, a menudo no planificada pero generalmente comprendida, de la juventud para boicotear los sistemas de gobierno y las estructuras de liderazgo de la sociedad.

En África, esto se manifiesta de múltiples maneras. En primer lugar, a través de una reticencia general a comprometerse con la política o los procesos políticos asociados a la democracia, y, en segundo lugar, mediante la violencia directa o el apoyo a acciones violentas emprendidas por otros. Tomando como ejemplo los recientes golpes de Estado mencionados anteriormente, la democracia es percibida negativamente entre los jóvenes y las mujeres africanas, ya que no ha proporcionado los dividendos esperados de una buena gobernanza económica democrática.

De hecho, casi todos los líderes de los regímenes militares en África Occidental y Central tienen entre 35 y 45 años. Salvo uno de ellos, todos tienen menos de 50 años. Por ejemplo, el líder militar de Burkina Faso es el capitán Ibrahim Traore, de 35 años. Sus homólogos maliense y guineano, el coronel Assimi Goita y el coronel Mamady Doumbouya, tienen alrededor de 40 años. Lo que todos estos hombres tienen en común es que han reemplazado a políticos civiles de mayor edad que han frustrado o intentado truncar uno u otro proceso democrático en sus respectivos países.

En el caso de Guinea, por ejemplo, el coronel Mamadou Doumbouya arrebató el poder al profesor Alpha Conde, de 86 años. Dos años antes del golpe, el profesor Conde había modificado la constitución de su país para poder presentarse a un tercer mandato. Tras el referéndum, el profesor Conde utilizó a los mismos militares que lo destituyeron para disparar y herir a grupos de jóvenes que cuestionaban los resultados del referéndum. Muchos de ellos salieron a las calles dos años después para celebrar la destitución del presidente Conde y recibieron con los brazos abiertos al joven coronel Doumbouya.

Sin embargo, las actuales manifestaciones de Youthlash contra la democracia pueden ser las más temibles y peligrosas. Esto se debe principalmente a que los jóvenes ahora disponen de herramientas tecnológicas y de movilización que no estaban disponibles para generaciones anteriores.



Conclusión: el futuro de la democracia en África

El resurgimiento de los golpes militares en la política africana supone un reto para la democracia y pone de manifiesto la fragilidad del proceso de democratización que ha tenido lugar en África. En el período comprendido entre los años sesenta y ochenta, numerosos gobiernos elegidos democráticamente fueron derrocados por fuerzas militares, como los golpes de Benín, Ghana, Nigeria y Uganda, entre otros (Clark, 2007). A juzgar por la reciente oleada de golpes de Estado, la democracia parece encontrarse en un estado muy frágil en África. Durante mucho tiempo, África ha disfrutado de una relativa estabilidad en su proceso de democratización. Sin embargo, este largo periodo de estabilidad está siendo cuestionado de nuevo, pues ya se han producido siete derrocamientos con éxito de gobiernos elegidos democráticamente en Chad, Mali (dos golpes), Guinea, Sudán, Burkina Faso, Gabón y Níger entre 2021 y 2023, además de los ataques fallidos.

África ha disfrutado de una relativa estabilidad en su proceso de democratización. Sin embargo, este largo periodo de estabilidad está siendo cuestionado de nuevo, pues ya se han producido siete derrocamientos con éxito de gobiernos elegidos

Asimismo, cabe señalar que las recientes oleadas golpistas en África han estado dominadas por Estados de África Occidental: Níger, Mali, Burkina Faso y Guinea. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando los ciudadanos recibían los ataques contra gobiernos elegidos democráticamente con descontento y desaprobación, los recientes golpes de Estado, por muchas razones, han sido recibidos con apoyo y aceptación por parte de los ciudadanos mediante celebraciones en las calles y mensajes de apoyo en las redes sociales (Christian Nzubechi Akubueze, 2024). Los ciudadanos han salido en masa a las calles para hacerse *selfies* con los soldados y animarlos en señal de apoyo. Algunos han llegado incluso a publicar mensajes de apoyo en las redes sociales. Por ejemplo, tras el golpe de Estado del 26 de julio en Níger, los ciudadanos llenaron los estadios en apoyo del gobierno militar. En Gabón, la gente salió a la calle en la capital del país, Libreville, para vitorear a los soldados y celebrar el derrocamiento del gobierno (Falola, 2022).

Esta reciente y cálida acogida a las tomas de poder militares y el respaldo a los golpes de Estado por parte de ciudadanos de algunos países africanos ha sido causada principalmente por la decepción tras la promesa de que la democracia traería prosperidad y mejoraría las condiciones de vida. Esta opinión es respaldada por Chigozie y Oyinmiebi (2022), quienes afirmaron que no es sorprendente ver a la ciudadanía celebrar las actuales oleadas golpistas dada la variedad de casos de malos índices de gobernanza en toda África, como la corrupción, la falta de elecciones libres, justas y creíbles, y la creciente crisis de seguridad. “La protesta popular que estalló en muchas partes de África en 2021 reflejaba en parte la creciente alienación de los jóvenes, quienes aspiran a mejores condiciones de vida y oportunidades económicas”.

Aunque “el resurgimiento de los golpes de Estado y el recrudecimiento de las intervenciones militares en toda África violan directamente los principios democráticos y representan una amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad en el continente” (ORF, Observer Research Foundation, 2022), el fuerte apoyo de la población socava a los líderes depuestos. Como afirmaron Odigbo, Ezekwelu y Okeke (2023), la aceptación y el apoyo a la democracia, especialmente durante la tercera ola democrática de la década de 1990, se derivan de la conciencia y el deseo de la población de garantizar la rendición de cuentas, la equidad y la justicia, algo que no ha ocurrido con los líderes depuestos.

Se espera que estos atributos de la democracia proporcionen la mayor felicidad a un mayor número de personas en la sociedad (Odigbo, Ezekwelu & Okeke, 2023). En línea con esto, al observar la oleada golpista y el apoyo popular de los ciudadanos, es una señal de la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia y su incapacidad para incorporar estos principios democráticos para proporcionar felicidad a la gente. Explicando la implicación del resurgimiento golpista en África Occidental en África a partir del problema del contagio, Falola (2022) afirmó que cuando se produce un golpe militar en una zona de una región, existe la posibilidad de que países de otras zonas de la región también recurran a él. Los golpes militares en África Occidental provocan una sensación de legitimidad y estímulo en otras regiones de África.

El futuro de la democracia en África es, en el mejor de los casos, sombrío, salvo que se tomen medidas drásticas. Sin embargo, África no es un caso perdido de democracia fallida. La democracia debe profundizarse en lugar de limitarse a elecciones periódicas. Los organismos de gestión electoral deben ser independientes para organizar elecciones libres, justas y creíbles, y los poderes judiciales tienen que ser independientes, lo que no ocurre en la mayoría de los países africanos que se enfrentan a golpes militares.

Referencias bibliográficas

African Union (2017): *State of Africa's population report*. Addis Ababa, African Union.

Mazrui, A. (1993): *General History of Africa VIII: Africa Since 1935*, Paris, UNESCO.

Bierschenk, T. y Spies, E. (2010): “Introduction: Continuities, Dislocations and Transformations: 50 Years of Independence in Africa”, *Africa Spectrum*, 45 (3), pp. 3-10.

Chigozie, C. F., y Oyinmiebi, P. T. (2022): “Resurgence of military coups in West Africa: Implications for ECOWAS”, *African Journal of Social Sciences and Humanities Research*, 5(2), pp. 52-64. DOI: 10.52589/AJSSHR-W9F5VAXE

Nzubechi Akubueze, C (2024): "Democracy's Discontent and the Resurgence of Coups in West Africa: Implications for Africa", *African Journal of Law, Political Research and Administration*, 7(1), pp. 14-24. DOI: 10.52589/AJLPRAUNWJTJEN

Clark, J. F. (2007): "The decline of the African military coup", *Journal of Democracy*, 18(3), pp. 141-155. DOI: 10.1353/jod.2007.0044

Crawford, Y. (2010): *The Post Colonial State in Africa: Fifty years of Independence*, Madison, University of Wisconsin Press.

Falola, T. (2022, January 29). Are coups back in Africa? <https://www.premiumtimesng.com/opinion/508569-are-coups-back-in-africa-by-toyinfalola.html>

Fanon, F. (1961): *The Wretched of the Earth*, Nueva York, Grove Press.

Jalata Gedion, G. (2014): *Challenges and Opportunities of Youth in Africa* June, Economic Commission for Africa, 6, pp. 537-542.

Organización Internacional del Trabajo (2010): *World of work report 2010*, Genova, Organización Internacional del Trabajo.

Bandama, K. (2024): "Can African youth play a leading role in defending democracy and working for change within constitutional democracies", *ACCORD*, 28 de marzo. Disponible en: <https://www.accord.org.za/analysis/can-african-youth-play-a-leading-role-in-defending-democracy-and-working-for-change-within-constitutional-democracies/>

Kamara, M. (2023): "The rise of youthlash: African Youth and the Democracy Dilemma", *Atlantic Fellows*, 8 de noviembre. Disponible en: <https://afsee.atlanticfellows.lse.ac.uk/en-gb/blogs/the-rise-of-youthlash-african-youth-and-the-democracy-dilemma>

Max Gromping and Ferran Martinez I Coma, 'Electoral Integrity in Africa' (Electoral Integrity Project, 2021) accessed 1 March 2021. It should be noted that the PEI index summary scale ranges from 0-100.

Odigbo, J., Ezekwelu, K. C., y Okeke, R. C. (2023): "Democracy's discontent and the resurgence of military coups in Africa", *Journal of Contemporary International Relations and Diplomacy*, 4(1), pp. 644-655. DOI: 10.53982/jcird.2023.0401.01j

Norris, P. y Grömping, M. (2019): *Electoral Integrity Worldwide*, The University of Sydney.

Powell, J. y Clayton T. (2011): "Global Instances of Coups from 1950-Present", *Journal of Peace Research*, 48(2), pp. 249-259.

Huntington, S. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

O.Noor, S. (2019): "Third Wave Democratization in Post-Cold War Africa: The Rise of Illiberal Democracy in Comparative Perspective", *CEU Political Science Journal*, 10 (1), pp. 51-83.

United Nations (2023): Economic Commission Macro-Economic Report 2023. Addis Ababa, Ethiopia.

Rodney, W. (1974): *How Europe Underdeveloped Africa*, Londres, Bogle-L'Ouverture Publications.

Van Gyampo, E. y Akua Anyidoho, N. (2019): "Youth Politics in Africa", en Cheeseman, N. ed., *The Oxford Encyclopedia of African Politics*, Oxford, Oxford University Press.

El futuro de Somalilandia y las tensiones con Somalia

Mohamed Osman Mohamoud

Representante en Somalia de la Universidad para la Paz



Introducción

Las complejidades entrelazadas del futuro de Somalilandia y las continuas tensiones dentro de Somalia narran una historia con profundas repercusiones en la paz, la estabilidad y el progreso del Cuerno de África. En el norte de Somalia se encuentra Somalilandia, un territorio que proclamó su independencia tras el colapso del gobierno de Somalia en 1991. La caída del régimen de Siad Barre en 1991 desencadenó una prolongada guerra civil que provocó la fragmentación del país en distintos clanes y la erosión de las instituciones estatales. El actual conflicto entre Somalia y Somalilandia se ve agravado por factores como la política basada en clanes, la corrupción y las intervenciones externas. Además, el grupo terrorista Al-Shabaab entorpece las conversaciones de paz entre Somalilandia y Somalia.

La falta de reconocimiento internacional y los conflictos internos han limitado la capacidad de Somalilandia a la hora de conseguir ayuda internacional al desarrollo, de atraer inversiones extranjeras y de establecer relaciones exteriores formales

Desde su declaración como nación independiente, Somalilandia ha emprendido un impresionante camino para construirse como estado un Estado autónomo, creando sus propias estructuras de gobierno, celebrando elecciones democráticas y el logrando de un nivel notable de estabilidad interna (Ahmed, 2019). A pesar de estos logros, conseguir el reconocimiento internacional como Estado independiente sigue siendo un obstáculo formidable; aunque recientemente Somalilandia firmó un Memorando de Entendimiento con Etiopía el 1 de enero, mediante el cual otorgó en arrendamiento a este último país, que carece de litoral, una franja costera de 20 km en torno al puerto de Berbera, situado en el golfo de Adén, por un período de 50 años. Somalilandia considera esta medida un paso en la dirección correcta hacia el reconocimiento soberano, aunque Etiopía afirma que este acuerdo tiene básicamente fines comerciales y militares, no de anexión ni de reconocimiento formal de la soberanía de Somalilandia. Esta medida ha sido criticada y rechazada por el Parlamento y el presidente de la República Federal de Somalia, lo que ha generado tensiones en la región. De esta forma, la aspiración de Somalilandia de convertirse en un Estado soberano ha retrocedido. Esto se debe en gran medida a que los principios imperantes entre la comunidad internacional favorecen el mantenimiento de las fronteras existentes y la defensa de la soberanía de los estados ya reconocidos internacionalmente.

La falta de reconocimiento internacional y los conflictos internos han limitado la capacidad de Somalilandia a la hora de conseguir ayuda e internacional y de desarrollo, de atraer inversiones extranjeras y de establecer relaciones exteriores formales. Esto, a su vez, ha limitado su crecimiento económico. A pesar de estas dificultades, Somalilandia ha logrado un desarrollo dinámico del sector privado. Al aprovechar su estabilidad comparativa y la naturaleza emprendedora de su población, ha sido capaz de promover el desarrollo económico (Bradbury, 2017). Este capítulo examina la dinámica compleja de la tensión entre Somalia y la búsqueda de Somalilandia del reconocimiento como Estado independiente. Explora las posibles vías para la estabilidad, para la construcción de la paz y el impacto que esto tiene en la democracia en el Cuerno de África.

Visión histórica del conflicto entre Somalilandia y Somalia

El Tratado anglo-francés de 1888, el protocolo anglo-italiano de 1894 y el Tratado de delimitación anglo-etíope de 1897 constituyen los regímenes jurídicos que determinaron en gran medida los contornos y fronteras de la Somalilandia británica. Sin embargo, el posterior acuerdo entre Gran Bretaña y Etiopía en 1954 no afectó a

la aplicación del Tratado anglo-etíope de 1897. En consecuencia, la Somalilandia británica comprendía las regiones de Awdal, Waqrooyi, Galheed, Togdhhre, Sannag y Sool. Gran Bretaña logró establecer un sistema de gobierno indirecto, aunque su expansión se vio obstaculizada en cierta medida por un levantamiento anticolonial entre 1899 y 1920 (Hoehne, 2006).

El 1 de julio de 1960, la antigua Somalilandia italiana y la antigua Somalilandia británica se unieron voluntariamente y formaron el Estado independiente de la “República Somalí” sobre la base de que “los somalíes son el mismo pueblo, hablan el mismo idioma y tienen una religión común” (Hussein Mahmoud, 2007). Desde el principio, los dirigentes de este nuevo Estado trataron de crear un único supra estado, la Gran Somalia, que incluía la Somalia Occidental administrada por Etiopía y, en la actualidad oficialmente, el Estado Regional Somalí, un Estado regional en el este de Etiopía, la Djibouti administrada por Francia y el Distrito Fronterizo del Norte (NFD) de Kenia.

El factor político que inspiró a los líderes somalíes para adoptar la idea de la Gran Somalia fue que esta servía al propósito de unificar a las diversas familias de clanes bajo un solo Estado somalí. También se pretendía que fuera el medio más adecuado para superar las arraigadas divisiones internas entre las antiguas colonias italiana y británica. Sin embargo, la región del norte, también llamada Somalilandia, no se mostró satisfecha con la representación que obtuvo en el gobierno recién formado. No solo la capital estaba en el sur, sino que el presidente y el primer ministro eran además sureños. Al estar gobernados por dos potencias coloniales diferentes, los dos territorios “habían producido sistemas administrativos, económicos y jurídicos en gran medida incompatibles, así como orientaciones e intereses divergentes entre sus élites políticas”. Un año después, en junio de 1961, el descontento había aumentado todavía más, por lo que el pueblo somalí de la región del Norte vetó la constitución e intentó recuperar su independencia a través de un golpe de estado fallido.

En 1969, el general Mohamed Siad Barre se hizo con el poder mediante un golpe militar que inicialmente obtuvo un amplio apoyo, impulsado por su visión de una Gran Somalia unificada. Sin embargo, con el paso de los años, especialmente tras la guerra de 1977 entre Somalia y Etiopía, la popularidad del régimen empezó a decaer. Aumentaron las críticas por la creciente parcialidad del gobierno hacia grupos específicos, lo que contribuyó a generar sentimientos de marginación entre otras comunidades, sobre todo en las regiones noroccidentales, que acabarían por declarar su autonomía como Somalilandia. Este descontento fue un factor importante en la aparición del Movimiento Nacional Somalí (M.N.S.), que desempeñó un papel crucial en la trayectoria histórica de la región.

Somalilandia se ha esforzado por mantener la paz y por estimular el crecimiento económico como fundamentos de sus reivindicaciones de soberanía

Con el aumento de las tensiones en el país la guerra civil estalló en 1988, dividiendo Somalia en facciones a favor y en contra de Barre. El conflicto acabó con el régimen de Siad Barre y provocó el colapso del Estado somalí en enero de 1991, al no haber un sucesor que reemplazase al presidente Barre y a su régimen (Leiden et al., 2004). Con el colapso del Estado somalí, los clanes de la región norte convocaron la “Gran Conferencia del Pueblo del Norte” en mayo de 1991, durante la cual anunciaron su independencia dentro de las antiguas fronteras británicas. Durante la conferencia, el M.N.S y los ancianos de los clanes del norte se retiraron del Acta de Unión de 1960 y encomendaron a los principales miembros del M.N.S la formación de un gobierno durante dos años.

La caída del régimen de Said Barre en 1991 marcó el inicio de un periodo de inestabilidad marcado por la agitación civil, que incluyó la proliferación de grupos armados, disputas entre clanes y el ascenso de señores de la guerra y extremistas en el Sur. Este periodo provocó tanto el colapso de las estructuras gubernamentales como importantes pérdidas humanas y materiales (Bradbury y Healy, 2010). En medio de esta agitación, Somalilandia declaró su independencia con el objetivo de establecerse como una entidad separada de Somalia. A pesar de los continuos conflictos y de la falta de reconocimiento por parte de Somalia y de la comunidad internacional, Somalilandia se ha esforzado por mantener la paz y por estimular el crecimiento económico como fundamentos de sus reivindicaciones de soberanía. Sin embargo, esta ambición se ha visto desafiada por una serie de crisis sociopolíticas y económicas. Acontecimientos recientes, como el conflicto de Lasanod, las dimisiones políticas en 2023 y los conflictos por cuestiones electorales han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de sus sistemas políticos y de gobernanza, con la política de clanes, la corrupción, el desempleo y los problemas de seguridad minando su estabilidad. Mientras tanto, Somalia sigue enfrentándose a importantes retos, como las amenazas terroristas y un sistema de gobernanza frágil. A pesar de estos retos, el gobierno de Somalia, que incluye representación de los clanes del norte tanto en el parlamento como en las instituciones federales, aún no ha reconocido a Somalilandia como Estado independiente.

El Gobierno Federal de Somalia y de Somalilandia han entablado conversaciones de forma intermitente desde 2012 hasta 2024, pero a menudo han tenido dificultades para lograr avances sustanciales. De 2012 a 2015 se celebraron seis rondas de conversaciones en diversas ciudades internacionales, como Londres, Dubái, Ankara, Estambul o Yibuti, entre otras. A pesar de estos esfuerzos, la séptima ronda celebrada en Estambul en enero de 2015 fracasó, provocando una interrupción temporal del diálogo (Muhumed, 2019).

En 2023, el diálogo se reinició bajo los auspicios del presidente somalí, Hassan Sheikh Mohamud y el presidente de Somalilandia, Muse Bihi Abdi. Este compromiso renovado no suponía ceder en cuestiones de soberanía o reconocimiento, sino que se consideraba un paso hacia un futuro más cooperativo. Ambas partes mantuvieron sus posturas fundamentales y Somalia hizo hincapié en la importancia de la unidad nacional y la integridad territorial, con el apoyo de los principios de la comunidad internacional que respetan los derechos territoriales y la integridad de los Estados soberanos (Guudle, 2023).

Históricamente, estas conversaciones han sido acogidas con optimismo por la comunidad internacional y se han logrado algunos avances iniciales. Por ejemplo, los Acuerdos de Londres de 2012 establecieron un comité técnico conjunto y señalaron áreas de posible colaboración, sentando las bases para una posible reconciliación. Sin embargo, la cuestión central –la presión de Somalilandia por el reconocimiento internacional frente al interés de Somalia por mantener su integridad territorial– sigue siendo un obstáculo importante a la hora de lograr avances significativos y a pesar de los continuos esfuerzos por superar estas diferencias.

La búsqueda de autonomía en Somalilandia

La autonomía de Somalilandia es una cuestión compleja y polifacética enraizada en dinámicas históricas, políticas y sociales. Somalilandia, un Estado autoproclamado del Cuerno de África, declaró unilateralmente su independencia de Somalia en 1991 tras el colapso del gobierno central de la República Democrática Somalí. A lo largo de los años, Somalilandia ha conseguido establecer un gobierno funcional, celebrar elecciones periódicas, mantener una relativa estabilidad y prestar servicios públicos esenciales a sus ciudadanos. La búsqueda de la autonomía de Somalilandia puede entenderse en el contexto más amplio de las dinámicas históricas y políticas de la región.

Contexto histórico

La génesis de las tensiones actuales se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la región que ahora comprende Somalia y Somalilandia fue dividida entre las potencias coloniales británica e italiana. Esta división dio lugar a distintos desarrollos políticos y sociales en el norte (Somalilandia británica) y el sur (Somalilandia italiana), que posteriormente se fusionaron en la República Somalí

La autonomía de Somalilandia es una cuestión compleja y polifacética enraizada en dinámicas históricas, políticas y sociales

en 1960. Las disparidades y el descontento con la unión llevaron a Somalilandia a declarar su independencia en 1991 tras la caída del régimen de Siad Barre. La época del gobierno de Barre (1969-1991) marcó significativamente la trayectoria de las relaciones entre Somalia y Somalilandia. El gobierno de Barre, originado tras un golpe militar, abrazó una forma de socialismo científico marcada por la grave discriminación y represión basada en los clanes. Durante este período se marginó a los clanes no-Darod y se intensificaron las tensiones entre clanes, lo que condujo a la guerra civil somalí y finalmente, a la fragmentación del Estado (Guudle y Ozev, 2019).

El régimen de Siad Barre, que gobernó Somalia desde 1969 hasta 1991 tuvo un profundo impacto tanto en la población de Somalia como de Somalilandia, especialmente en términos de violencia, represión y discriminación. Estas acciones influyeron enormemente en el panorama político de Somalilandia y en su posterior búsqueda de autonomía. La gobernanza del régimen se caracterizó por llevar a cabo actos generalizados de violencia y represión contra quienes se oponían y/o criticaban al gobierno, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales destinadas a sofocar cualquier tipo de oposición. Human Rights Watch (2018) señaló que el régimen empleó sistemáticamente la violencia de Estado para reprimir la disidencia, con graves repercusiones que afectaron principalmente a regiones como Somalilandia. Importantes campañas militares, como la tristemente célebre “Operación Cosecha Roja” a finales de la década de los ochenta, causaron importantes daños y víctimas civiles en Somalilandia, afectando principalmente a personas asociadas a los movimientos de oposición como el Movimiento Nacional Somalí (MNS). Durante este periodo también se persiguió a determinadas comunidades, lo que tuvo, a su vez, consecuencias políticas y económicas para las mismas. Estas comunidades se enfrentaron a una persecución política desproporcionada y a menudo fueron excluidas del acceso equitativo a los recursos y a la representación política. El punto álgido de la violencia se produjo entre mayo y agosto de 1988, momento en el cual, según los informes, el Ejército Nacional Somalí (SNA) llevó a cabo redadas y ejecuciones masivas contra la población civil de algunas comunidades. Otras medidas represivas incluyeron la destrucción de infraestructuras esenciales, como puntos de agua, y la destrucción deliberada de recursos económicos como el ganado, junto con la quema de aldeas y las detenciones arbitrarias.

Este contexto histórico es fundamental para comprender los retos profundamente arraigados y el deseo de autonomía de las regiones afectadas (Amnistía Internacional, 1990). El aumento de las tensiones entre el gobierno central y las regiones como Somalilandia exacerbó los agravios que, en última instancia, alimentaron la rebelión armada de Somalilandia contra el régimen de Barre (Samatar,

1988). Sin embargo, la caída del régimen de Barre y la declaración unilateral de independencia de Somalilandia supusieron un reto para Somalia, ya que las divisiones internas y la inestabilidad política obstaculizaron el proceso de construcción nacional. El colapso del Estado central somalí en 1991, tras el derrocamiento del presidente Siad Barre, marcó un momento crucial en la búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia. Tras el colapso del Estado Somalí, Somalilandia declaró unilateralmente su independencia y trató de establecer su propio gobierno y sus instituciones, una acción que sigue siendo impugnada hasta la fecha.

Gobernanza y construcción del Estado

A finales del siglo XIX, Somalia se dividió en diferentes territorios coloniales quedando las regiones del norte bajo control británico, incluida la Somalilandia británica (Bradbury, 2008). Los vestigios de su colonialismo están presentes en los sistemas de gobierno. Bajo el dominio colonial británico Somalilandia desarrolló un sistema político y administrativo distinto, que sentó las bases para su futura búsqueda de secesión. La administración británica en Somalilandia invirtió en el desarrollo de infraestructuras, educación y gobernanza, lo que ayudó a dar forma a un sentimiento de identidad regional y fomentó el deseo de autogobierno (Abdi, 2018). Al mismo tiempo, Somalia, gobernada por Italia, sigue lidiando con una agitación sociopolítica que impide cualquier desarrollo importante.

Tras su independencia autoproclamada en los años noventa, cabe destacar que los procesos políticos llevados a cabo lograron un desarrollo sustancial ya que algunas instituciones estatales se formaron en unas condiciones únicas de interacción entre actores estatales y no estatales. No obstante, la competencia entre las autoridades de las instituciones estatales modernas, los sistemas de clanes/tradicionales y los actores religiosos han planteado algunos retos permanentes que han impedido a Somalilandia construir un sistema político y jurídico unificado y eficaz. Según Virgil (2010), Somalilandia ha priorizado sus esfuerzos hacia el desarrollo económico y el bienestar social como parte de su proceso de construcción estatal. A pesar de enfrentarse a innumerables retos, como la escasez de recursos y la falta de reconocimiento internacional, Somalilandia ha logrado avances significativos en educación, sanidad y en el desarrollo de infraestructuras. El gobierno ha aplicado políticas para promover la inversión, el espíritu empresarial y la creación de empleo, fomentando el crecimiento económico y mejorando los medios de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, la República Federal de Somalia y la comunidad internacional siguen viendo con malos ojos su búsqueda de la autonomía.

Paz y estabilidad

La paz y la estabilidad han sido fundamentales en la búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia, que se esfuerza por establecerse como una entidad viable e independiente. Desde que declaró su independencia de Somalia en 1991, Somalilandia ha dado prioridad a las iniciativas de consolidación de la paz como componente fundamental de su proceso de construcción estatal. La decisión de separarse de Somalia estuvo motivada, en parte, por el deseo de distanciarse de las políticas represivas y de marginación, los desplazamientos forzados y las violaciones de los derechos humanos perpetradas antes y durante el régimen de Siad Barre. Estas experiencias alimentaron la resolución de Somalilandia de separarse y establecer una sociedad estable y pacífica gobernada por sus ciudadanos dentro de las fronteras anteriores a la unificación del antiguo protectorado británico de Somalilandia.

La paz y la estabilidad han sido fundamentales en la búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia, que se esfuerza por establecerse como una entidad viable e independiente

Según Hoehne (2010), tras su independencia autoproclamada, Somalilandia ha dado pasos significativos hacia el mantenimiento de la paz y la estabilidad internas. A diferencia de su homóloga en el sur de Somalia, Somalilandia ha logrado evitar en gran medida el ciclo de violencia y los conflictos entre clanes que han asolado el resto del país. Esta relativa paz se puede atribuir a varios factores, entre ellos los esfuerzos de reconciliación emprendidos por los líderes tradicionales, la sociedad civil y el gobierno. Somalilandia ha dado prioridad al diálogo, la negociación y a la búsqueda de consensos para resolver las disputas internas y mantener la estabilidad, aprovechando su larga tradición en la resolución de conflictos. Según Bradbury (2008), Somalilandia ha invertido en la creación de instituciones de seguridad eficaces para mantener la ley y el orden dentro de sus fronteras. La Fuerza de Policía de Somalilandia y el Ejército Nacional de Somalilandia han desempeñado papeles cruciales a la hora de garantizar la seguridad de la población y salvaguardar la soberanía del país. Además, Somalilandia ha participado activamente en iniciativas de paz regionales e internacionales para promover la estabilidad en la región del Cuerno de África.

El mantenimiento de la paz y la estabilidad han sido fundamentales para atraer inversiones, fomentar el desarrollo económico y reforzar la legitimidad del gobierno de Somalilandia. A pesar de enfrentarse a numerosos retos, como la escasez de recursos o la falta de reconocimiento internacional, Somalilandia ha logrado avances significativos en educación, sanidad y en el desarrollo de infraestructuras. La estabilidad y la seguridad de las que disfruta Somalilandia han creado un entorno propicio para la inversión y el espíritu empresarial, impulsando el crecimiento económico y mejorando los medios de vida de sus ciudadanos.

Esfuerzos diplomáticos y de desarrollo económico

Somalilandia ha llevado a cabo una labor diplomática activa para lograr el reconocimiento y el apoyo internacional en su búsqueda de autonomía. Desde que lograra su independencia de Somalia en 1991, la región se ha embarcado en diversas iniciativas diplomáticas para lograr la soberanía y la autodeterminación. A pesar de estos esfuerzos, el reconocimiento diplomático mundial aún sigue siendo difícil de alcanzar. Un componente fundamental de la estrategia diplomática de Somalilandia ha sido el establecimiento de oficinas de representación en países afines. Aunque estas oficinas carecen de estatus oficial de embajada, sirven como misiones diplomáticas para relacionarse con gobiernos extranjeros, defender los intereses de Somalilandia y buscar su reconocimiento como Estado independiente (Ahere, 2013). A través de su participación en organizaciones como la Unión Africana, las Naciones Unidas y distintos organismos regionales, Somalilandia se ha esforzado en fomentar las alianzas con los países que apoyan su causa.

Además de las relaciones diplomáticas, Somalilandia ha adoptado medidas prácticas para reforzar su prestigio y credibilidad internacionales. Esto incluye la promoción de la buena gobernanza, la celebración de elecciones libres y justas, la defensa del Estado de derecho y la salvaguarda de los derechos humanos dentro de sus fronteras. Demostrando su compromiso con los valores democráticos, la paz y la estabilidad, Somalilandia pretende distinguirse de otras regiones de Somalia afectadas por los conflictos, posicionándose como un socio fiable para la cooperación internacional.

Según el International Crisis Group (ICG) (2015), el progreso económico de Somalilandia se ve obstaculizado por las importantes deficiencias presentes en sus infraestructuras, carreteras, puertos y en su sistema de suministro eléctrico. Además, los elevados niveles de desempleo y la pobreza generalizada agravan las dificultades económicas a las que se enfrenta Somalilandia. En particular, los jóvenes se enfrentan a escasas oportunidades educativas, de empleo remunerado y de capacitación económica, lo que genera desencanto y descontento entre la sociedad.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos conjuntos durante las últimas tres décadas, la búsqueda de reconocimiento de Somalilandia aún no se ha cumplido. A pesar de sus esfuerzos diplomáticos y de los avances tangibles en gobernanza y estabilidad, la comunidad internacional aún no ha reconocido formalmente a Somalilandia como Estado independiente.



La búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia se ha enfrentado a numerosos obstáculos que han impedido su avance hacia la consecución del pleno reconocimiento como Estado independiente

Como parte de sus esfuerzos por consolidar el reconocimiento internacional, Somalilandia reconoce que el desarrollo económico es vital tanto para lograr estabilidad interna y como para mostrar su capacidad de gobernar con eficacia. Un aspecto clave del desarrollo económico de Somalilandia es la promoción del comercio y la inversión. Somalilandia ha avanzado significativamente en la creación de un entorno propicio para las actividades empresariales, ha promulgado leyes favorables a la inversión, ha creado agencias especializadas de promoción de la inversión y ha mejorado las infraestructuras, incluidos puertos y aeropuertos (Derso, 2009). Estos esfuerzos han atraído a inversores extranjeros, sobre todo en los sectores de las telecomunicaciones, la energía y la ganadería. Por ejemplo, el proyecto de ampliación del puerto de Berbera, en asociación con los Emiratos Árabes Unidos, tiene el potencial de transformar Somalilandia en un centro de comercio regional. Además, Somalilandia ha puesto en marcha estrategias para hacer frente a la fuga de cerebros fomentando el retorno de miembros cualificados de la diáspora que pueden contribuir al desarrollo del país con su experiencia y sus inversiones (Fitz Gerald, 2006).

La búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia se ha enfrentado a numerosos obstáculos que han impedido su avance hacia la consecución del pleno reconocimiento como Estado independiente. Estos obstáculos son complejos y abarcan una serie de dinámicas internas y externas, incluidos factores políticos, económicos y geopolíticos. A nivel interno, Somalilandia se enfrenta a problemas de gobernanza, como la consolidación de las instituciones políticas, el fomento de estructuras de gobierno integradoras y la resolución de las divisiones internas. Las limitaciones económicas también plantean obstáculos importantes que dificultan el progreso, con recursos limitados, infraestructuras poco desarrolladas y una economía frágil.

En el exterior, las cuestiones geopolíticas son fundamentales en la búsqueda de la autonomía de Somalilandia. La posición de la región en el Cuerno de África y la dinámica regional más amplia influyen en sus perspectivas diplomáticas y su búsqueda del reconocimiento internacional. Además, a la compleja relación con Somalia y la comunidad internacional en general, se añade otra capa de complejidad a la búsqueda de la autonomía por parte de Somalilandia. A pesar de los esfuerzos concertados durante las últimas tres décadas para superar estos retos y obtener el reconocimiento internacional, Somalilandia aún no ha logrado su objetivo de conseguir autonomía plena. A pesar de demostrar resistencia, estabilidad y avances en materia de gobernanza, la región sigue encontrando obstáculos para lograr su reconocimiento en el escenario global.

Conflictos internos y actores externos

El conflicto continuo en Lasanod durante 2023 representa un obstáculo significativo para las aspiraciones de Somalilandia de convertirse en un Estado reconocido. Este conflicto, como ha analizado Abdinasir (2023), está profundamente arraigado en el legado de la época colonial que sigue configurando el panorama político de la región. Este legado incluye cuestiones como fronteras trazadas arbitrariamente, la imposición de ideologías políticas extranjeras, la persistencia de instituciones debilitadas y de actores políticos cuya legitimidad esta, a menudo, cuestionada.

Un cambio significativo en el escenario político mundial de un sistema unipolar dominado por Estados Unidos a un mundo más multipolar, con potencias emergentes como Rusia y China, ha complicado aún más la situación. Según Abdinasir, esta dinámica mundial ha influido indirectamente en el conflicto de Lasanod, que tiene su origen principalmente en las disputas por las fronteras coloniales. Los residentes dhulbahantes de la región han manifestado una fuerte afiliación a Somalia y se han resistido a los intentos de consolidar la independencia de Somalilandia, la cual perciben como una separación de Somalia.

El asesinato del líder político de la oposición Abdifatah Abdullahi Abdi “Hadrawi” en diciembre de 2023 en Lasanod por atacantes no identificados desencadenó disturbios civiles generalizados. Este suceso catalizó las protestas de la población local, que derivaron en un enfrentamiento que provocó la muerte de unos 20 civiles, cifra que el gobierno de Somalilandia cuestiona. Los líderes tradicionales de la región encabezaron la resistencia armada posterior, que culminó con las fuerzas SSC-Khatumo –compuestas principalmente por miembros del clan Dhulbahante– haciéndose con el control de importantes territorios del este de Somalilandia tras un prolongado conflicto de siete meses.

Este conflicto se ha cobrado un elevado número de víctimas y ha provocado el desplazamiento de más de 180.000 personas. Las repercusiones para Somalilandia han sido profundas, no solo en términos de sufrimiento humano, sino también en cuanto al perjuicio para su posición internacional y su estabilidad económica, especialmente afectando las operaciones en el estratégico puerto de Berbera.

La aparición del SSC-Khatumo como una fuerza importante no sólo ha reconfigurado la dinámica local, sino también el contexto geopolítico más amplio, facilitando un papel fundamental en el avance de las negociaciones entre Somalilandia y Somalia y precediendo a un notable acuerdo con Etiopía, según informa Jethro Norman (2024).



*Somalilandia
ha encontrado
dificultades
para obtener el
reconocimiento
como Estado
soberano*

Las relaciones internacionales de Somalilandia complican aún más la escalada del conflicto teniendo en cuenta sus vínculos con Estados Unidos en un contexto de pérdida de su poder global y su oposición a la creciente influencia de China. Un aspecto especialmente polémico de las relaciones exteriores de Somalilandia es su asociación con Taiwán, un Estado que busca el reconocimiento frente a la oposición china. Esta relación ha involucrado inadvertidamente a Somalilandia en los enfrentamientos geopolíticos más significativos entre las principales potencias mundiales.

Además, la formación de un sistema político en Somalilandia, que según los críticos, no representa adecuadamente a la población, ha sido una fuente de contención interna. La alianza del gobierno con el centro cultural de Hargeisa, que promueve valores liberales a menudo opuestos a las creencias conservadoras y tradicionales de muchas comunidades locales, ha exacerbado las tensiones. Este choque cultural contribuye a la inestabilidad política general, socavando la búsqueda de la soberanía del Estado y exacerbando las divisiones internas.

Abordar estas intrincadas cuestiones requiere una comprensión matizada del contexto histórico y del panorama geopolítico actual, así como un enfoque sensible a las diversas aspiraciones culturales y políticas de los habitantes de la región.

Falta de reconocimiento internacional

El factor más importante que limita la búsqueda de la autonomía de Somalilandia es la necesidad de un reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional. A pesar de sus esfuerzos por establecer un gobierno funcional, celebrar elecciones transparentes y mantener la paz y la estabilidad internas, Somalilandia ha encontrado dificultades para obtener el reconocimiento como Estado soberano. La reticencia de la comunidad internacional a reconocer la soberanía de Somalilandia se debe a temores sobre posibles precedentes de movimientos secesionistas, la adhesión al principio de integridad territorial y a consideraciones geopolíticas, incluido el principio de integridad territorial de Somalia. Esta situación tiene profundas implicaciones para el desarrollo político, económico y social de Somalilandia, con ramificaciones que se extienden a diversos ámbitos.

Como destacó Bryden (2003), el principio de integridad territorial, sobre todo en relación con Somalia, sigue siendo un obstáculo importante para el reconocimiento internacional de Somalilandia. En consecuencia, la búsqueda de autonomía de la región suele contextualizarse dentro de una dinámica geopolítica más amplia en el Cuerno de África.

Ahmed (2011) subraya las graves limitaciones del acceso de Somalilandia a la ayuda internacional, el comercio y las relaciones diplomáticas debido a su falta de reconocimiento formal. Esta situación dificulta la capacidad de Somalilandia para atraer inversiones extranjeras, garantizar la ayuda al desarrollo y participar en negociaciones diplomáticas bilaterales o multilaterales, lo que obstaculiza su capacidad para hacer frente a los acuciantes retos socioeconómicos, como la pobreza, el desempleo y el déficit en las infraestructuras.

El motor de la seguridad en la región y sus implicaciones para la democracia

El Cuerno de África se caracteriza por una compleja interacción de problemas de seguridad, que van desde el terrorismo y el extremismo religioso hasta los conflictos interestatales y las luchas internas. Estas tendencias de seguridad tienen profundas implicaciones para el estado de la democracia y la gobernanza en la región, influyendo en la estabilidad política, los derechos humanos y el Estado de derecho. Comprender los vínculos entre las tendencias de seguridad y la democracia es esencial para abordar las causas profundas de la inseguridad y promover la paz y el desarrollo sostenibles en el Cuerno de África (Cardoso, 2016).

Gavin (2022) destaca la prevalencia de los conflictos entre Estados y la escalada de las tensiones regionales, que contribuyen significativamente a la inestabilidad que puede observarse en el Cuerno de África. Estos conflictos suelen tener su origen en antiguas disputas territoriales e históricas, exacerbadas por la competencia en el acceso a los recursos y al poder político. Algunos ejemplos son el enfrentamiento fronterizo entre Etiopía y Eritrea y la tensión entre Etiopía y Egipto por la utilización de las aguas del río Nilo.

Uno de los principales focos de conflicto en la región es la actual disputa sobre la presa del Gran Renacimiento Etíope (GERD), que ha aumentado las tensiones entre Etiopía, Egipto y Sudán. Otras posibles fuentes de conflicto interestatal son las disputas por los recursos hídricos transfronterizos entre Etiopía y Somalia y las tensiones fronterizas latentes entre Etiopía y Sudán.

Acontecimientos recientes, como el Memorando de Entendimiento firmado entre Somalilandia y Etiopía el 1 de enero de 2024 han exacerbado las tensiones en la región. La situación geográfica de esta zona arrendada dentro de la jurisdicción de Somalia suscita preocupación. El presidente de Somalia, Hassan Shiekh Mohamoud, ha declarado públicamente que el acuerdo es nulo y no tiene valor, su-

La delincuencia transnacional y las redes ilícitas contribuyen a la falta de seguridad en la región, debilitando el poder del gobierno y provocando corrupción e inestabilidad generalizadas

brayando la necesidad de que el gobierno somalí participe en dichas negociaciones. Estos acontecimientos ponen de relieve el complejo panorama diplomático que rodea las aspiraciones de reconocimiento de Somalilandia y la intrincada dinámica que configura las relaciones regionales (IISS, 2024).

Norman (2024) sostiene que abordar las crisis políticas internas de Somalilandia y aclarar su estatus en relación con Somalia es crucial para la estabilidad regional a largo plazo. Resolver el estatus político tanto de Somalilandia como del recién creado SSC-Khatumo debería ser una prioridad absoluta para lograr la estabilidad a largo plazo en el Cuerno de África» (Norman, 2024).

Esto coincide con las observaciones de Hagi (2011), quien señaló que, en tales situaciones, la búsqueda de la seguridad suele prevalecer sobre las iniciativas democráticas, borrando los principios y las estructuras democráticas. Dar prioridad a los problemas de seguridad puede exacerbar aún más las tensiones y obstaculizar los avances hacia la resolución pacífica de las disputas, perpetuando potencialmente un ciclo de inestabilidad en la región.

La delincuencia transnacional y las redes ilícitas también contribuyen significativamente a la falta de seguridad de la región, debilitando el poder del gobierno y provocando corrupción e inestabilidad generalizadas. El Cuerno de África es especialmente un punto central para actividades como la trata de personas, el contrabando de armas y la piratería. Estas actividades son más accesibles debido a la fragilidad de las estructuras de gobierno y a la facilidad para cruzar las fronteras. Estas actividades ilegales suponen graves impedimentos para establecer y mantener una gobernanza democrática y la adhesión al Estado de Derecho. Esto se complica aún más por la implicación de funcionarios del Estado en estas redes delictivas, lo que erosiona la rendición de cuentas y perpetúa una cultura en la que las acciones ilegales quedan impunes (Affi et al., 2016).

Conclusiones y perspectivas

En conclusión, el futuro del reconocimiento de Somalilandia como Estado y las tensiones con Somalia están estrechamente entrelazados y cada uno ejerce una influencia significativa sobre el otro. A lo largo de este capítulo hemos explorado las complejidades que conforman la búsqueda del reconocimiento internacional de Somalilandia, influida por numerosos factores internos y externos. A pesar de los retos, Somalilandia ha realizado notables progresos en el establecimiento de un gobierno funcional basado en la política tradicional,

el fomento de la paz y la estabilidad, y la promoción del desarrollo socioeconómico dentro de sus fronteras.

Este artículo aborda los retos a los que se enfrenta Somalilandia y navega por las complejidades de la relación Somalia-Somalilandia, que el reciente MOU ha exacerbado. Este memorando firmado entre Somalilandia y Etiopía requiere un esfuerzo concertado de varias partes interesadas, y resulta poco probable que Somalia acepte conversaciones de paz de los países vecinos o de socios externos que apoyen la separación de Somalilandia. Sin embargo, el diálogo sostenido, la reconciliación y las medidas de fomento de la confianza en las que participen los dirigentes de Somalilandia, el Gobierno Federal de Somalia, los actores regionales y la comunidad internacional podrían impulsar la paz y la estabilidad en Somalia y en la región.

Las próximas elecciones presidenciales de Somalilandia, que se celebrarán en noviembre de 2024, brindan la oportunidad de una transición de poder pacífica que podría allanar el camino para unas negociaciones productivas entre Somalilandia, Somalia y el SSC-Khatumo. Los retrasos, las malas prácticas electorales y las injerencias externas pueden avivar aún más el descontento, sobre todo en las regiones orientales y occidentales.

Los informes sugieren que el FGS ha aceptado reconocer al SSC-Khatumo como administración provisional, aunque la naturaleza de la relación sigue siendo ambigua. Entablar conversaciones diplomáticas, incluso a través de canales no oficiales, y facilitar el diálogo entre el SSC-Khatumo, Somalia, Somalilandia y otras partes interesadas, incluida Puntlandia, son pasos esenciales hacia la paz y la estabilidad en la región. El conflicto en curso en Lasanod durante 2023 representa un impedimento significativo para las aspiraciones de Somalilandia a la condición de Estado y a las conversaciones de paz con Somalia. Este conflicto está profundamente arraigado en el legado de la época colonial, que sigue configurando el panorama político de la región. Abordar estas intrincadas cuestiones requiere una comprensión matizada del contexto histórico y del panorama geopolítico actual, así como un enfoque sensible a las diversas aspiraciones culturales y políticas de los habitantes de la región.

Algunos acontecimientos recientes, como el Memorando de Entendimiento (MOU) firmado entre Somalilandia y Etiopía el 1 de enero de 2024, relativo al arrendamiento de un litoral de 20 km en el Golfo de Adén, han exacerbado las tensiones en la región. Abordar las crisis políticas internas de Somalilandia y aclarar su estatus en relación con Somalia son cruciales para la estabilidad a largo plazo. El factor más importante que limita la aspiración de Somalilandia a convertirse en un Estado soberano es la falta de reconocimiento oficial por parte de Somalia y de la comunidad internacional.

El Cuerno de África se caracteriza por una compleja interrelación de problemas de seguridad, que van desde el terrorismo y el extremismo religioso hasta los conflictos interestatales y las luchas internas. Estas tendencias de seguridad tienen profundas implicaciones para el estado de la democracia y la gobernanza en la región, influyendo en la estabilidad política, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Comprender los vínculos entre las tendencias de seguridad y la democracia es esencial para abordar las causas profundas de la inseguridad y promover la paz y el desarrollo sostenibles.

Como conclusión, la resolución de las complejas cuestiones que rodean la búsqueda de autonomía de Somalilandia y su relación con Somalia requiere un enfoque polifacético que tenga en cuenta factores históricos, políticos, económicos y sociales. La comunidad internacional apoya estos esfuerzos y alienta una resolución pacífica de las tensiones de larga data entre Somalilandia y Somalia.

Bibliografía

Amnistía internacional (1990): *Somalia- Extrajudicial Executions*"

BBC (2001): *Somaliland: Ten Years On*. [Video online]. Disponible en: http://bbc.co.uk/worldservice/people/highlights/010430_Somaliland.shtml [Consulta: 8 de abril 2024]

Bradbury, M. (2008): *Becoming Somaliland*, London, James Currey.

Bradbury, M. (2017): "Somaliland: The Strains of Success". *African Affairs*, 116 (462), pp. 214-233.

Clifford, E.H.M (1936): "The British Somaliland-Ethiopia Boundary", *The Geographical journal*, 87 (4), pp. 289-302.

Dersso, S. (2009): *The Somalia Conflict, Implications for Peacemaking and Peacekeeping Efforts*, Institute for Security Studies.

FitzGerald, V., Stewart, F. & Venugopal, R. (2006): *Globalization, violent conflict and self-determination*, London, Palgrave Macmillan.

Hoehne, M.V. (2010): "People & Politics along & across the Somaliland-Puntland Border" in Hoehne M.V. (ed.), *Borders and Borderlands As Resources in the Horn of Africa*, NED - New edition edn, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-121.

Höhne, M.V. 2006, *Traditional authorities in Northern Somalia*, Max-Planck-Inst. for Social Anthropology, Halle/ Saale.

Samatar, A.I. (1989): *The state and rural transformation in Northern Somalia*, Univ. of Wisconsin Pr, Madison, Wis.

Schoiswohl, M. (2004): *Status and (Human Rights) Obligations of Non-Recognized de Facto Regimes in International Law*, Boston, BRILL.

Relación de autores y autoras



Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) y del Instituto DEMOSPAZ de la Universidad Autónoma de Madrid. Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006- 2013).

Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004 hasta la actualidad. Ha sido vocal Experta en el Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Comité de Expertos sobre el Global Peace Index. Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Sinergies*. Profesora y docente en diversos master, cursos. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular en la perspectiva de género, Comunicación y Educación para la Ciudadanía Global y el Desarrollo Sostenible. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.org/manuela-pg-principal/>

Ray Acheson. Directora del programa Reaching Critical Will, el programa de desarme de WILPF-Internacional. Entre 2008 y 2024 WILPF formó parte del grupo directivo de la Campaña Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN), que ganó el Premio Nobel de la Paz en 2017 por su trabajo para prohibir las armas nucleares. Hace incidencia en Naciones Unidas y en foros internacionales y ha escrito numerosos capítulos de libros, artículos e informes de investigación que cuestionan las armas y la guerra desde una perspectiva interseccional. Es autora de numerosas publicaciones, entre las que destaca: *Banning the Bomb, Smashing the Patriarchy* (Rowman & Littlefield, 2021); *Abolishing State Violence: A World Beyond Bombs, Borders, and Cages* (Haymarket Books, 2022). Actualmente, Ray escribe una columna mensual en CounterPunch llamada *Abolition Everywhere*.

José Antonio Sanahuja. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). De 2018 a 2024 ha sido director de la Fundación Carolina. Cuenta con cuatro sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación con evaluación positiva. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>

Soledad Torrecuadrada García-Lozano. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Este trabajo se realiza dentro del Proyecto de investigación PID2022-141166NB-I00 de la convocatoria 2022 de Proyectos de Generación de Conocimiento 2022, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades con el título “Hacia una Corte Internacional de Justicia del Siglo XXI”, del que es Investigadora Principal. Cuenta con cuatro sexenios de investigación valorados positivamente, cinco monografías como única autora, una en coautoría, ha editado una obra colectiva, coeditado cuatro, más de ochenta trabajos de investigación publicados en obras colectivas o revistas científicas de reconocido prestigio nacional e internacional. Ha impartido numerosos cursos y conferencias en el ámbito del Derecho internacional público y el Derecho de la UE en universidades españolas y extranjeras y realizado estancias de investigación en la Academia de Derecho Internacional de La Haya y en el Instituto de Investi-

gaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con una beca Salvador de Madariaga (2012). Tiene reconocidos seis quinquenios de docencia es miembro del Consejo editorial de la Revista Peruana de Derecho Internacional, del Anuario Mexicano de Derecho Internacional y del Comité científico de Ordine Internazionale e diritti umani. Ha sido representante de la Facultad de Derecho de la UAM en el Proyecto Campus Europae, Vicedecana de Profesorado de la Facultad de Derecho de la UAM, Secretaria del Departamento de la misma Facultad y miembro de la Comisión académica del Programa de Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas en la UAM y coordinadora de este mismo programa, miembro de la Comisión permanente y del Comité de Dirección de la Escuela Doctorado de la UAM y representante de la Facultad de Derecho en la Comisión de equivalencia y defensa de tesis doctorales de la UAM.

Rosa Meneses. Analista y periodista de la sección Internacional del diario *El Mundo* desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, políticas migratorias y situación de los refugiados, islam político, desarrollo democrático, conflictos armados, terrorismo, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto la guerra de Gaza desde el frente del Líbano (2024) y los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria (2012), así como la revolución tunecina (2011) y su transición democrática hasta la actualidad. Desde el estallido de las Revoluciones Árabes, en 2011, informa sobre su evolución, sus consecuencias y sus procesos de transición. Es Premio de la Comunidad de Madrid 2022 por su defensa de los derechos de las mujeres en Irán y otros países de Oriente Próximo y Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados sirios en los países vecinos, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), ha obtenido posgrados en Información Internacional y Países del Sur, por la UCM, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York.

Isaías Barreñada Bajo. Profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus áreas de trabajo son las Relaciones Internacionales en el Norte de África y Oriente Próximo, la Política exterior española y europea, y los casos de Palestina-Israel y el Sahara Occidental. Es codirector del Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio (GICMOM).

Entre sus últimos libros están: *Palestina. De los Acuerdos de Oslo al apartheid* (Madrid: Catarata, 2023), *Breve historia del Sahara Occiden-*

tal. Resistencia vs realpolitik (Madrid: Catarata, 2022); *Geopolítica de las primaveras árabes. Dimensión internacional y dinámicas locales* (Granada: Comares, 2022), *Movilizaciones populares tras las Primaveraes Árabes (2011-2021)* (Madrid: Catarata, 2021), *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones* (Barcelona: Bellaterra, 2018), *Sahara Occidental 40 años después* (Madrid: Catarata, 2016).

Xulio Ríos. Asesor emérito del Observatorio de la Política China (<http://www.politica-china.org/>). También Presidente de Honor de IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional), que fundó en 1991. Premio Cátedra China y Premio Casa Asia. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros, y revistas especializadas. Forma parte igualmente de consejos científicos y comités de redacción de diversas publicaciones sinológicas. Profesor y consultor de varias instituciones universitarias de España, América Latina y China. Entre sus obras más recientes destacan: *A New Journey Towards Modernization* (2023), *China de la A la Z (nueva edición)*, *La metamorfosis del comunismo en China* (2021), *Taiwán, una crisis en gestación* (2020), *La China de Xi Jinping* (2018), *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, (2012), *Mercado y control político en China* (2007), *Taiwán, el problema de China* (2005). Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?* (1997) o *A China por dentro* (1998). Premios Cátedra China 2018 y Casa Asia 2021.

Francisco Rojas Aravena. Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Fue reelecto para un nuevo período en el año 2018-2022. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLAC-SO, entre los años 2004-2012. Es autor y editor y publicado un gran número de libros y ha contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de ella y se han traducido a varios idiomas. Sus dos últimos libros son: *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbre* (juntamente con Josette Altmann) 2018; *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*, 2020. Forma parte de diversos Consejo Editoriales de revistas profesionales, entre otras *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus "Aportes a la Integración, la democracia y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe". En el 2016 recibió el "Premio Nacional Malinali" de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. En el año 2023 la Orden Soberana de Malta lo condecoró por su labor en pro de la Paz por medio de la educación. A lo largo de su carrera profesional ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

Catalina Niño Guarnizo. Es coordinadora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Colombia y del Proyecto de Seguridad Regional de la FES para América Latina. Trabaja en asuntos de políticas de drogas, dinámicas de violencia, construcción de paz y crimen organizado transnacional y sus impactos en la gobernanza democrática. Es Miembro de Amassuru, red de mujeres especializadas en seguridad y defensa en América Latina y el Caribe. Tiene una larga experiencia en análisis político y coordinación de proyectos en asuntos sociales y políticos especialmente relacionados con dinámicas de paz, seguridad y violencia en Colombia y América Latina. Ha trabajado promoviendo el diálogo y la generación de alianzas entre diversos actores sociales y políticos, desde organizaciones de base y de sociedad civil organizada hasta parlamentarios y funcionarios públicos de alto nivel. Ha coordinado diversas publicaciones sobre seguridad en Latinoamérica y ha publicado artículos sobre la política de paz en Colombia en la revista Nueva Sociedad.

Samuel Kale Ewusi. Es catedrático de Estudios sobre la Paz y Relaciones Internacionales y Director Regional para África de la Universidad para la Paz por mandato de las Naciones Unidas. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Yaoundé (Camerún), Master en Relaciones Internacionales y Master en Economía Política por la Universidad de Maiduguri (Nigeria) y Doctor en Estudios para la Paz y Relaciones Internacionales por la Universidad del Noroeste (Sudáfrica). Antes de incorporarse a la UPEACE, fue Jefe del Departamento de Política y Relaciones Internacionales y, más tarde, Consultor Superior de Seguimiento y Evaluación de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y la Recuperación Posconflicto para las Comunidades Económicas Regionales Africanas. En 2011, se incorporó a UPEACE como Jefe del Programa de los Grandes Lagos, que abarcaba 10 países de la Región de los Grandes Lagos de África. En 2013, fue ascendido a Director de Investigación en el programa regional de África de UPEACE tras desempeñar un papel importante en la obtención de financiación del Centro Canadiense de Desarrollo Internacional para proporcionar becas de doctorado a 56 becarios de doctorado de 28 países de África. En ese puesto coordinó y editó la publicación de varios libros sobre paz, gobernanza, seguridad y desarrollo, la revista *Africa Peace and Conflict* y la UPEACE Africa Policy Series. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y ha participado en varios capítulos de libros. Forma parte de varios consejos editoriales de revistas especializadas y es consultor en todo el sistema de las Naciones Unidas, especialmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO y organizaciones regionales como la Unión Africana, donde trabaja en el Equipo de Justicia Transicional. Su última publicación es *Paths to Sustainable Peace in Africa* (2020) y actualmente está escribiendo un libro titulado *Crossroads in transitional Justice in Africa*.

Esther Lum Ndutu Niba. Es investigadora principal y gestora de programas en el Programa Regional para África del Programa para África de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas en Addis

Abeba (Etiopía). También es becaria de doctorado en Gobernanza de la Paz y Desarrollo en la UPEACE. Es licenciada en Periodismo y Comunicación de Masas por la Universidad de Buea (Camerún), tiene un máster en Resolución de Conflictos por la Universidad de Buea y otro máster en Resiliencia ante Desastres, Acción Humanitaria y Liderazgo por la UPEACE. Anteriormente fue redactora del periódico National Times de Camerún y Secretaria Ejecutiva y Directora de Comunicación de la Universidad Politécnica FOMIC de Camerún. Actualmente trabaja en varios artículos, capítulos de libros y resúmenes de políticas que se publicarán en el Africa Peace and Conflict Journal y en la serie UPEACE Africa Policy. Habla inglés y francés y sus intereses de investigación incluyen la política africana, la democracia, la gobernanza mundial, la paz y la seguridad humana.

Dr. Mohamed Osman Mohamoud. Es Asesor Económico Nacional del Presidente de Somalia y miembro del Consejo Económico Nacional (NEC). Es representante de la Universidad para la Paz en Somalia. Fundador del Sadar Institute y líder del Resilience Innovation Hub, es doctor en Paz, Desarrollo y Gobernanza por la Universidad para la Paz de Costa Rica. Con más de 15 años de experiencia en más de 20 países, ha sido consultor de organizaciones como USAID y el Banco Mundial. Su experiencia incluye el desarrollo económico, la consolidación de la paz, la gobernanza y la resiliencia climática. En febrero de 2024, fue nombrado una de las tres personas más influyentes de África por la revista *Africa Intelligence*. En enero de 2024, fue reconocido como uno de los “25 somalíes más importantes de 2023” por la revista *5 Magazine in Somalia*, alabado como “un tesoro nacional y un líder internacional en política económica, defensa del medio ambiente y empoderamiento educativo.”

