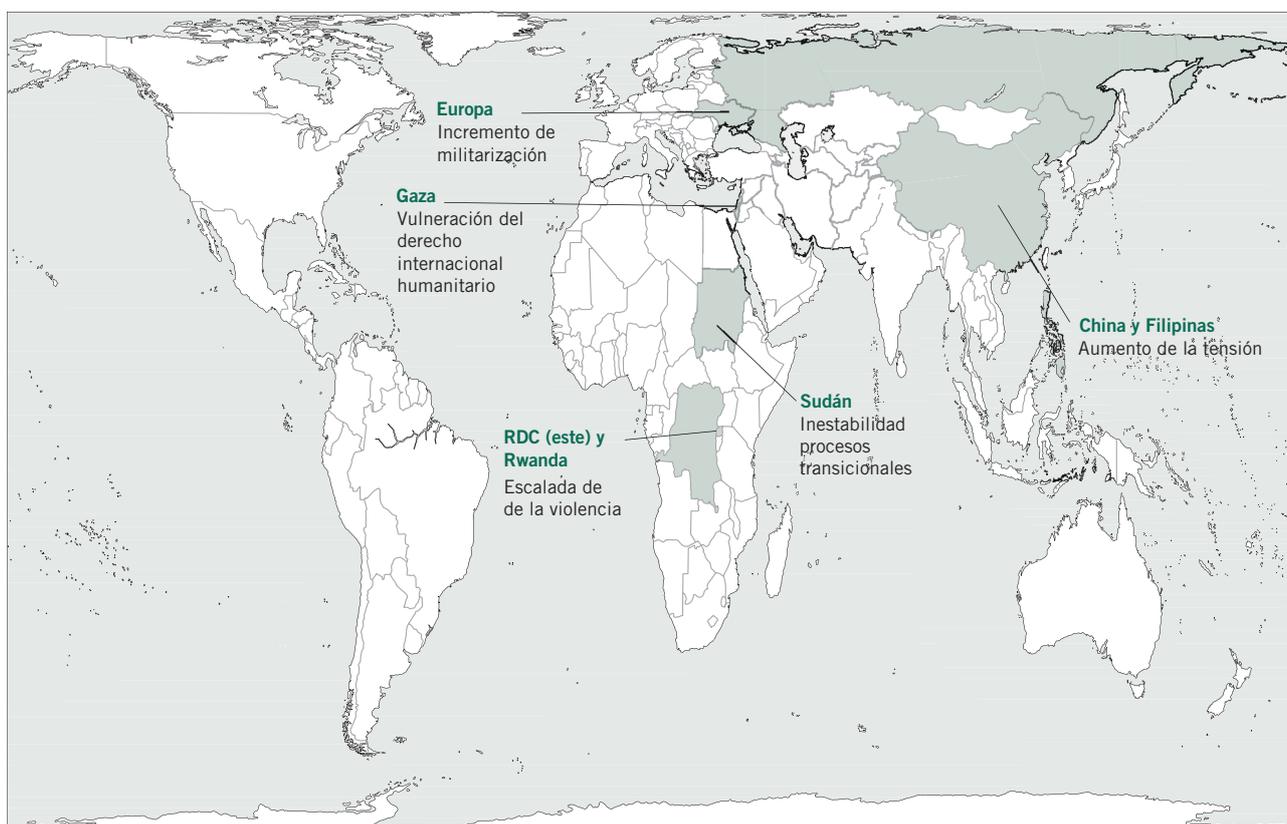


5. Escenarios de riesgo

A partir del análisis del año 2023 de los escenarios de conflicto armado y tensión a nivel mundial,¹ la Escola de Cultura de Pau de la UAB identifica en este capítulo cinco contextos que por sus condiciones y dinámicas pueden empeorar y convertirse en focos de inestabilidad y violencia todavía más graves durante 2024 o incluso a más largo plazo. Los escenarios de alerta hacen referencia a la amenaza de una nueva confrontación directa entre RDC y Rwanda cuando se cumplen 30 años del genocidio de Rwanda de 1994, hechos que marcaron la historia africana y mundial y que se convirtieron en uno de los fracasos más importantes de la comunidad internacional; al riesgo de cronificación del conflicto armado en Sudán y de un efecto contagio en la región de graves consecuencias; el aumento de la tensión política y militar entre China y Filipinas en el Mar de la China Meridional; a la grave militarización en Europa derivada del deterioro de la conflictividad y los retrocesos en el ámbito negociador en la región, como consecuencia de la invasión y guerra en Ucrania y la confrontación entre Rusia y los actores euroatlánticos; y por último, a la erosión del derecho internacional humanitario en Gaza y el futuro del orden global como consecuencia de ello.

Mapa 5.1. Escenarios de riesgo



1. El análisis de cada contexto parte de la base de la revisión anual de los acontecimientos ocurridos en 2023 y recoge algunos elementos y dinámicas relevantes del primer cuatrimestre de 2024.

5.1. Rwanda, ¿Nunca más?

Cuando se cumplen 30 años del genocidio de Rwanda de 1994, unos hechos que han marcado la historia africana y mundial y que se han convertido en uno de los fracasos más importantes de la comunidad internacional en lo concerniente a su responsabilidad de cara a garantizar la paz y la seguridad internacionales, se ha reabierto el enésimo episodio de esta guerra que padece la región de los Grandes Lagos y que enfrenta a la República Democrática del Congo (RDC) con Rwanda, a través de su aliado local, actualmente bajo la etiqueta del grupo insurgente Movimiento 23 de Marzo (M23), situación que podría llevar incluso a un enfrentamiento abierto directo entre ambos países, como ya ocurriera en 1996 y 1998.²

Durante poco más de 100 días, entre el 7 de abril y el 15 de julio de 1994, alrededor de 800.000 personas, la mayoría de ellas miembros de la minoritaria comunidad tutsi y también sectores moderados de la mayoritaria comunidad hutu, que se oponían al régimen, fueron asesinadas en un genocidio planificado y patrocinado por el Estado y ejecutado por las Fuerzas Armadas Ruandesas (FAR), las milicias Interahamwe ('aquellos que trabajan juntos', en kinyarwanda, originalmente las juventudes del partido en el poder, el MRND), y también miles de civiles que se sumaron al exterminio, organizado por los sectores más extremistas del Gobierno, el llamado Hutu Power. La ONU abandonó el país a pesar de las alertas y las atrocidades en curso. Además de las víctimas mortales, alrededor de 250.000 mujeres fueron violadas. El presidente actual, Paul Kagame, liderando la rebelión del Frente Patriótico Ruandés (FPR) desde Uganda, derrocó el régimen genocida en 1994. Kagame, que emprendió la reconstrucción física y psíquica del país, se convirtió en el líder exitoso en la lucha contra la pobreza que ha contado con el apoyo de la comunidad internacional, gracias a las ayudas recibidas, y ha conseguido en estos 30 años construirse una imagen de líder fuerte y de buen gestor que se une al clima de culpabilidad que aqueja a la comunidad internacional por no haber intervenido para poner fin al genocidio.

Estas dos cuestiones —la imagen de líder fuerte y buen gestor, y el clima de culpabilidad— han contribuido a empequeñecer e incluso justificar los crímenes

cometidos por Kagame al frente del FPR para derribar al Gobierno genocida, crímenes que no fueron investigados y que causaron, según análisis, miles de víctimas mortales. Las terribles circunstancias que había vivido el país justificaban ante la comunidad internacional, sin reconocerlo abiertamente, la necesidad de un líder fuerte que hiciera frente a la terrible situación y contribuyeron a permitir que Rwanda estableciera un régimen autoritario que reprimiera y vulnerara los derechos humanos de su propia población como freno ante una posible repetición de los hechos, pero 30 años después este argumento podría contribuir a una posible involución de la situación. El proceso de justicia y reconciliación llevado a cabo³ evidenciará sus resultados en los próximos años por el hecho de que las penas de prisión de algunos de los autores del genocidio están llegando a su fin, lo que implica que unas 30.000

personas serán puestas en libertad en los próximos años, suponiendo un importante reto en términos de reconciliación a nivel comunitario y de gestión de la tensión subyacente. Los impactos múltiples del genocidio se encuentran presentes en el imaginario colectivo del país, han marcado Rwanda durante estos 30 años y lo seguirán haciendo de forma permanente.⁴

El presidente Kagame ha gobernado de forma autoritaria, instaurando un clima de persecución y represión de la disidencia política con el argumento de que esta oposición política y social promueve un discurso genocida, y ha eliminado y silenciado adversarios dentro y fuera de las fronteras del país.⁵ Las organizaciones de derechos humanos han demostrado a menudo que el Gobierno de

Rwanda viola los derechos de aquellos que se atreven a desafiar su narrativa o contradecirla. Además de los 250.000 refugiados ruandeses y los grupos armados responsables del genocidio —las ex FAR y las milicias Interahamwe, que crearon tras 1994 el Ejército de Liberación de Rwanda (ALIR I y II); y a partir del año 2000, rebautizado como las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR), su brazo armado FOCA y sus escisiones, entre las principales, CNRD-Ubwiyunge y RUD-Urunana— que operan en el este de la RDC, hay más refugiados ruandeses dispersos por los Estados vecinos de Burundi, Tanzania y Uganda. Hay grupos

La imagen del presidente Paul Kagame como líder fuerte y buen gestor, así como el clima de culpabilidad de la comunidad internacional por su inacción ante el genocidio de 1994, han contribuido a justificar los crímenes cometidos por Kagame y el autoritarismo de su régimen

2. Véase Royo, Josep Maria, *Grandes Lagos: ¿a las puertas de una tercera guerra congoleña?*, Africaye, 13 de junio de 2023.

3. Véase Royo, Josep Maria, "Never again" turns 30 in Rwanda, *Nationalia*, 5 de abril de 2024. El proceso de justicia y reconciliación emprendido por Rwanda combinó una respuesta judicial a tres niveles, dada la enormidad de los crímenes cometidos: el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, el sistema judicial nacional y el sistema de justicia comunitaria tradicional, los llamados tribunales gacaca, llevando ante la justicia a más de un millón de personas, entre las cuales gran parte de los principales responsables del genocidio.

4. Xinhua, *Remains of over 100 victims of genocide in Rwanda retrieved from mass graves*, 25 de enero de 2024. Para más información, véase *Ibuka* [en línea].

5. Human Rights Watch, "'Join Us or Die'. Rwanda's Extraterritorial Repression", 10 de octubre de 2023.

políticos ruandeses que se oponen al partido gobernante en Rwanda y reclaman un retorno voluntario y seguro a su patria para poder ejercer los derechos políticos sin ninguna restricción, así como la diáspora que se encuentra por Europa, América y África.

Rwanda ha marcado la agenda política y militar de la región en la defensa de sus intereses nacionales, que afectan directamente a la vecina RDC. Ha intervenido en los asuntos congolese bajo el argumento de que este país no protege a la población de origen ruandés presente en RDC y de que sigue acogiendo a los responsables del genocidio, las FDLR, que han sido también instrumentalizadas por los sucesivos gobiernos congolese para frenar a Rwanda. Las relaciones entre Rwanda, Burundi, Uganda y la RDC se han visto permanentemente marcadas por las acusaciones de complicidad con los grupos rebeldes que pretenden derribar el liderazgo ruandés; Rwanda, a su vez, moviliza y arma a la población ruandesa presente en el este de la RDC. Rwanda, a pesar del hecho de haber sido señalada por la ONU desde 2001 por haber participado directa o indirectamente en la expoliación de los recursos naturales congolese de “forma sistemática y sistémica”⁶ —también Uganda y decenas de empresas de todo el mundo— y por haber armado y organizado rebeliones para proteger a la comunidad banyarwanda y banyamulenge (comunidades ruandesas de las provincias de Kivu Norte y Sur) y sus intereses en los Kivus, continúa sin ser sancionada por la propia ONU y el resto de la comunidad internacional.

El último episodio se inició en 2022, cuando se produjeron choques entre los cuerpos de seguridad de Rwanda y la RDC en la zona fronteriza, y por las acusaciones contra Rwanda —evidenciadas por Naciones Unidas— de dar apoyo militar y logístico a la ofensiva del grupo armado M23 en el Kivu Norte, e incluso de participar directamente en combates junto al M23. El M23 es el principal grupo armado proxy de Rwanda dentro de la RDC, que con diferentes nombres (el RCD-Goma durante la “Guerra Mundial de África” en los años noventa, el CNDP de Laurent Nkunda entre 2006 y 2009 y el M23 desde 2012) lucha por los derechos de la población ruandesa en el Congo, se encuentra bajo la tutela ruandesa y contribuye a la expoliación

de los recursos naturales congolese en favor propio y de Rwanda. En los últimos meses la situación se ha agravado hasta el punto de que no se descarta que se pueda desencadenar una nueva conflagración entre los dos países.

A pesar del legado que pesa sobre Rwanda y las heridas aún abiertas, es imprescindible un análisis más profundo para comprender las dinámicas locales, regionales e internacionales que se encuentran en la génesis del conflicto entre ambos países que pueda contribuir a su resolución. Rwanda conmemora en 2024 el Kwibuka 30.⁷ Pero recordar, que es el significado de kwibuka en kinyarwanda, no debería significar reescribir la historia para justificar la política actual, que invisibiliza una parte de las víctimas del genocidio, los hutus ejecutados por el Hutu Power y, en los años posteriores a 1994, muchos otros que fueron asesinados por el Gobierno de Kagame, amén de establecer un régimen que restringe las libertades. 30 años después, a pesar de las enormes dificultades y retos que supone, no se han dado los pasos suficientes para construir una reconciliación verdadera en el seno de la sociedad ruandesa, incluida la diáspora y la población exiliada, que aleje los fantasmas de 1994.

Los actuales esfuerzos regionales de la EAC y de la UA por el momento han fracasado.⁸ Las iniciativas que sigue impulsando Angola,⁹ bajo mandato de la UA, necesitan el apoyo y la presión de la comunidad internacional para conseguir una negociación efectiva y evitar una escalada de la situación, en el momento en el que el M23 se encuentra a las puertas de Goma, capital de Kivu Norte. Entre algunos de los factores que contribuirían a desencallar la situación se encuentra el legítimo derecho a la seguridad de Rwanda, que debe encontrar una respuesta de la comunidad internacional que fuerce un diálogo político con las FDLR y otros grupos políticos opuestos al Gobierno de Rwanda que incluya su desarme, enjuiciamiento con garantías y retorno voluntario desde RDC, así como el legítimo derecho a la seguridad de las comunidades ruandesas que viven en RDC y el reconocimiento pleno de su ciudadanía, además del legítimo derecho a la paz y seguridad de RDC y a la inviolabilidad de sus fronteras. La caída de Goma en manos del M23 representaría un desastre de impredecibles consecuencias.

6. Consejo de Seguridad de la ONU. Informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2001/357), 12 de abril de 2021.

7. Kigali Genocide Memorial, Kwibuka 30, 7 de abril de 2024.

8. Véase el resumen sobre RDC en el capítulo 2 (Negociaciones de paz en África) en Escuela de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2023. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2023, y Escuela de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2023. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2024.

9. Afolake Oyinloye, *Rwanda's President agrees to meet Felix Tshisekedi over eastern Congo crisis*, *Africanews*, 12 de marzo de 2024.

5.2. Sudán, ante el riesgo de cronificación del conflicto armado y de un efecto contagio en la región de desastrosas consecuencias

El 15 de abril se cumplió un año del inicio de la última guerra en Sudán que enfrenta a las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF), lideradas por el presidente del Consejo Soberano, general Abdel Fattah al-Burhan, y el grupo paramilitar Rapid Support Forces (RSF), comandadas por el vicepresidente del Consejo y teniente general Mohammed Hamdan Dagalo “Hemedti”. Si bien en un inicio el conflicto afectó principalmente a Jartum, con el tiempo la violencia se ha transformado ampliándose a casi todo el país, convirtiéndose en una guerra civil a nivel nacional. En este año, la violencia ha sido devastadora, cobrándose la vida de más de 15.550 personas;¹⁰ generando el desplazamiento forzado de 8,6 millones de personas –1,8 de las cuáles se han refugiado en países vecinos– convirtiendo al país en la peor crisis de desplazamiento forzado del mundo según ACNUR;¹¹ y provocando que cerca de 25 millones de personas, que representan más de la mitad de la población sudanesa, se encuentren en situación de necesidad de asistencia humanitaria, con altos índices de hambruna mientras la ayuda humanitaria sigue bloqueada por las partes.¹² Tras un año de guerra, las previsiones para contener la violencia y volver a la senda del diálogo de 2022 para lograr una transición pacífica en el país se complican, y el riesgo de que la crisis sudanesa afecte a otros Estados vecinos aumenta. Las razones son diversas. Por un lado, debido a la creciente participación de múltiples actores en la contienda, que dificulta su resolución. Por otro, las diferentes iniciativas de negociación se han mostrado ineficaces al superponerse unas con otras sin lograr ningún avance significativo hasta la fecha. Y finalmente, la situación de inestabilidad y violencia que padecen la mayoría de los países vecinos, con conflictos armados en Egipto, Libia, Chad, RCA, Sudán del Sur o Etiopía, se puede ver agravada por el efecto contagio de la crisis sudanesa, contribuyendo de este modo a amplificar la crisis regional.

En relación a los actores beligerantes, si bien al inicio del conflicto armado entre las SAF y las RSF, los movimientos armados de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, entre ellos Justicia e Igualdad (JEM), el Ejército de Liberación de Sudán-facción de Minni Minawi (SLA-MM) y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte (SPLM-N)-facción Malik Agar –algunos ellos signatarios del Acuerdo de Paz de Juba (2020)– declararon su oposición a la guerra y su neutralidad, con el paso del tiempo, y a medida que la guerra se extendía a sus estados, fueron tomando partida en las hostilidades. También en el este del país, en las regiones de Mar Rojo, Kassala y Gedarif, a medida que la guerra

se ha extendido han surgido nuevos actores armados (Eastern Sudan Liberation Forces, United Popular Front for Liberation and Justice, the Beja National Congress, Beja Armed Congress) que se han alineado con alguna de las partes. Grupos islamistas derrocados de la era al-Bashir también han movilizado milicias en los estados de Río Nilo, Norte y Kassala, para combatir junto al Ejército. Todos estos actores complejizan la contienda y, a medida que surjan nuevos grupos y milicias armadas, provocarán no solo un recrudecimiento de las hostilidades, sino también mayores dificultades para resolver la disputa y reconstruir el país. Asimismo, la creciente participación de estos actores está incidiendo en que la guerra adquiera cada vez más una dimensión interétnica, con discursos de odio que instrumentalizan las identidades. Especialmente crítico se muestra el escenario en toda la región de Darfur que está agravando las tensiones intercomunitarias, especialmente entre grupos árabes rizeigat (de donde proviene la mayor parte del personal de las RSF) y no árabes masalit, amenazando con ampliar el conflicto a dimensiones étnicas. Además, entre los grupos armados darfuríes han surgido divisiones que podría incubar un conflicto entre facciones que han declarado su lealtad a las RSF y las que los han hecho con las SAF.

Por otro lado, con relación a la vía de negociación, desde el estallido de la violencia en abril de 2023 se han puesto en marcha diferentes iniciativas de mediación desplegadas por diferentes actores regionales e internacionales con el objetivo de obligar a las partes a poner fin a las hostilidades y retornar a la mesa de negociaciones. Sin embargo, a pesar de los intentos iniciales de la UA de garantizar un proceso de mediación coordinado, los espacios de mediación se han superpuesto de forma descoordinada y sin resultados tangibles. Entre las iniciativas de mediación más destacadas, resaltaron la liderada por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la impulsada por EEUU y Arabia Saudita, aunque también Emiratos Árabes Unidos (EAU) o Egipto impulsaron sus propios espacios. De todas ellas, las rondas de negociación en Jeddah (Arabia Saudita) han sido las más significativas, pero ni siquiera en ellas los líderes militares de ambas partes han tenido un cara a cara.¹³ Si bien algunos actores han revitalizado su diplomacia mediante el nombramiento de nuevos enviados (ONU, EEUU, UA, IGAD), los principales obstáculos para avanzar en las negociaciones siguen siendo la falta de coordinación entre los distintos espacios de mediación, así como la incapacidad de las partes para acordar las

10. ACLED, One Year of War in Sudan, Situation Update, 15 de abril 2024.

11. UNHCR, Operational Data Program, Sudan Situation. [Fecha de consulta 17 de abril de 2024]

12. OCHA, Sudan Situation Report, Last updated: 15 Apr 2024 Fecha de consulta 17 de abril de 2024]

13. Véase el caso de Sudán en Escuela de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2023. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2024.

condiciones para lograr un alto el fuego y el desacuerdo sobre el proceso transicional posconflicto, en donde el aspecto relativo a la integración de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF), las RSF y los diversos grupos armados en un futuro Ejército unificado –hecho que desencadenó el inicio de la guerra– seguirá siendo un tema especialmente delicado. Otros aspectos que también serán complejos de resolver remiten a los temas que habían quedado pendientes en la negociación pactada a finales de 2022, entre ellos la revisión del Acuerdo de Paz de Juba (2020) –al cual se oponen los grupos armados signatarios–, el desmantelamiento del anterior régimen de Omar al-Bashir –que en la actual crisis ha tenido un papel relevante en apoyo de las SAF– y la crisis en el este de Sudán.

La guerra no solo está socavando las esperanzas de lograr una transición pacífica y democrática en Sudán, sino que, con el paso del tiempo, representa una importante amenaza para la estabilidad regional por su posible efecto contagio a países fronterizos con dinámicas propias de inestabilidad y violencia. En Chad, el

conflicto sudanés ya está teniendo efectos debido a que de ese país provienen muchos de los combatientes de las RSF. También representa una importante amenaza para Sudán del Sur, que vive un delicado proceso transicional no exento de violencia, y tiene previsto la realización de elecciones presidenciales para diciembre 2024. Particularmente preocupa su alta dependencia de Sudán para la comercialización del petróleo debido al paso por los oleoductos sudaneses que, de bloquearse, como pasó en el mes de febrero de 2024, puede tener un importante impacto en la economía nacional que podría llevarla al colapso, desestabilizando al país y provocando una involución del proceso de transición que está llevando a cabo Sudán del Sur en los últimos años. En la vecina Etiopía, con delicados procesos de paz en Tigré y Oromiya, el efecto de la violencia en Sudán podría repercutir en los mismos. Finalmente, diferentes analistas han subrayado que si la guerra se cronifica en Sudán, el vacío de gobernanza podría atraer a nuevos actores externos, entre ellos a actores yihadistas o países del entorno, debido a la posición estratégica que representa Sudán en el Mar Rojo.¹⁴

14. International Crisis Group, “Sudan: A Year of War”, 11 de abril de 2024.

5.3. El aumento de la tensión política y militar entre China y Filipinas en el Mar de la China Meridional

Desde mediados de 2022, y especialmente en 2023 y los primeros meses de 2024, se ha registrado una importante escalada de la tensión política y militar entre China y Filipinas en el Mar de la China Meridional, concretamente en relación a dos formaciones terrestres que se hallan en la zona económica exclusiva de Filipinas (a 200 millas náuticas de la costa filipina, dentro de lo que Manila denomina el Mar de Filipinas Occidental) y que Beijing reivindica como propias, al estar incluidas en la llamada “línea de diez puntos” –una región que abarca aproximadamente el 90% del Mar de la China Meridional. A pesar de que en 2023 se produjeron dos reuniones directas entre los mandatarios de China y Filipinas –Xi Jinping y Ferdinand Marcos, respectivamente– en la que ambos se comprometieron a intentar rebajar la tensión entre los países, y a pesar de que ambos Gobiernos han mantenido varias reuniones de carácter militar para intentar evitar colisiones en las regiones en disputa, numerosos análisis han advertido sobre el riesgo de escalada bélica entre ambos países, con la posible participación de EEUU. Algunos medios sostienen que las relaciones entre los Gobiernos de Filipinas y China en el Mar de la China Meridional (y en particular en el Mar de Filipinas Occidental) se tensaron progresivamente tras la elección de Ferdinand Marcos en mayo de 2022 por la decisión de este de impulsar una cierta reorientación estratégica de la política exterior filipina en dicha región respecto de la anterior administración de Rodrigo Duterte. Según estos análisis, Duterte intentó minimizar las disputas con China para propiciar una mejor relación económica y estratégica con Beijing y diversificar las asociaciones estratégicas en la región, resultando ello en un cierto alejamiento de la alianza tradicional con EEUU. Según algunas voces, el nuevo enfoque del Gobierno de Filipinas aboga por la modernización de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los retos de Filipinas en el Mar de la China Meridional; el fortalecimiento de la cooperación militar y defensa con EEUU y el acercamiento estratégico a países en la región que tienen disputas territoriales con China; la aceleración de la discusión en el seno de ASEAN del código de conducta en el Mar de la China Meridional para evitar incidentes fortuitos y escaladas de la tensión; o la denuncia y confrontación de los comportamientos agresivos y peligrosos de barcos chinos en el Mar de Filipinas Occidental; apelando a la libertad de navegación y la resolución de disputas de acorde al derecho internacional.

El primer aspecto en el que se ha explicitado el incremento de la tensión política y militar entre ambos países ha sido un aumento sin precedentes en el número de incidentes navales, sobre todo en el atolón de Scarborough –ocupado por Filipinas hasta que una confrontación naval de varios meses en 2012 provocó que este pasara a estar bajo control efectivo de China– y,

muy especialmente, en banco de arena Second Thomas (también conocido como Ayungin en tagalo y Renai en chino), situado en las Islas Spratly –archipiélago cuya soberanía total o parcial es reivindicada por seis países. En cuanto al banco de arena Second Thomas, que se halla a unas 100 millas náuticas de la isla de Palawan (Filipinas) y a 620 de China, pero solamente a unas 20 millas del arrecife de Mischief –controlado y militarizado por Beijing–, en 2023 y 2024 se produjeron incidentes de gravedad entre barcos guardacostas chinos y navíos filipinos en misión de reabastecimiento de un barco de la Segunda Guerra Mundial varado desde 1999 en dicho banco de arena para garantizar su control. Tales incidentes de gravedad, especialmente en febrero, octubre y diciembre de 2023 y también a principios y finales de marzo de 2024, incluyeron colisiones entre barcos –provocando la inutilización de barcos–; el uso por parte de barcos chinos de un láser de grado militar –un movimiento que, según algunos medios, suele considerarse hostil porque puede preceder el disparo de proyectiles–, así como la utilización de cañones de agua, una medida que llegó a provocar heridas en parte de la tripulación filipina, y que según algunas personas expertas, tiene la capacidad de hundir embarcaciones y de infringir graves daños humanos (incluso la muerte) a su tripulación. En algunos de estos incidentes, Manila elevó protestas diplomáticas y llamó a consultas a representantes del Gobierno chino en Filipinas.

Otro de los elementos que acrecentó la tensión en la región fue la publicación en agosto de 2023 por parte de China de un mapa actualizado del país que incluía reclamos territoriales –impugnados por otros países– en la frontera occidental con la India, el Mar de la China Meridional y Taiwán. La nueva “línea de diez puntos”, que abarca el 90% del Mar de China Meridional, incluye toda la isla de Taiwán (el décimo trazo), así como también varias islas pequeñas e islotes reclamados por países como Vietnam, Filipinas, Brunei, Malasia e Indonesia. Manila denunció que la publicación de dicho mapa tenía como objetivo legitimar la supuesta soberanía y jurisdicción de China sobre zonas marítimas y territoriales de Filipinas y que dicha posición no tenía sustento en el derecho internacional ni en el fallo de 2016 por parte de un tribunal de arbitraje de la Convención Nacional de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM). Dicho tribunal dictaminó que no existía base legal para los reclamos territoriales de China en el seno de la “línea de los diez puntos”, señaló que Beijing había violado la soberanía de Filipinas con respecto a su zona económica exclusiva y también recalcó que los elementos geográficos en disputa en el archipiélago de las Islas Spratly no generan una zona económica exclusiva, como sostiene Beijing. Sin embargo, China (ni tampoco Taiwán) no reconoció la validez del fallo por considerar que las disputas territoriales no están

sujetas a la CNUDM y por considerar que estas deben resolverse a través de negociaciones bilaterales. Por su parte, en enero de 2024 el jefe de las Fuerzas Armadas de Filipinas anunció su intención de desarrollar las nueve islas y otras formaciones geológicas que Filipinas ocupa en el Mar de la China Meridional, y que son dependientes de misiones regulares de reabastecimiento y sumamente vulnerables al bloqueo de los buques chinos. Entre dichas se hallan la isla Thitu (conocido en Manila como Pag-asa) –la isla más grande ocupada por Filipinas en el Mar de la China Meridional, cuenta con una pista de aterrizaje y un muelle y alberga a una población de alrededor de 200 personas– y el atolón Second Thomas –en el que Manila prevé instalar una desalinizadora para reducir el número de misiones de reabastecimiento para los soldados que viven en el barco varado. Sin embargo, el Gobierno de Filipinas negó cualquier opción de fortificar o militarizar dicho banco de arena, que Beijing ha señalado en varias ocasiones como una línea roja. Beijing sostiene que el ex presidente Joseph Estrada prometió en su momento retirar dicho barco, aunque Manila lo niega.

Un tercer aspecto que genera preocupación internacional sobre la disputa entre ambos países ha sido la mayor asertividad de EEUU respecto de sus obligaciones militares hacia Filipinas; el fortalecimiento de los lazos de seguridad y defensa entre ambos países; el acercamiento de Filipinas a países de la región críticos con el comportamiento de China; o el importante incremento del gasto militar para la modernización de las capacidades bélicas de Filipinas. Respecto de la primera cuestión, el 11 de abril, con motivo de una cumbre presidencial en Washington entre EEUU, Japón y Filipinas para reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa, el presidente estadounidense, Joe Biden, volvió a declarar públicamente que el Tratado de Defensa Mutua entre EEUU y Filipinas de 1951 obliga a EEUU a defender a Filipinas en caso de ataques armados contra sus Fuerzas Armadas, aviones o embarcaciones públicas, incluidas las de su Guardia Costera, en cualquier parte del Mar de China Meridional. En numerosas ocasiones Washington ha expresado su preocupación por el comportamiento agresivo de China. En octubre de 2023, el Pentágono denunció que desde el año 2021 se habían producido más de 180 incidentes aéreos peligrosos entre aviones militares estadounidenses y chinos en el Mar de la China Meridional y en el Mar de la China Oriental, un número superior al de las dos décadas precedentes. Filipinas y otros países también han denunciado en varias ocasiones que China utiliza la intimidación marítima y aérea o la ocupación de facto y posterior militarización de islas y otras formaciones geológicas para alterar el estatus quo en sus disputas territoriales en la región. En este sentido, Manila incrementó significativamente su cooperación con varios países que tienen disputas territoriales con China –como India, Vietnam, Malasia o Indonesia– y, especialmente, con Corea del Sur,

Australia –en noviembre de 2023 llevaron a cabo por primera vez patrullajes marítimos y aéreos conjuntos en el Mar de la China Meridional– y Japón, con quien se iniciaron negociaciones para un Acuerdo de Acceso Recíproco para facilitar la presencia de Fuerzas Armadas visitantes y realizar actividades militares conjuntas.

Sin embargo, el aspecto que provocó mayor inquietud en el Gobierno chino fue el fortalecimiento de la alianza militar entre Filipinas y EEUU. En abril de 2023 EEUU y Filipinas llevaron a cabo el mayor ejercicio militar conjunto realizado hasta el momento –con la participación de más de 17.000 tropas– y, en noviembre de 2023 y enero de 2024, llevaron a cabo patrullajes conjuntos desde los estrechos de Taiwán hasta el Mar de la China Meridional. Además, en febrero de 2023 EEUU y Filipinas anunciaron un pacto para ampliar su Acuerdo de Cooperación de Defensa Mejorada para permitir el acceso militar estadounidense a cuatro instalaciones militares adicionales en Filipinas, tres de las cuales en el norte, frente a Taiwán, y la otra cerca de las Islas Spratly. Aunque Marcos señaló que las nuevas bases tenían un propósito puramente defensivo y que no deberían generar preocupación a nadie que no ataque la soberanía nacional e integridad territorial del país, varios analistas consideraron tal acuerdo como uno de los acontecimientos más relevantes de los últimos tiempos en las relaciones entre EEUU y Filipinas. Beijing advirtió que tal acuerdo dañará gravemente los intereses nacionales filipinos y pondrá en peligro la paz y la estabilidad regionales. Además, en mayo de 2023 ambos países anunciaron la renovación de las nuevas directrices del Tratado de Defensa Mutua de 1951 para explicitar que las provisiones de defensa del tratado se activarían ante cualquier ataque en el Mar de China Meridional, y también para reforzar las capacidades conjuntas ante tácticas de zona gris (acciones de coerción e intimidación que normalmente no suelen considerarse un acto de guerra) y ante un escenario de amenazas multidimensionales (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y de formas varias de guerra asimétrica, híbrida e irregular.

Ante el claro incremento de la tensión entre ambos países, en diciembre de 2023 Ferdinand Marcos denunció que la política exterior de China en el Mar de la China Meridional era agresiva y que no respetaba la soberanía de Filipinas ni el derecho internacional, declaró que la gestión política y diplomática del contencioso estaba teniendo escasos resultados y abogó por lo que él denominó como un “cambio de paradigma” en el Mar de la China Meridional. Dos días más tarde, el ministro de Asuntos Exteriores chino acusó a Filipinas de incursionar repetidamente en su territorio, señaló que las relaciones entre ambos países se hallaban en una encrucijada y advirtió a Manila que cualquier error de cálculo en su disputa en el Mar Meridional de China comportaría una respuesta decidida por parte de Beijing, aunque sin detallar el tipo de medidas que se adoptarían.

5.4. El incremento de la militarización en Europa

El continente europeo asiste a un deterioro en la situación de conflictividad armada en la región y de retrocesos en las perspectivas de resolución de conflictos y tensiones por la vía del diálogo. La invasión y guerra en Ucrania han sobrepasado ya los dos años, con graves impactos en seguridad humana y medioambiental y sin perspectivas de resolución a corto plazo, mientras, a su vez, esta guerra y la confrontación entre Rusia y los actores euroatlánticos están generando una grave militarización del continente e influyendo negativamente en diversos conflictos y procesos negociadores en la región, como es el caso de Moldova. Además, están teniendo muchas otras repercusiones globales en el ámbito de la paz y la seguridad internacional, como es el incremento de la militarización en términos globales –y no solo en Europa–, la crisis de los esfuerzos multilaterales de construcción de paz y repercusiones en términos humanitarios, entre otros aspectos. Se asiste a un repliegue en Europa en términos de negociaciones de paz y esfuerzos de apoyo al diálogo y la mediación, mientras se incrementa la militarización y los discursos belicistas que menosprecian los esfuerzos e iniciativas de promoción del diálogo, las negociaciones y la construcción de paz. Se identifican a continuación algunos de los escenarios de riesgo en el continente europeo con dinámicas entrelazadas entre ellos, y que ponen de manifiesto la necesidad de esfuerzos multinivel para desescalar la guerra en Ucrania, promover vías de resolución negociada del conflicto y revertir la grave dinámica de militarización del continente.

Por una parte, la invasión rusa y guerra en Ucrania continúan sin visos de finalización. Este conflicto armado de alta intensidad –uno de los 17 de alta intensidad en 2023 en el mundo– acumula decenas de miles de víctimas mortales, principalmente militares. Además, 14,5 millones de personas en Ucrania afrontaban situación de necesidad de ayuda humanitaria, 5,9 millones de personas permanecían refugiadas en Europa y otros 3,4 millones seguían en situación de desplazamiento interno dentro de Ucrania, según datos de abril de 2024.¹⁵ En el ámbito militar continúan las hostilidades de alta intensidad y estas aún pueden escalar más, incluyendo en relación a una nueva ofensiva de Rusia lanzada en 2024, en paralelo a los persistentes riesgos de extensión territorial del conflicto y de escalada nuclear –hasta ahora contenida. Mientras, en el ámbito diplomático persiste el bloqueo, sin perspectivas aparentes de movimiento en las posiciones políticas de las partes que indiquen la posibilidad a corto plazo de explorar nuevas vías de negociación. Desde el fin de las negociaciones de marzo-abril de 2022, por parte de Rusia se ha expresado la exigencia de reconocimiento de la “nueva realidad territorial” como requisito para nuevas negociaciones o para la finalización de las hostilidades. Esa “nueva realidad”

alude a las áreas tomadas y ocupadas militarmente en cuatro provincias de Ucrania. Por parte de Ucrania, y en contraste con las negociaciones de 2022 –en que se contemplaba la posibilidad de compartimentalizar y postergar algunos temas, como Crimea, así como un estatus de neutralidad–, desde la finalización de esas conversaciones la posición pública ha sido la de exigencia de retirada de las tropas rusas de las fronteras de Ucrania reconocidas internacionalmente como condición previa para unas negociaciones. En paralelo, Ucrania también se ha volcado en promover su “Fórmula de Paz” con actores aliados. En todo caso, una parte de ese plan pivota en torno a la arquitectura de seguridad euroatlántica y transferencia masiva de apoyo militar a Ucrania, en contraste con aproximaciones que pudiesen abordar arquitecturas de seguridad continentales y promover a futuro compromisos continentales de seguridad compartida.

En el ámbito negociador, los actores internacionales occidentales parecen haber infraatendido la dimensión de búsqueda de salidas políticas y negociadas al conflicto, centrando en cambio buena parte de su acción en el ámbito militar con masivas transferencias en asistencia militar, transferencia de armamento y formación militar; si bien también en la asistencia económica y humanitaria. En 2023 diversos actores, principalmente de fuera de Occidente, intensificaron los contactos con las partes, con propuestas, encuentros, documentos y llamamientos al diálogo, pero estos no tuvieron efecto inmediato. Un elemento en positivo es la conferencia internacional de paz que Suiza acoge en junio de 2024. Aun si en mayo de 2024 no estaba aún prevista la participación de Rusia, el Gobierno suizo ha reiterado la importancia de la participación de Rusia en el proceso de paz. El empuje de Suiza, de la mano de esta conferencia y otros esfuerzos, puede ser un elemento que contribuya a generar bases para el acercamiento y la negociación. Junto a Suiza, también China se ha mostrado como actor que ha apelado a la negociación y que ha llevado a cabo algunas medidas, como contactos con las partes, elaboración de una posición propia sobre la resolución del conflicto, designación de una figura de enviado especial, entre otros. Está por ver si estos esfuerzos internacionales generan avances y si más actores empujan en la dirección de vías de resolución negociada. Sin mayores esfuerzos y recursos en el ámbito político y diplomático se corre el riesgo de abocar al conflicto exclusivamente al terreno militar, perpetuando una guerra con graves impactos multidimensionales y profundizando el rumbo actual de militarización del continente derivado de la guerra en Ucrania.

De la mano de la invasión rusa y guerra en Ucrania y de la tipología de respuestas a estas, se asiste a otro escenario de riesgo o tendencia preocupante, el de la

15. OCHA, *Ukraine. Situation report*, OCHA, 18 de abril de 2024.

militarización en el continente europeo. Según datos de SIPRI, el gasto militar en Europa en 2023 fue de 588.000 millones de dólares, lo que supuso un incremento del 16% respecto al año anterior, y de un 62% desde 2014, año del inicio del conflicto interno internacionalizado en el este de Ucrania.¹⁶ Rusia tuvo un gasto militar en 2023 de 109.000 millones de dólares, un 24% más elevado que en 2022 y un 57% mayor que en 2014. En 2023 supusieron un 5,9% del PIB y un 16% de todo el gasto público. El SIPRI señala que se trata de los niveles más altos de gasto militar ruso desde la disolución de la URSS y se prevé que su gasto militar continúe incrementándose. Por otra parte, Ucrania alcanzó en 2023 los 64.800 millones de dólares (un 51% más elevado que en 2022 y un 1.272% más que en 2014). Como señaló el Centre Delàs en base a esos datos del SIPRI, los países fronterizos con Rusia fueron los que más incrementaron su gasto militar, con un aumento del 75% en 2023 con respecto a 2022 por parte de Polonia, y un aumento del 51% por Finlandia.¹⁷ Además, los miembros europeos de la OTAN representaron conjuntamente el 28% del gasto total de la organización en 2023, un nivel récord en el periodo 2014-2023, según el SIPRI. Esta escalada de gasto militar en Europa va de la mano de una escalada militar global (2,44 billones de dólares en 2023, que supuso un 6,8% de incremento en términos reales con relación a 2022, incremento por noveno año consecutivo y la mayor subida interanual desde 2009). El gasto militar de los países miembro de la OTAN representó el 55% del gasto militar global ese año. Su gasto combinado (1,34 billones) fue un 5,2% mayor que en 2022 y un 19% mayor que en 2014. Además, en 2023, los países de la OTAN ampliaron su objetivo de alcanzar el 2% del PIB en gasto militar –horizonte acordado en 2014–, pasando a considerarlo como un objetivo de mínimos.

Además del aumento del gasto militar se añaden otros elementos de militarización en el continente, como una mayor militarización de fronteras, incluyendo la frontera entre Belarús y Polonia, escenario en 2023 de despliegues de fuerzas, retórica acusatoria y vulneraciones de los derechos humanos de población migrante y solicitante de asilo;¹⁸ el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, en 2023 y 2024, respectivamente; los planes de muchos países europeos de expandir el número de sus Fuerzas Armadas;¹⁹ o las discusiones en algunos países sobre la posibilidad de reintroducir el servicio militar obligatorio, como en Alemania y Serbia. Otros factores incluyen retrocesos en los mecanismos de control de armamento, en el continente y a escala global. Rusia abandonó de manera definitiva

Se asiste a dinámicas múltiples de militarización y retrocesos en el ámbito negociador en Europa, que se retroalimentan

el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en 2023, participación que ya había dejado en suspenso en 2007 alegando la expansión de la OTAN hacia el este. En 2023 culminó esa salida, con retórica en que acusaba a la OTAN de “incitar al conflicto en Ucrania” –obviando la responsabilidad rusa como país invasor. A su vez, Moldova anunció en marzo de 2024 su decisión de suspender su participación en el FACE, alegando un cambio fundamental en las circunstancias que llevaron a su firma. El Ministerio de Defensa moldavo señaló la retirada de Rusia en 2023 del tratado y la invasión de Rusia en Ucrania. Todo este proceso de militarización en el continente se manifiesta en parte en forma de dinámica de confrontación de bloques (Rusia – actores euroatlánticos), que antecede, alimenta y se ve a su vez alimentado por la invasión rusa en Ucrania. Esa dinámica global de conflicto se refleja a su vez en deterioros en el escenario global como la suspensión del diálogo sobre seguridad y estabilidad estratégica de EEUU y Rusia desde 2022.

Por otra parte, la invasión de Rusia en Ucrania y la confrontación Rusia-EEUU, UE, OTAN ha permeado y deteriorado el contexto en que trascurren diversos conflictos no resueltos y procesos negociadores en el continente, como es el caso de Moldova. La República de Moldova es escenario de un incremento de tensiones multidimensionales y entrecruzadas, influidas por la invasión de Rusia contra Ucrania. En 2023 esta tensión siguió deteriorándose. La situación de crisis incluyó durante el año alertas en el Gobierno y actores internacionales aliados, como Ucrania, la UE y EEUU, sobre riesgos de acciones hostiles de Rusia contra Moldova; medidas gubernamentales contra actores locales políticos y medios de comunicación considerados pro-rusos; advertencias de Rusia al país; y medidas hostiles entre ambos, como la expulsión de diplomáticos. A su vez, actores locales como algunas ONG expresaron preocupación por riesgos de vulneraciones de derechos humanos como la libertad de expresión ante algunas medidas del Gobierno. En paralelo, se deterioró el contexto del proceso negociador relativo al conflicto no resuelto sobre el estatus de Transnistria –un territorio de 4.000 km² y medio millón de habitantes, con mayoría de población rusohablante, legalmente bajo soberanía de Moldova y de facto independiente, y apoyado política y económicamente por Rusia. En su conjunto, el proceso negociador atraviesa una fase de incertidumbre sobre su dirección futura. El formato negociador 5+2 (OSCE como mediadora, Ucrania y Rusia como mediadores-garantes, y EEUU y la UE como observadores, además de las partes en conflicto) permanecía bloqueado,

16. Tian, Nan, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang y Lorenzo Scarazzato, *Trends in World Military Expenditure, 2023*. SIPRI Factsheet, abril de 2024.

17. Calvo, Jordi, “Más gastos militares en casi todas partes”, *ElDiario.es*, 24 de abril de 2024.

18. Véase el resumen sobre Belarús en el capítulo 2 (Tensiones).

19. The Economist, “Would you really die for your country?”, *The Economist*, 17 de abril de 2024.

a causa de la confrontación entre Rusia y Ucrania, y el resto de formatos de la negociación (1+1 y grupos técnicos de trabajo) afrontaban dificultades. Además, otros elementos de contexto que involucraban a Rusia y al antagonismo Rusia-UE contribuían a la gravedad e incerteza sobre la situación.²⁰ Junto a Moldova, procesos negociadores como el de Georgia también se han visto negativamente afectados por la guerra en Ucrania y la dinámica de confrontación entre Rusia y EEUU, la UE y la OTAN.²¹

En conjunto, se asiste a dinámicas múltiples de militarización y retrocesos en el ámbito negociador en Europa, que configuran escenarios de riesgo a corto, medio y largo plazo y que se retroalimentan. Frente a este panorama, se requieren de esfuerzos concertados de actores políticos que abanderen la agenda de la prevención y el apoyo al diálogo y la mediación como vía de transformación de conflictos, así como de empuje social y ciudadano para reorientar el rumbo actual de militarización y tensiones en el continente.

20. Véase el resumen sobre Moldova y Moldova (Transnistria) en el capítulo 2 (Tensiones).

21. Véase el resumen sobre el proceso de paz de Georgia en Escola de Cultura de Paz, *Negociaciones de paz 2023. Análisis de tendencias y escenarios*, Barcelona: Icaria, 2024.

5.5. Gaza, la erosión del derecho internacional humanitario y el futuro del orden global

Desde hace unos años la evolución de la conflictividad armada global presenta algunas tendencias preocupantes. El incremento de casos de alta intensidad, con gravísimos impactos en términos de letalidad y seguridad humana, que en la actualidad representan prácticamente la mitad de los conflictos armados en el mundo. La intensificación en los niveles de violencia –en 2023 más del 40% de los casos empeoraron respecto al año anterior. Un escenario general de creciente militarización tanto en las narrativas como en la práctica, con un aumento incesante del gasto militar que no se redujo ni siquiera por los retos que impuso la pandemia y que se produce en un trasfondo de mayores tensiones geopolíticas globales. Un aumento exponencial en las cifras de desplazamiento forzado a causa de conflictos, violencia y violaciones a los derechos humanos en la última década, que ya han expulsado de sus hogares a más de 110 millones de personas. Junto a estas tendencias, uno de los asuntos que viene generando mayor preocupación son las innumerables y profundas consecuencias de los conflictos armados en la población civil y la persistente erosión del derecho internacional humanitario y del respeto a los derechos humanos. En 2023 la situación en Gaza intensificó los debates sobre los impactos de unas vulneraciones cada vez más sistemáticas en un contexto de impunidad y sobre los desafíos que comporta la aplicación de dobles raseros para el futuro del orden internacional.

La ofensiva israelí contra Gaza tras el ataque sin precedentes de Hamas y otros grupos palestinos se ha convertido en un ejemplo emblemático de los atropellos al derecho internacional humanitario. Prácticas denunciadas en conflictos armados en otras latitudes en los últimos años alcanzaron una magnitud inédita en un período temporal extremadamente breve. Decenas de miles de civiles palestinos muertos en ataques indiscriminados y deliberados, a un ritmo sin parangón entre los conflictos armados del siglo XXI. Miles de niñas y niños fallecidos en los ataques israelíes –en tres meses se superaba la cifra de todos los menores fallecidos por violencia en conflictos armados en todo el mundo en los cuatro años previos– y otros tantos mutilados, traumatizados de por vida y abocados al hambre y la desnutrición. Uso de armas prohibidas en áreas densamente pobladas. Cientos de miles de personas obligadas a huir una y otra vez a zonas y por rutas declaradas supuestamente como seguras, objeto en la práctica de continuos ataques. Utilización del hambre o del acceso al agua como armas de guerra, bloqueo sistemático del acceso a la ayuda humanitaria, masacres de civiles durante entregas de alimentos y otros artículos de primera necesidad para una población cercada y al límite. Destrucción masiva

de infraestructuras civiles: hospitales, viviendas, universidades, escuelas y bibliotecas –en inglés se usa ya el término *scholasticide*²². Asesinatos a niveles inéditos de centenares de periodistas, personal médico y trabajadores humanitarios.

El castigo colectivo al que Israel está sometiendo a la población palestina, y en particular a la de Gaza, ha sido crecientemente señalado por voces expertas como un genocidio. Y se ha denunciado también que Israel está utilizando deliberadamente la terminología del derecho internacional humanitario –incluyendo conceptos como escudos humanos, daños colaterales, zonas seguras, evacuaciones– para intentar justificar su violencia contra la población palestina, subvirtiendo el propósito de protección de este marco normativo, intentando difuminar la distinción entre civiles y combatientes y alterar la aplicación de principios de distinción, proporcionalidad y precaución. En palabras de la relatora especial de la ONU para los derechos humanos de los territorios ocupados, “Israel ha tratado de camuflar la intención genocida con la jerga del derecho humanitario”.²³

Israel ha persistido en prácticas que incontables voces expertas señalan como violaciones flagrantes del derecho internacional ante la inacción, y con la complicidad, de poderosos actores de la comunidad internacional. Actores principalmente de Occidente o Norte Global que como EEUU, Alemania, Reino Unido y parte de la UE –entre otros– han continuado otorgándole cobertura política, diplomática y/o militar a pesar de los indicios de genocidio, crímenes de guerra y sonadas vulneraciones a los derechos humanos. Actores que han aplicado dobles raseros evidentes para valorar y actuar. Las numerosas medidas contra la Rusia de Putin tras la invasión de Ucrania contrastan con la ausencia de sanciones contra Israel. Y la falta de voluntad política para frenar a Israel y presionar por una demanda tan básica como un alto el fuego ha enviado un mensaje peligroso sobre las vidas que importan –“las vidas que merecen ser lloradas”, en palabras de Judith Butler. Desde octubre, EEUU vetó sistemáticamente las resoluciones de Naciones Unidas que exigían un alto el fuego y sólo se abstuvo en una nueva votación en marzo después de que un ataque israelí acabara con la vida de varios cooperantes occidentales. Y aun así, relativizó luego el impacto de la resolución, generando intensas discusiones en círculos diplomáticos y entre expertos en derecho internacional.

En este escenario, diversas voces vienen alertando que lo está ocurriendo en Gaza está sentando peligrosos

22. UNOHCHR, *UN experts deeply concerned over 'scholasticide' in Gaza*, 18 de abril de 2024.

23. Francesca Albanese, *Anatomy of a Genocide*, A/HRC/55/73, 25 de marzo de 2024.

precedentes y amenaza no solo a la población palestina, sino también el futuro del derecho internacional y el orden global construido desde mediados del siglo pasado.²⁴ Amnistía Internacional ha advertido que Gaza simboliza el fracaso de muchos de los artífices del sistema internacional generado tras la Segunda Guerra Mundial por sus fallos a la hora de mantener un compromiso con la humanidad común, la universalidad y el “nunca más” y por la deshonra a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, las Convenciones de Ginebra, la Convención sobre el genocidio y el derecho internacional de los derechos humanos.²⁵ Las actitudes del Norte Global en torno a Gaza transmiten el mensaje de que solo se utiliza la ley internacional cuando es políticamente conveniente para las potencias occidentales, que solo sirve para aplicársela a otros, y que no existe un compromiso inequívoco para detener o perseguir crímenes de guerra, contra la humanidad y genocidio. En suma, como apuntan voces palestinas, que en Occidente se está dispuesto a distorsionar la ley internacional en favor de Israel a pesar de sus acciones y su régimen de apartheid.²⁶

La crisis de Gaza también ha escenificado las dificultades de Naciones Unidas para actuar como garante de la paz y seguridad internacional, en un contexto de bloqueo crónico del Consejo de Seguridad que se arrastra ya desde hace algunos años, en especial tras la invasión rusa de Ucrania. En lo que respecta a Palestina, la impotencia del secretario general de la ONU a las afueras del paso de Rafah ante la imposibilidad de romper el bloqueo a la Franja en las primeras semanas de la operación israelí, las airadas críticas a su figura por parte de Israel, la apelación infructuosa a recursos extraordinarios –como el artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas– para intentar promover un alto el fuego y evitar una catástrofe humanitaria, o las acciones de persecución y criminalización por parte de Israel a una de sus principales agencias, la UNRWA (responsable de la asistencia a la población refugiada palestina), son algunas de las estampas de los últimos meses que ilustran los límites e ingentes retos de la acción de la ONU en este ámbito. Hechos que se inscriben también en la constante vulneración durante décadas de las resoluciones de Naciones Unidas por parte de Israel, que ha persistido en sus políticas de ocupación, ampliación de asentamientos ilegales y hechos consumados. Existe la preocupación, por tanto, de que la impunidad ante las violaciones del derecho internacional y el debilitamiento de la ONU acaben de asentar un escenario donde las normas se aplican de manera discrecional y en el que se impone la ley del más fuerte. La cuestión palestino-israelí no

es el único caso. La anexión de territorios por parte de Rusia o la toma de control de Nagorno-Karabaj por parte de Azerbaiyán a través de una expulsión masiva de población son otros ejemplos recientes en los que se ha puesto en jaque el marco del derecho internacional. Y si se amplía la perspectiva temporal, en un 2023 en el que se cumplieron 20 años de la invasión de Iraq liderada por EEUU, cabe recordar que la operación se realizó sin la cobertura de la ONU y con argumentos que se han demostrado falsos, sin que nadie rinda cuentas hasta ahora por esta acción.

Pese a estas problemáticas, parece indudable que Naciones Unidas sigue siendo un foro que permite exponer las disonancias y contradicciones entre la práctica y los discursos de quienes dicen enarbolar la defensa del derecho internacional y los derechos humanos entre sus principios. Las votaciones en torno a la cuestión palestina en la Asamblea General y las iniciativas impulsadas por países del llamado Sur Global a propósito de Gaza son ejemplo de ello. Las mayores expectativas, sobre todo en términos de lucha contra la impunidad, están centradas, por ahora, en la acción de las máximas instituciones de justicia internacional. Tras la interposición de la demanda contra Israel por parte de Sudáfrica, la Corte Internacional de Justicia (CIJ)²⁷ ha decidido iniciar una investigación tras considerar que es plausible la comisión de actos constitutivos de genocidio. Paralelamente, el máximo tribunal de Naciones Unidas ha dispuesto una serie de medidas provisionales que, entre otros aspectos, exigen que Israel facilite el acceso de ayuda humanitaria y, más recientemente, también que suspenda sus operaciones militares en Rafah. El pronunciamiento de la CIJ refuerza los argumentos de las múltiples voces que exigen un alto el fuego, el acceso irrestricto de ayuda humanitaria y el fin de los suministros de armas a Israel, y que recuerdan a los Estados que, según lo que establece la Convención, tienen la obligación de prevenir y no contribuir al genocidio, ya que se arriesgan a ser cómplices. A esto se suman las acciones en el seno de la Corte Penal Internacional (CPI). La fiscalía de este tribunal –que juzga a personas, y no a Estados, por la comisión de crímenes de guerra, contra la humanidad y genocidio y que ha sido objeto de críticas en el pasado por centrar sus actuaciones en países del Sur Global, en especial en África–, emitió en mayo órdenes de arresto contra tres dirigentes de Hamás y contra el primer ministro israelí Benjamin Netanyahu y su ministro de Defensa, Yoav Gallant. El recorrido de este proceso aún está por verse, pero es la primera vez que la fiscalía de la CPI solicita una orden de detención contra dirigentes de un país aliado de Occidente.

24. Olga Rodríguez, “La impunidad israelí en Gaza difumina las líneas del derecho internacional y alcanza a víctimas occidentales”, *El Diario.es*, 2 de abril de 2024.

25. Agnès Callamard, *Reflections from the Secretary General on the state of human rights in 2023/24*, Amnesty International, 24 de abril de 2024.

26. Olga Rodríguez, “Entrevista a Ahmed Abofoul: ‘Occidente está distorsionando la ley internacional al servicio de Israel’”, *El Diario.es*, 18 de abril de 2024.

27. Todos los documentos de la Corte Internacional de Justicia en este caso están disponibles en el apartado de la web de la CIJ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*.