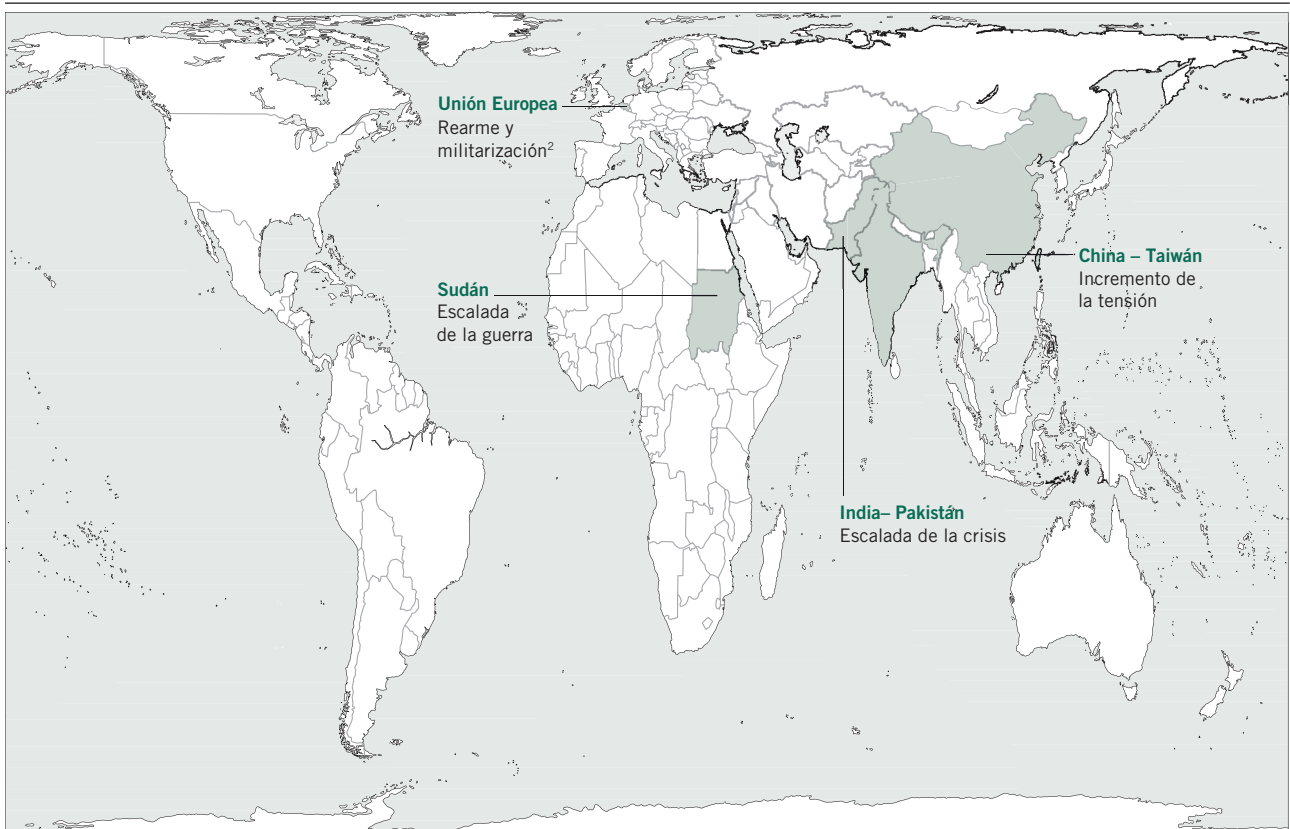


5. Escenarios de riesgo

A partir del análisis de los escenarios de conflicto armado y tensión a nivel mundial en el año 2024,¹ la Escola de Cultura de Pau de la UAB identifica en este capítulo cuatro contextos que por sus condiciones y dinámicas pueden empeorar y convertirse en focos de inestabilidad y violencia todavía más graves durante 2025 o incluso a más largo plazo. Los escenarios de alerta hacen referencia a los riesgos de la deriva de la guerra civil y la crisis humanitaria en Sudán; al potencial de conflicto armado a gran escala entre India y Pakistán en un contexto de disputas históricas no resueltas; al notable incremento de la tensión política y militar entre China y Taiwán y de la confrontación entre China y EEUU acerca de la posición de Washington hacia Taiwán; y la escalada militarista en Europa, de la mano del plan “ReArmar Europa”, y los riesgos de incremento de tensión en el continente, entre otras posibles consecuencias.

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 2024 y recoge algunos elementos y dinámicas relevantes del primer cuatrimestre de 2025.
- 2 El escenario de riesgo sobre la escalada militarista en Europa aparece señalado en este mapa de manera simplificada, por razones de representación gráfica. No se han marcado todos los países que integran la UE, sino Bélgica como país que acoge la sede de las principales instituciones de la UE.

5.1. Sudán al borde del colapso: guerra civil, crisis humanitaria y diplomacia fallida

Desde el 13 de abril de 2023 Sudán ha estado sumido en una guerra civil devastadora entre las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF), lideradas por el general Abdel Fattah al-Burhan, y las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF), bajo el mando de Mohamed Hamdan Dagalo, conocido como Hemedti. La extensión de la violencia a prácticamente todo el territorio sudanés y la participación creciente de milicias comunitarias y grupos armados regionales han convertido el conflicto en una guerra fragmentada, altamente localizada y difícil de contener.

Aunque, recientemente, el Ejército ha recuperado parcialmente Jartum y otras áreas, las RSF conservan el control de regiones cruciales como Darfur y Kordofán. Estas áreas no solo son estratégicamente vitales por su tamaño y recursos, sino también por su valor simbólico e identitario. La persistencia de las RSF en Darfur ha hecho surgir preocupaciones sobre una partición de facto del país, donde dos gobiernos paralelos podrían consolidarse: uno dominado por el Ejército en el norte y otro dominado por las RSF en el oeste.

La guerra ha desencadenado una de las crisis humanitarias más graves del mundo, con aproximadamente 30 millones de personas, más de la mitad de la población sudanesa, en situación de necesidad de asistencia urgente. La inseguridad alimentaria afecta a 26 millones, con 14 zonas en riesgo inminente de hambruna entre junio y septiembre de 2025. Asimismo, el sistema sanitario está en ruinas: uno de cada tres hospitales ha dejado de operar. La malnutrición afecta gravemente a más de 4,9 millones de niños y mujeres embarazadas. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha advertido que solo ha recibido el 21% de los fondos necesarios para enfrentar la situación, lo que refleja un déficit crítico en el compromiso internacional. La guerra también ha generado que el país padezca la mayor crisis de desplazamiento forzado del mundo, con más de 12 millones de personas desplazadas internamente y más de 4 millones refugiadas en países vecinos. Particularmente grave es la situación en Darfur Occidental, con informes de genocidio y crímenes de guerra cometidos por las RSF.

La posibilidad de que el conflicto se expanda a países vecinos es real. No solo, como denuncia la ONU debido a que los flujos masivos de personas desplazadas puedan desestabilizar a Chad, Egipto, Sudán del Sur y otros países fronterizos, sino también por la creciente tensión entre las partes en conflicto con Estados vecinos que están apoyando a la otra parte, como el caso de

la creciente tensión entre el Ejército sudanés y Chad, debido al apoyo de este último a las RSF.

En este sentido, el conflicto sudanés está evolucionando hacia un enfrentamiento geopolítico por poder en África del Norte y el Sahel. Irán ha reforzado su apoyo al Ejército, mientras que los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y otros actores han sido acusados de armar a las RSF. Esta intervención indirecta ha convertido a Sudán en un tablero de ajedrez para potencias regionales e internacionales, exacerbando la duración y la intensidad del conflicto. Países como China y Rusia han jugado un papel ambivalente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Aunque ambos países votaron a favor de extender el embargo de armas a Darfur en 2024, Rusia bloqueó una resolución más amplia promovida por Reino Unido y Sierra Leona que buscaba un alto el fuego y negociaciones inmediatas.

Desde 2023, múltiples intentos de mediación han fracasado. Las conversaciones en Jeddah, Bahrein y Ginebra han sido intermitentes y marcadas por ausencias, condiciones previas inaceptables y agendas irreconciliables. En marzo de 2025, las RSF participaron en negociaciones en Suiza, pero el Ejército no asistió, argumentando que no se habían cumplido las condiciones mínimas (como la retirada de las RSF de zonas civiles). La comunidad internacional, liderada por Estados Unidos, Arabia Saudita, la Unión Africana (UA) y la ONU, ha seguido presionando por una solución diplomática. La cumbre de París de abril de 2025 consiguió compromisos de ayuda humanitaria por 2.100 millones de dólares, pero los esfuerzos para reanudar las negociaciones de paz se han visto constantemente obstaculizados por la falta de voluntad política de las partes.

El 4 de marzo de 2025, las RSF instauraron el llamado “Gobierno de Paz y Unidad” con Hemedti como presidente del Consejo Presidencial. Este gobierno ha sido rechazado ampliamente por carecer de legitimidad democrática y por nacer de la fuerza militar y no del consenso civil. En contraste, el Ejército y sus aliados han promovido una propuesta de transición política liderada por la coalición “Coordinación de Fuerzas Nacionales”, que aboga por un gobierno de transición de tres años con participación civil y militar. No obstante, la fragmentación de actores políticos y la desconfianza mutua han impedido cualquier avance tangible hacia una gobernanza unificada.

Frente a esta situación, se dibujan diversos escenarios en el país. Por un lado, la opción más probable a corto

La guerra en Sudán ha desencadenado una de las crisis humanitarias más graves del mundo

y medio plazo es la prolongación del conflicto con episodios de violencia intermitente. La falta de un cese al fuego duradero, la fragmentación de actores y el apoyo externo a ambos bandos dificultan cualquier resolución inmediata. Las consecuencias incluirán más desplazamientos, hambruna, debilitamiento institucional y riesgo de colapso total del Estado sudanés. En segundo lugar, la amenaza de que la guerra pueda generar una partición de facto del país, dado que las RSF controlan gran parte del oeste y sur del país, y el Ejército mantiene el dominio sobre el norte y el centro, lo que podría consolidarse en una división territorial de facto. Esta situación podría dar lugar, en la práctica, al establecimiento de dos estructuras de poder paralelas que dificultarían cualquier tipo de reconciliación nacional en el futuro. Un tercer escenario, poco viable actualmente, es lograr una solución negociada como única vía viable hacia una paz duradera, pero requiere condiciones que actualmente no existen, como: confianza mutua, presión sostenida de actores internacionales clave (especialmente los que financian o arman a las partes), y una hoja de

ruta aceptada por civiles y militares. De momento, los esfuerzos diplomáticos no han conseguido traducirse en avances significativos.

En definitiva, las expectativas para una resolución del conflicto en Sudán durante 2025 son bajas. La guerra no solo ha destruido vidas y ciudades, sino que ha fragmentado el tejido político, social y económico del país. La comunidad internacional debe redoblar esfuerzos para ejercer presión efectiva sobre los actores involucrados, imponer restricciones a la venta de armas y promover un proceso de transición inclusivo, con participación real de la sociedad civil. A menos que se produzca un cambio drástico en las dinámicas actuales –como un colapso militar de una de las facciones o una intervención diplomática concertada de gran escala–, Sudán corre el riesgo de entrar en una espiral prolongada de violencia, semejante a la que sufrió Somalia durante décadas. El tiempo apremia. Sudán no solo necesita paz: necesita justicia, reconstrucción y un futuro posible para las millones de personas que hoy viven entre el hambre, la guerra y el exilio.

5.2. El incremento de la tensión política y militar entre China y Taiwán

En 2024 y en la primera mitad de 2025 se incrementó notablemente la tensión política y militar entre China y Taiwán, así como la confrontación entre China y EEUU acerca de la posición de Washington hacia Taiwán. La presión de China hacia Taiwán aumentó drásticamente tras la elección de William Lai Ching-te en las elecciones presidenciales taiwanesas de enero de 2024. Algunos análisis sostienen que la actividad militar de China en torno a Taiwán y en el estrecho de Taiwán ha aumentado de forma constante desde 2020 –especialmente tras la visita a Taiwán de la entonces presidenta de la Cámara de Representantes de EEUU, Nancy Pelosi, en agosto de 2022– y también que la tensión entre China y Taiwán está en su punto más álgido desde 1996, cuando Beijing disparó misiles frente a la costa de Taiwán coincidiendo con la celebración de las primeras elecciones democráticas de Taiwán tras décadas de autoritarismo por parte del Kuomintang. Como reacción a tal incremento de las acciones por parte de Beijing, el nuevo Gobierno de Lai Ching-te también aumentó el gasto militar y anunció el desarrollo de su capacidad de defensa, incrementó los ejercicios militares, desplegó nuevas medidas de seguridad nacional e incrementó sus lazos en materia de defensa con EEUU y otros países. Por su parte, la nueva administración estadounidense de Donald Trump incrementó la retórica contra Beijing y a la vez explicitó su compromiso con la defensa de Taiwán. Aunque en varias ocasiones en 2024 el ex presidente Biden ya había declarado la disposición de su Gobierno de defender militarmente a Taiwán en caso de invasión de la isla o bien de que Beijing tratara de alterar el estatus quo en la región a través de la fuerza, la mayor asertividad de la administración Trump al respecto provocó suspicacias por parte de Beijing acerca de si tal compromiso suponía una desviación de la llamada política de “ambigüedad estratégica” que hasta entonces había seguido Washington. En 1979, EEUU puso fin al Tratado de defensa mutua que tenía con Taiwán, tras reconocer que el Gobierno de la República Popular de China era el representante legítimo de China y adherirse al principio de “Una Sola China”. Desde entonces, los sucesivos Gobiernos de EEUU habían sido “estratégicamente ambiguos” (evitando comprometerse explícitamente con la defensa militar de Taiwán) con el objetivo de disuadir tanto la agresión militar de China a Taiwán como la proclamación de la independencia por parte de Taipei.

En cuanto a la presión política y militar de China sobre Taiwán, Taipei denunció que en 2024 se registraron más de 3.000 incursiones de aeronaves militares chinas en los alrededores de Taiwán, un aumento del 80% respecto al año anterior y el máximo histórico desde que se comenzó a documentar esta actividad. En la misma línea, en abril de 2025 el jefe del Comando

Indo-Pacífico de EEUU declaró que en 2024 las acciones militares agresivas de China cerca de Taiwán –que calificó de ensayos y no simples ejercicios– se incrementaron en un 300% respecto del año anterior. Además del sustancial incremento en el número de violaciones de la Zona de la Identificación de la Defensa Aérea o cruces de la “línea media” del Estrecho de Taiwán, y de una creciente presencia rutinaria de barcos y aeronaves alrededor de Taiwán, en 2024 China llevó a cabo tres ejercicios militares de gran envergadura –*Joint Sword-2024*– en la zona contigua de Taiwán –el área marítima a continuación de las aguas territoriales, que se extiende entre 12 y 24 millas náuticas desde la costa. Cabe destacar que el tercero de ellos en diciembre –desplegando alrededor de 90 barcos desde las islas del sur de Japón hasta el Mar de China Meridional– fue considerado por varios análisis como las mayores operaciones navales de las últimas tres décadas. En abril de 2025, el Gobierno chino también llevó a cabo ejercicios militares a gran escala con fuerzas aéreas y navales con fuego real alrededor de Taiwán –*Strait Thunder 2025*–, simulando el bloqueo de la isla y la neutralización de infraestructuras y objetivos críticos de Taiwán. Beijing difundió vídeos de ciudades taiwanesas con puerto siendo impactadas por cohetes y misiles balísticos. En respuesta, Taipei envió aviones y barcos y desplegó sistemas de misiles terrestres. Varios analistas señalaron que tales ejercicios no solamente trataban de demostrar su capacidad de bloqueo o invasión de Taiwán, sino también su capacidad de bloquear o contrarrestar la posible ayuda de países aliados de EEUU en la región, como Japón o Filipinas. Por otra parte, el Gobierno de Taiwán denunció un incremento sin precedentes del corte de cables submarinos para afectar las comunicaciones en Taiwán y aislarlo informativamente, así como de ciberataques y de campañas de desinformación orientadas a aumentar el escepticismo sobre la fiabilidad de la asistencia estadounidense a Taiwán, la competencia del Gobierno de Lai Ching-te o la eficacia del ejército.

En paralelo a las acciones en el terreno militar, Beijing también ha incrementado la presión política sobre Taiwán. En los últimos años, en numerosas ocasiones altos cargos del Gobierno y el propio Xi Jinping han declarado que la “reunificación pacífica” de Taiwán con China continental es una de sus máximas prioridades, pero advirtiendo repetidamente que no renunciarían al uso de la fuerza si fuera necesario. En febrero de 2025, el ministerio de Defensa chino reiteró que Beijing no podía garantizar su renuncia al uso de la fuerza –en supuestos de actividades encaminadas a la independencia de Taiwán o de injerencia externa– y añadió que tarde o temprano se produciría la toma de Taiwán. Beijing ha señalado públicamente (y así está

recogido en su ordenamiento jurídico interno) que una declaración de independencia por parte de Taiwán propiciaría la invasión militar de la isla. Sin embargo, algunos análisis sostienen que este escenario es altamente improbable porque no hay una mayoría social en Taiwán favorable para tal declaración y porque tanto Taipei como EEUU son conscientes de las consecuencias que tal acción acarrearía. Además, Taipei considera que una declaración de independencia no es necesaria porque Taiwán ya disfruta de una independencia de facto. Según algunas fuentes, Beijing es consciente de las dificultades de lograr la reunificación pacífica –no existe mayoría social en Taiwán a la reunificación ni voluntad política a abordar la cuestión por parte de los sucesivos gobiernos taiwaneses. Sin embargo, Beijing ha puesto tanto énfasis en la reunificación que la inacción –o la no consecución de tal objetivo– podrían dañar su credibilidad. Ante tal escenario, numerosos análisis sostienen que la estrategia de Beijing pasa por presionar a Taiwán para la reunificación pacífica y a la vez preparar la intervención militar. De hecho, aunque Beijing jamás ha mencionado ninguna fecha para que se haya conseguido la reunificación, algunas fuentes han situado en 2027 la fecha de una posible invasión de la isla. En esta línea, en abril de 2025, el secretario de Defensa adjunto para asuntos de seguridad del Indo-Pacífico, John Noh, señaló en la Cámara de Representantes que Xi Jinping habría ordenado al Ejército Popular de Liberación (EPL) que esté listo para invadir Taiwán en 2027.

Ante el incremento por parte de China de la presión política, las actividades militares y las llamadas “acciones de zona gris” –acciones de intimidación y hostigamiento militar pero sin llegar a ser consideradas como un acto de guerra–, tanto en 2024 como en el primer trimestre de 2025 el Gobierno de Taiwán ha tomado numerosas medidas, como la reinstauración del servicio militar obligatorio (que en 2024 pasó de cuatro meses a un año); la realización en enero de 2025 de su primer simulacro de guerra con China –en un escenario de cooperación de esta con Irán, Corea del Norte y Rusia– con el objetivo de comprobar si Taiwán es capaz de hacer frente a un ataque o bloqueo; o bien la constitución del Comité de Resiliencia para la Defensa de toda la Sociedad, con el objetivo de reforzar la respuesta en situaciones de crisis. En la misma línea, en marzo de 2025 el presidente taiwanés declaró a China como “fuerza extranjera hostil” y anunció varias medidas para contrarrestar lo que Lai denunció como una creciente infiltración de China en el Gobierno, sociedad y Ejército, como el endurecimiento de las restricciones a las personas que viajen a China o la reinstauración de los tribunales militares para casos como el espionaje.

La presión de China hacia Taiwán aumentó drásticamente tras la elección de William Lai Ching-te en las elecciones presidenciales taiwanesas de enero de 2024

Finalmente, el último factor que hizo incrementar la tensión alrededor del contencioso entre China y Taiwán fue la creciente asertividad de la administración estadounidense y el aumento de la retórica entre China y EEUU al respecto. Durante la campaña electoral estadounidense en 2024 y en los primeros compases de la Administración Trump a principios de 2025, algunas voces en Taiwán mostraron su sorpresa y preocupación por la tibieza y ambigüedad con la que Donald Trump se expresó respecto de sus vínculos y compromisos con Taiwán. De hecho, Trump fue bastante claro a la hora de pedir a Taiwán que incrementase sustancialmente el presupuesto destinado a su propia defensa. Ante estas declaraciones, hubo algunos análisis que sugirieron que Trump podría impulsar un viraje significativo de la política exterior estadounidense hacia Taiwán de sus predecesores. Sin embargo, a medida que avanzaba el 2025, varios altos destacados estadounidenses hicieron declaraciones contundentes contra China y mostraron su voluntad de impedir que Beijing altere unilateralmente y por la fuerza el estatus quo en el Estrecho de Taiwán. A modo de ejemplo, en mayo de 2025, el secretario de Defensa de EEUU, Pete Hegseth, advirtió que un ataque militar chino contra Taiwán podría ser inminente y pidió a sus aliados en el Indo-Pacífico que aumenten el gasto de defensa para incrementar su capacidad disuasoria ante Beijing. Hegseth dijo que cualquier intento de China de invadir Taiwán tendría consecuencias devastadoras para el Indo-Pacífico y el mundo, y advirtió que EEUU no buscaba un conflicto con China, pero que no permitiría que sus aliados y socios se vieran subordinados a China. El secretario de Defensa de EEUU acusó a China de querer convertirse en la potencia hegemónica en Asia, de hostigar a Taiwán y a otros países en el Mar de China Meridional y también de utilizar sus capacidades cibernéticas para atacar infraestructuras críticas en EEUU. En la misma línea, el secretario de Defensa adjunto para asuntos de seguridad del Indo-Pacífico, John Noh, declaró ante la Cámara de Representantes que Xi Jinping habría ordenado al EPL que estuviera listo para invadir Taiwán en 2027. Noh advirtió que para contrarrestar la creciente amenaza que supone China en el Indo-Pacífico EEUU debería restablecer la disuasión con fuerzas militares creíbles. Por su parte, el jefe del Comando Indo-Pacífico de EEUU también advirtió que China estaba superando a EEUU en capacidad aérea, marítima y balística, mientras que el ministro de Defensa de Australia afirmó que China ha experimentado el mayor desarrollo militar del mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Por otra parte, algunos análisis también especularon con la posibilidad de que la Administración Trump incremente drásticamente las ventas de armas a

Taiwán, superando ampliamente las ventas de su primer mandato (estimadas en unos 18.300 millones de dólares, según Reuters) y las del mandato de Biden (unos 8.400 millones, según la misma fuente). A pesar de no tener lazos diplomáticos formales (por la política de “Una Sola China”), EEUU es el principal proveedor de armas de Taiwán. Además, la Administración Trump estaría presionando a Taiwán para incrementar el gasto en defensa hasta el 3% de su PIB. Por su parte, Beijing expresó su tajante oposición tanto al incremento de transferencias de armas de EEUU a Taiwán como al incremento del presupuesto militar de Taiwán. En varias ocasiones Beijing ha exigido a EEUU que deje de inmiscuirse en lo que considera un asunto interno y de crear nuevos ejes de tensión en la región. De hecho, en una conversación telefónica entre Trump y Xi Jinping, este último instó a EEUU a gestionar con prudencia la cuestión de Taiwán para evitar que las “fuerzas

separatistas de Taiwán” arrastren a China y EEUU al peligroso terreno de la confrontación e incluso del conflicto.

Aunque a corto plazo parece improbable cualquier escalada militar de Beijing contra Taiwán, así como un escenario de confrontación directa entre EEUU y China por dicha cuestión, en los últimos años, y en particular tras las elecciones presidenciales de enero de 2024, Beijing ha incrementado notablemente su presión política y militar sobre Taiwán y ha reiterado la posibilidad de usar la fuerza para lograr el objetivo de la reunificación. Por su parte, Taiwán también ha anunciado su intención de incrementar claramente sus capacidades de defensa, mientras que EEUU ha manifestado su disposición a involucrarse decisivamente para evitar que Beijing altere unilateralmente el estatus quo en el Estrecho de Taiwán.

5.3. India y Pakistán al borde de un conflicto armado a gran escala

Tras unos años de calma tensa en las relaciones entre India y Pakistán, un atentado en Cachemira perpetrado el 22 abril de 2025 por el grupo armado de oposición The Resistance Front, situó a ambos países al borde un conflicto armado a gran escala. 26 hombres murieron como consecuencia de un tiroteo en la localidad turística cachemir de Pahalgam, en su práctica totalidad turistas hindúes procedentes de otras zonas de la India, aunque entre las víctimas también se hallaba un turista nepalí y un trabajador local. The Resistance Front, considerado una ramificación del grupo armado Lashkar-e-Taiba y surgido en 2019 tras la pérdida de Jammu y Cachemira de su condición de estado, reivindicó el atentado a través de un mensaje de Telegram, si bien días después publicó un comunicado en su página web negando su responsabilidad en el atentado. Este grupo había llevado a cabo ataques previos contra población de origen no cachemir residente en el estado, gran parte de ellos trabajadores migrantes procedentes de otras zonas de la India, como denuncia por lo que considera un intento de transformación demográfica de Jammu y Cachemira promovido por las autoridades indias. En los últimos años, el Gobierno indio ha eliminado diferentes protecciones constitucionales, que reservaban trabajos gubernamentales y propiedad de la tierra a la población local, generando rechazo hacia estas medidas entre la población cachemir musulmana.

En respuesta al atentado del 22 de abril, el Gobierno indio respondió inicialmente con diferentes medidas diplomáticas, como por ejemplo la suspensión del Tratado de las Aguas del Indo –que rige el uso compartido del agua del río Indo por parte de India y Pakistán–, la expulsión de diplomáticos de Pakistán –todos los agregados de Defensa– y la orden de abandono del país en un plazo de 48 horas para visitantes pakistaníes con determinados visados, además del cierre del cruce fronterizo terrestre de Wagah y la paralización del comercio entre los dos países. Pakistán replicó varias de las medidas y también cerró su espacio aéreo a la India, medida que fue imitada por el Ejecutivo indio. Además, se produjo también intercambio de disparos en diferentes zonas de la Línea de Control, frontera de facto que separa a ambos países.

Tras varios días de escalada diplomática y retórica, en un contexto de creciente preocupación internacional por el incremento de la tensión entre dos potencias nucleares, India finalmente decidió iniciar una respuesta militar a la crisis y dio comienzo a la conocida como Operación Sindoor el 7 de mayo. En esta operación militar de las Fuerzas Armadas indias se llevaron ataques contra nueve emplazamientos en territorio pakistaní –en la provincia de Punjab– y en Cachemira, que la India

señaló como bases operativas de grupos terroristas pakistaníes. Se llevaron ataques aéreos contra lo que India describió como cuarteles de los grupos armados Jaish-e-Mohammed y Lashkar-e-Taiba. Pakistán consideró estos ataques como un acto de guerra y señaló que 31 personas habían muerto, incluyendo mujeres y menores. En respuesta a los ataques, Pakistán señaló que había neutralizado varios aviones de combates en el estado indio de Punjab y se difundieron en redes sociales informaciones sobre ataques con drones pakistaníes en varias ciudades indias. India señaló que su acción militar en respuesta al atentado de Pahalgam se hallaba plenamente amparada por Naciones Unidas, en referencia a la declaración emitida por el Consejo de Seguridad sobre el atentado del 22 de abril.³ Si bien el Gobierno indio señaló que los ataques habían estado dirigidos exclusivamente contra “infraestructura terrorista”, Pakistán señaló que se habían visto afectadas mezquitas y otros edificios.

En los días siguientes el conflicto escaló considerablemente con ataques recíprocos y acusaciones mutuas. India llevó a cabo nuevas acciones aéreas contra instalaciones militares pakistaníes en diversos lugares, incluyendo la ciudad de Rawalpindi, situada a 15km de la capital Islamabad y sede del cuartel general de las Fuerzas Armadas de Pakistán y del aeropuerto de uso militar. Entre los objetivos estaba la base aérea de Nur Khan en esta ciudad, situada en las inmediaciones del cuartel general de la División de Planes Estratégicos de Pakistán, que supervisa y protege el arsenal nuclear pakistaní, si bien las cabezas nucleares están repartidas en diferentes lugares del país. India señaló que se trataba de acciones en respuesta a ataques pakistaníes. El 10 de mayo el Gobierno pakistaní inició la Operación Buryan ul Marsoos, atacando varias instalaciones militares indias, como el propio Gobierno indio reconoció a posteriori. Como consecuencia de la violencia durante los días que duró el conflicto, India señaló que habían muerto 21 civiles y cinco militares, y Pakistán afirmó que 40 civiles y 11 militares habían muerto.

La escalada de la violencia y el riesgo de que el propio arsenal nuclear pakistaní se viera comprometido dio lugar a múltiples llamamientos diplomáticos por parte de diferentes Gobiernos requiriendo a las partes un alto el fuego, especialmente por parte de EEUU. Si bien el vicepresidente de EEUU, JD Vance, había descartado previamente involucrarse en la crisis, el riesgo nuclear impulsó un cambio de posición diplomática. El 10 de mayo ambas partes anunciaban un alto el fuego con efecto inmediato. Poco antes del anuncio por parte de los Gobiernos indio y pakistaní, el presidente de EEUU, Donald Trump, había informado en su red social Truth

3 International Crisis Group, *Pulling India and Pakistan Back from the Brink*, Statement, International Crisis Group, 8 de mayo de 2025.

el acuerdo de alto el fuego, si bien ni India ni Pakistán hicieron ninguna referencia a la administración estadounidense al proclamar públicamente el acuerdo. El anuncio oficial del Departamento de Estado de EEUU señaló que se trataba de un alto el fuego facilitado por EEUU. Desde el inicio del conflicto varios Gobiernos, entre ellos los de EEUU, Arabia Saudita, Irán y Turquía, habían mantenido conversaciones con representantes indios y pakistaníes para tratar de desescalar la tensión.

La crisis entre ambos países fue la de mayor gravedad desde el conflicto armado en 1999 y se producía después de varios años de desescalada de la violencia, si bien en 2019 los dos rivales históricos atravesaron también una grave crisis, con episodios de violencia. Desde entonces, el Gobierno indio cambió su aproximación a la situación de Cachemira, transformando su estatus administrativo para reducir las cotas de autonomía del entonces estado indio, dividiéndolo en dos territorios de la unión: Jammu y Cachemira por un lado, y Ladakh por otro. La violencia en la Cachemira administrada por la India se había reducido notablemente en los últimos años, y públicamente el Gobierno indio había dado prácticamente por finalizado el conflicto. No obstante, en 2023 y 2024 se produjeron ataques contra población no autóctona, similares aunque de menor gravedad al de Pahalgam, y habían sido numerosas las voces que habían advertido del riesgo de que este tipo de ataques se intensificaran. En comparación con la crisis de 2019, el conflicto de la primavera de 2025 ha escenificado un mayor riesgo de confrontación abierta a gran escala. La respuesta militar por ambas partes ha sido mayor que en anteriores ocasiones, y el peligro de que las armas e instalaciones nucleares se incorporaran a la ecuación también se incrementó notablemente, hasta el punto de que motivó a diferentes actores internacionales a jugar un papel más relevante y asertivo, especialmente en el caso de EEUU, que previamente había optado por mantenerse al margen de la crisis. Históricamente, India ha rechazado la internacionalización de la confrontación y en esta ocasión señaló públicamente que el acuerdo de alto el fuego había sido pactado bilateralmente. No solo la cuestión nuclear estuvo en juego, sino que por primera vez ambos países utilizaron equipamiento militar como drones en su confrontación, propiciando una escalada más rápida que en anteriores ocasiones.

Además, India consolidó su opción de hacer frente a ataques terroristas con respuestas militares de alta intensidad y apuntando que cualquier acción de actores que operan desde Pakistán tendrá la consideración de acto de guerra.

A pesar de los enormes riesgos y de la mayor escalada en la confrontación entre India y Pakistán, finalmente se logró acordar un alto el fuego que se ha mantenido, incluso a pesar de acusaciones mutuas de violaciones. Los canales de comunicación entre autoridades militares y asesores de seguridad de ambos países han permanecido abiertos, aunque no ha trascendido públicamente que el diálogo haya avanzado más allá de las cuestiones relativas al alto el fuego. Si bien se abre una oportunidad para una conversación más amplia que podría permitir la desescalada y el establecimiento de medidas de confianza, como ocurrió en otras fases de la relación entre los dos países, por el momento no parece haber sucedido. El papel de los actores internacionales para empujar una ampliación del diálogo sería fundamental, máxime en un momento en que la internacionalización del conflicto ha permitido evitar una confrontación abierta de mayor intensidad y de consecuencias impredecibles para la región. El reequilibrio de alianzas en la región en un contexto de pugna geopolítica entre EEUU y China ha generado también un nuevo escenario en la región que se une a años de tensión de elevada intensidad entre China e India por las disputas fronterizas que las enfrentado y el acercamiento chino a Pakistán –parte del armamento usado para responder los ataques indios por Pakistán era chino–, dotando a la crisis entre India y Pakistán de una mayor complejidad.

Así pues, si bien la oportunidad para transformar el conflicto por la vía del diálogo permanece abierta, India y Pakistán han cruzado líneas rojas en su histórica confrontación, situando su relación y las perspectivas de respuesta ante futuras crisis en una situación de mayor riesgo de escalada que en anteriores fases del conflicto. Los riesgos son evidentes y la comunidad internacional debería fortalecer todos los canales diplomáticos a su disposición para evitar nuevas crisis con impredecibles consecuencias en un contexto fuertemente militarizado y con presencia de armas nucleares.

5.4. La escalada militarista en la Unión Europea

La UE y sus Estados miembro han adoptado un plan de rearme masivo, ReArmar Europa, que profundiza la carrera armamentista global, genera riesgos de escalada de tensiones en el continente y de impactos en seguridad humana y medioambiental. Adicionalmente, la iniciativa desvía recursos y liderazgo requerido para promover vías de resolución negociada de tensiones y conflictos abiertos y para recuperar y fortalecer marcos multilaterales de control de armamento y desarme.

La escalada militarista de la UE se ha acelerado en los primeros meses de 2025, si bien llega precedida de años de militarización en la UE y sus Estados miembro. Según datos del SIPRI, en 2024 el gasto militar total en Europa alcanzó los 693.000 millones de dólares, un aumento del 83% respecto a 2015 y por encima de los niveles registrados al final de la Guerra Fría.⁴ Entre los periodos 2015-2019 y 2020-2025, los países europeos de la OTAN incrementaron sus importaciones de armas en un 105%.⁵ Aunque a mucha distancia del gasto militar al nivel de los países, el presupuesto comunitario de la UE en seguridad y defensa también ha aumentado, con nuevos instrumentos y programas desde 2017: la Acción Preparatoria de Investigación en materia de Defensa (PADR), 2017-2019, de 90 millones de euros; el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP), 2019-2020, con 500 millones de euros; el Fondo Europeo de Defensa, FED, con 8.000 millones en el Marco Financiero Plurianual (MFP) de 2017-2027; el instrumento Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP), establecido en 2023, con 500 millones de euros; el programa e instrumento de Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante la Adquisición Común (EDIRPA), creado también en 2023, con 310 millones de euros; el Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP), de al menos 1.500 millones de euros para 2025-2027, con el que implementar la Estrategia de Defensa Industrial Europea (EDIS) adoptada en 2024.⁶ A todo ello se añaden otros instrumentos en el presupuesto comunitario vinculados

La escalada militarista de la UE se ha acelerado en los primeros meses de 2025, si bien llega precedida de años de militarización en la UE y sus Estados miembro

a aspectos de “seguridad interior” y control de fronteras; y también fuera del presupuesto comunitario, a través del llamado Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP).⁷

En los primeros meses de 2025 se intensificó el rumbo de rearme. La presidenta de la Comisión Europea presentó el 4 de marzo de ese año el plan “ReArmar Europa” (“Rearm Europe”),⁸ con diversas propuestas de medidas para impulsar de forma masiva el gasto en defensa, y cuyo coste económico asumirían principalmente los Estados miembro. El plan fue respaldado por el Consejo Europeo del 6 de marzo (conclusiones EUCO 6/25). A su vez, la Comisión Europea presentó en marzo el Libro Blanco de la Defensa. De acuerdo con el análisis de ENAAT, el Libro Blanco recoge las medidas del plan Rearme, las amplía, y alinea esa batería de medidas con las otras ya existentes en el ámbito de la industria militar en Europa.

Según ENAAT, la novedad se situaría en la magnitud o gran escala de los nuevos pasos respecto a la senda de militarización que ya seguía la UE.⁹ Tras el Plan ReArmar y el Libro Blanco la Comisión Europea ha ido dando nuevos pasos para promover la implementación el Plan ReArmar Europa.¹⁰

Ambos consisten en un conjunto de medidas para un rearme masivo en Europa que busca movilizar 800.000 millones de euros en cuatro años, que se suman

al elevado gasto previo. La UE señala siete ámbitos de capacidades de defensa a fortalecer: defensa aérea y antimisiles; sistemas de artillería –incluyendo sistemas de misiles con capacidad para ataques de precisión y larga distancia–; munición y misiles; drones y sistemas antidrones; movilidad militar (red de corredores terrestres, aeropuertos, puertos marítimos y elementos y servicios de apoyo que faciliten el traslado rápido de tropas y equipamiento militares a través de los países europeos y países socios); guerra electrónica y cibernética e inteligencia artificial militar e informática cuántica para defensa; facilitadores estratégicos y protección de infraestructura considerada crítica (incluyendo transporte aéreo, aeronaves de repostaje,

4 Liang, Xiao et al., *Trends in world military expenditure, 2024*, SIPRI Factsheet, abril de 2025.

5 George, Mathew et al., *Trends in military arms transfers, 2024*. SIPRI Factsheet, marzo de 2025.

6 Sédou, Laëtitia, “ReArm Europe, or the myth of a European defence for peace”, Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office, 15 de abril de 2025; VVAA, *Por una política de paz y desarme en Europa. Propuestas para una Europa de la distensión, la paz y la seguridad compartida*, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Informe núm. 65, septiembre de 2024; Arteaga, Félix, *Europa en guerra y la defensa europea: ¿Cómo siempre?*, Real Instituto Elcano, ARI 117/2024, 9 de septiembre de 2024, pág.3.

7 Jones, Chris, Jane Kilpatrick y Yasha Maccanico, *At what cost? Funding the EU's security, defence, and border policies, 2021–2027. A guide for civil society on how EU budgets work*, Transnational Institute y Statewatch, abril de 2022.

8 El plan “Rearmar Europa” fue posteriormente renombrado “Preparación 2030” por empuje del Gobierno español, pero sin que haya cambiado su contenido de promoción de rearme de gran escala.

9 Sédou, Laëtitia, “ReArm Europe, or the myth of a European defence for peace”, Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office, 15 de abril de 2025.

10 Comisión Europea, “EU budget set for defence-related boost under new regulation”, 22 de abril de 2025; ENAAT, “News from the Brussels' Bubble”, NBB #2025-2, 30 de abril de 2025.

inteligencia y vigilancia, alerta marítima, entre otros).¹¹ La UE también señala la esfera de la “protección de fronteras” (terrestres, marítimas y aéreas). Además del incremento de capacidades de los Estados miembro, el Libro Blanco recoge prioridades y medidas dirigidas a un mayor apoyo militar a Ucrania, que define como “estrategia del puercoespín” (asistencia militar en la guerra y como vía de disuasión de futuros ataques) y que considera también como una vía de impulsar la competitividad de Europa en el ámbito de defensa.¹²

La Comisión de la UE y los Gobiernos de la UE no han profundizado en argumentos y justificaciones para esta nueva carrera de rearme. Señalan como objetivo “fortalecer la seguridad de la Unión Europea y la protección de nuestra ciudadanía” y alegan que “Europa debe ser más soberana y más responsable de su propia defensa”.¹³ El Libro Blanco de la Defensa señala una proliferación de amenazas a la seguridad europea y que ponen en riesgo “nuestro modo de vida”, incluyendo desafíos derivados de guerras, migración y cambio climático en regiones vecinas; terrorismo y extremismo violento, crimen organizado; competición sistémica entre actores y rivalidad geopolítica en diferentes partes del mundo; Rusia entendida como “amenaza fundamental” a la seguridad de Europa; amenazas híbridas; carrera tecnológica global; riesgos al suministro de materias primas críticas. Según el Libro Blanco, la UE debe gastar masivamente en defensa para desarrollar capacidades militares que disuadan agresiones armadas. En paralelo, en diferentes documentos y discursos de la UE se pone especial énfasis también en que el plan de apoyo masivo a la defensa militar tiene el objetivo de impulsar la competitividad industrial y tecnológica europea.

El Plan parece considerar el militarismo como único o principal camino posible y convierte en dogma la teoría de la disuasión militar, frente al abanico posible de estrategias y vías de acción no militares que han sido infrutilizadas por la UE y sus Estados miembro para afrontar conflictos armados y tensiones (actuales y en fases anteriores de menor intensidad), como el fortalecimiento de la propia acción exterior europea y de los servicios diplomáticos de los Estados miembro con una dotación de recursos al nivel de la propuesta para la acción militar, mayores esfuerzos en diálogo político y mediación, el apoyo a otros actores mediadores y facilitadores, el fomento a gran escala de capacidades de apoyo al diálogo y de integración de la sensibilidad al conflicto en la acción exterior e interior, programas destinados a investigación y acción sobre capacidades

de prevención y transformación no violenta de conflictos, apoyo al tejido social de acción no violenta en Europa y terceros países, programas e instrumentos de abordaje de nexos entre militarismo, violencia y masculinidades hegemónicas, el fortalecimiento de sistemas públicos, bienes públicos y cohesión social (tanto dentro de la UE como fuera), el refuerzo de instrumentos y marcos de control de armamento y desarme regionales y globales.

Respecto a la amenaza específica de Rusia, la UE y Estados miembro han desatendido en fases pasadas y anteriores a la invasión de Ucrania opciones a explorar como fortalecimiento del diálogo continental en el ámbito político y de seguridad. La invasión ilegal por parte de Rusia, atravesada por elementos de dinámica imperialista de Rusia y por otros de confrontación con las instituciones euroatlánticas, tiene consecuencias devastadoras y de larga duración para la población ucraniana y ha generado dilemas legítimos entre amplios sectores de población sobre la necesidad de apoyo militar a Ucrania para hacer frente a la invasión. Ante la invasión, ocupación e hipermilitarismo de Estado de Rusia, se necesitan más esfuerzos para llevar la confrontación hacia una desescalada militar tanto en relación a la guerra Rusia-Ucrania como en la tensión Rusia-UE/OTAN. La combinación de “estrategia del puercoespín” (apoyar masivamente capacidades militares de Ucrania a largo plazo) y de rearme masivo en la UE como vía de disuasión militar frente a Rusia pueden agravar la tensión y militarización en el continente y empeorar, en lugar de disipar, los riesgos de seguridad y los focos de conflicto. **Por parte de la UE y sus Gobiernos podría potenciarse una mayor acción política y diplomática, de manera concertada junto a actores de fuera del espacio geopolítico de Occidente, para favorecer vías de salida negociada a la guerra Rusia-Ucrania, aun si difícil y costoso.** La UE podría explorar diálogo orientado a medidas de desescalada y de construcción de confianza en el ámbito de seguridad en relación a la tensión Rusia-UE/OTAN.

Por otra parte, aun si el plan ReArmar Europa se centra en apoyar a Ucrania y a las capacidades militares de Europa, las medidas pueden acabar suponiendo un incremento de exportaciones de la industria militar europea a terceros países –en base a la búsqueda de rendimiento económico y economías de escalada de las empresas de la industria militar–, incluyendo exportaciones a países con vulneraciones de derechos humanos, tensiones y conflictos y con violencia de género. La militarización y el armamento actúan como combustible y elemento facilitador de tensiones y conflictos armados, con

Con su plan de rearme, la UE y sus Gobiernos desatienden vías de acción no militares para afrontar conflictos y construir seguridad

11 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*. JOIN(2025) 120 final, 19 de marzo de 2025, págs. 6-10.

12 Ibid., p.10

13 European Council, *Special meeting of the European Council (6 March 2025) – Conclusions*, EUCO 6/25, 6 de marzo de 2025.

graves impactos en las poblaciones civiles en zonas de conflicto armado, incluyendo riesgos de exposición a violencia sexual.

Además, la estrategia de rearme de la UE y sus Estados miembro agravará la crisis climática, que paradójicamente la propia UE percibe como una amenaza a su seguridad. Estudios han señalado que los ejércitos mundiales son “los mayores consumidores fósiles del planeta y también y también los mayores emisores de gases de efecto invernadero que provocan la crisis climática, con un 5.5% del total de emisiones globales”.¹⁴ Además, el plan pone de manifiesto un enfoque reduccionista respecto al objetivo de crecimiento industrial y competitividad, fomentando de manera proactiva y masiva una industria, la militar, que contribuye con sus exportaciones de armamento al agravamiento de tensiones y conflictos y a los impactos en las poblaciones afectadas, en detrimento del apoyo a industrias no militares que den respuesta a necesidades básicas de las poblaciones y en detrimento del apoyo a una necesaria transición ecosocial en el contexto de emergencia climática.

Análisis críticos han señalado la influencia de la industria armamentística en el rumbo de militarización adoptado por la UE. A través de una ingente acción de lobby, la industria militar ha generado vínculos estrechos con las instituciones europeas y actores decisores y ha influido en las decisiones que la UE ha ido tomando desde hace años, incluyendo en relación a la adopción de fondos específicos para el sector, la flexibilización de programas civiles y su apertura a la entrada de la industria militar o la adopción de arquitectura y espacios de diálogo continuado con la industria militar.¹⁵ **Las facilidades al lobby armamentístico contrastan con la falta de transparencia de los fondos de la UE a la industria de seguridad y defensa,¹⁶ y con la falta de un debate amplio político y social sobre las propuestas de rearme de la UE y alternativas posibles.**

El Plan ReArmar Europa aspira a que el grueso del gasto masivo en defensa militar salga de los presupuestos públicos estatales. Para ello, la UE propone que los Estados soliciten la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (la conocida como “cláusula de escape”). Según la medida, la UE permitirá a los Estados que lo soliciten gastar por encima del umbral del 3% de déficit, para aumentar anualmente su gasto en defensa militar en un 1,5% del PIB, sin penalización y durante un periodo de cuatro años. Con ello, la medida anima a los Estados a

gastar en defensa militar a costa de deuda pública que los Estados y sus ciudadanía habrán de retornar, en detrimento de otras vías de afrontamiento no militar –y más económicas– de los desafíos señalados por la UE para justificar su plan ReArme. Fuera de la UE, Reino Unido ya ha anunciado planes de recortes en gasto social y en cooperación al desarrollo para incrementar su gasto en defensa. Aun si Estados miembro como España han afirmado que no habrá retrocesos en gasto social, incluso los gastos adicionales en defensa que provengan de fuentes de ingresos adicionales (y no de recortes o de déficit fiscal) implican una decisión política de destinarlos a defensa en detrimento a otros fines, como necesidades en sistemas públicos de vivienda, educación, sanidad, transporte, cuidados, transición ecosocial en el contexto de emergencia climática sectores, prevención y abordaje de violencia de género, fraude fiscal y lucha anticorrupción, u otros, fines que fortalecerían a las poblaciones y países en Europa frente a desafíos internos y externos.

Por otra parte, la UE promueve un nuevo instrumento (Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa, SAFE, cuya propuesta legislativa se presentó en marzo también). Mediante este instrumento la UE recaudará 150.000 millones de euros en mercados de capitales y proporcionará préstamos con procesos simplificados, prefinanciación y sin IVA a los Estados, bajo demanda, para facilitar “inversión pública urgente y sustancial” en la industria europea de la defensa, con compras conjuntas. **Una tercera medida principal del plan ReArmar Europa consiste en posibilidades e incentivos para que los Estados miembro utilicen fondos provenientes de los programas de política de cohesión para aumentar gasto nacional en defensa.** La Política de Cohesión de la UE abarca diversos fondos que buscan fomentar el crecimiento económico y la cohesión social y territorial y corregir desequilibrios entre países y regiones. Incluye instrumentos como el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Transición Justa, entre otros. Modificar la razón de ser de esos fondos, o de parte de ellos, para pasar a abarcar la opción de gasto en defensa implica militarizar la política de cohesión y restarle recursos, lo que es especialmente grave en el contexto de emergencia climática y necesidad de transición ecosocial justa, así como de desafíos específicos tanto para áreas rurales como urbanas.

Por otra parte, el plan incluye también medidas desregulatorias para facilitar el acceso de la industria militar a financiación pública y privada, y que favorecen

14 Arnal Calvo, Beatriz, *Hacia una política climática libre de combustibles fósiles. Aportes desde el feminismo pacifista*, WILPF, octubre de 2024, pág.13.

15 Akkerman, Mark y Chloé Maulewaeter, *From war lobby to war economy How the arms industry shapes European policies*, ENAAT, septiembre de 2023.

16 Brunet, Pere, *Fondo Europeo de Defensa. Uso opaco de los fondos públicos*, Centre Delàs d'Estudis per la Pau y ENAAT, Informe núm. 70, diciembre de 2024.

la producción militar y la movilidad militar, según señala ENAAT, que alerta a su vez de que esto afectará a regulaciones medioambientales y sociales.¹⁷ Entre otras medidas, se han levantado las restricciones a la financiación a actividades militares, con excepción de armamento letal, por parte del Banco Europeo de Inversiones.

El salto a una mayor militarización y rearme en la UE y sus Gobiernos llega influido también por la posición de la alianza militar OTAN y por la incerteza sobre las relaciones transatlánticas bajo el nuevo mandato del presidente de EEUU, Donald Trump. Si en la cumbre de la OTAN de 2014 –año de la anexión militar de Crimea por Rusia– la alianza acordó un horizonte de alcanzar el 2% del PIB de los Estados miembro para gasto en defensa, ahora la OTAN y EEUU y actores de la UE presionan para acordar mayores umbrales de gasto en la cumbre de 2025, entre el 3% y el 5%. Como con el plan ReArmar Europa, continuar la senda de rearme y militarización –sea con un 3%, 3,5% o 5%– y de desatención de vías

no militares de construcción de seguridad continental y global agravará las tendencias de conflictividad, con especial impacto para las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Frente a ello, actores de la sociedad civil se han movilizado en denuncia del rearme promovido por la UE y la OTAN y en defensa de otras vías de construcción de seguridad.

En lugar de mimetizar dinámicas globales de militarización y confrontación, los Gobiernos de los Estados miembro y la UE podría promover otras formas de relaciones internacionales a través del multilateralismo y la desescalada militar. Ante el contexto actual de senda militarista por parte de los Estados de la UE, se requiere de esfuerzos en múltiples niveles, incluyendo por Parlamentos, partidos políticos, gobiernos sub-estatales, universidades, sindicatos, movimientos pacifistas, feministas, antirracistas y medioambientales, entre otros, para articular alianzas y propuestas alternativas de promoción de seguridad multidimensional.

17 Sédou, Laëtitia, “ReArm Europe, or the myth of a European defence for peace”, *Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office*, 15 de abril de 2025.