



LIBIA ARENAL

[dirección]

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y GEOPOLÍTICA EN
TIEMPOS DE POLICRISIS**

El manual se divide en dos módulos: Módulo I. Perspectivas de la hegemonía y la geopolítica mundial contemporánea; Módulo II. Geopolítica internacional, conflictos armados y resolución de conflictos. El Módulo I ofrece al lector una introducción a las relaciones internacionales como disciplina científica, una visión general del sistema hegemónico mundial, aportando una perspectiva crítica y analizando algunos movimientos que han surgido con propuestas emancipadoras. Se incluyen estudios monográficos sobre los bloques geopolíticos (Estados Unidos, Rusia, Mundo Árabe y Europa). El módulo termina con una reflexión sobre la agenda global del S. XXI y propuestas estratégicas. El Módulo II hace un recorrido teórico sobre el marco jurídico internacional de los conflictos armados, los nuevos factores que los determinan, los actores que participan en ellos, algunos de los focos de tensión más importantes es la esfera internacional hoy en día, como es el caso de Estados Unidos y China, así como los dos grandes conflictos armados que han estallado desde el 2022, el de Rusia y Ucrania e Israel y la Franja de Gaza, para finalizar con aportaciones en clave de resolución de conflictos y estrategias para la paz y acceso a la justicia penal internacional.

El Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional es el resultado de un esfuerzo conjunto de la Fundación para la Cooperación APY-Solidaridad en Acción, responsable del desarrollo y de la coordinación de la propuesta académica, de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), entidad financiadora del Máster a través de su convocatoria de proyectos para realizar proyectos de cooperación internacional a organizaciones no gubernamentales, y de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), que brinda todo el soporte institucional y técnico.

La presente obra constituye un resultado específico del proyecto “Formación en Estudios Contemporáneos sobre Retos y Amenazas del Nuevo Orden Mundial como Herramienta para la construcción de una Ciudadanía Global en Andalucía (Expte.0F005/2021) finan-

ciado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El propósito con el que se ha escrito esta obra ha sido el de acercar la disciplina científica de las relaciones internacionales, la geopolítica internacional y algunos de los temas de mayor actualidad en este campo al público en general y, en particular, a los estudiantes del Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional.

La directora de esta obra es la doctora **Libia Arenal Lora**, codirectora del Máster y profesora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla. Asimismo, es colaboradora de la Universitat Oberta de Catalunya, miembro de la Red Iberoamericana de Investigación en Empresas y Derechos Humanos. Incidencia Especial en el Extractivismo y los Acaparamientos de Tierra y Agua.

LIBIA ARENAL

[dirección]

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y GEOPOLÍTICA EN
TIEMPOS DE POLICRISIS**



Universidad
Internacional
de Andalucía

EDITA:

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (2024)

Monasterio de Santa María de las Cuevas
Américo Vespucio, 2. Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

publicaciones@unia.es
<https://www.unia.es>

© De la dirección: Libia Arenal
© APY-Solidaridad en Acción
© De los textos, autores/as que se indican
Cubierta y maquetación: Jorge Torvisco

Fecha de la edición: 2024

ISBN: 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

ISBN: 978-84-7993-412-5 (edición papel)

DEPÓSITO LEGAL: SE 974-2024



Consejería de la Presidencia,
Interior, Diálogo Social y
Simplificación Administrativa

Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional
para el Desarrollo

El Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica Conflictos Armados y Cooperación ha sido financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el marco del proyecto "Formación en Estudios contemporáneos sobre retos y amenazas del nuevo orden mundial como herramienta para la construcción de una ciudadanía global en Andalucía" (0F005/2021).

ÍNDICE

MÓDULO 1.

PERSPECTIVAS DE LA HEGEMONÍA

Y LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL CONTEMPORÁNEA 11

Tema 1. Introducción a las Relaciones Internacionales 13

Libia Arenal Lora

Tema 2. Evolución y estado de las Relaciones Internacionales. 57

Libia Arenal Lora

Tema 3. Monográficos 85

I) Monográfico I. Estados Unidos de América: cambios y continuidades de su política exterior. Breve análisis histórico y reflexiones sobre los gobiernos de Trump y Biden 87

Silvina Romano

II) Monográfico II. La Rusia de Putin y la construcción del discurso imperial 137

Miguel Vázquez Liñán

III) Monográfico III. La Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea y su autonomía estratégica 163

Libia Arenal Lora

IV) Monográfico IV. La política exterior china 181

Libia Arenal Lora

V) Monográfico V. Mundo Árabe 205

Libia Arenal Lora

Tema 4. El desafío de las redes sociales a la democracia: un abordaje teórico comprometido 229

Jesús Sabariego

MÓDULO 2.

GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL, CONFLICTOS ARMADOS

Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS. 245

Tema 1. Teoría general sobre violencia, paz y conflictos armados 247

Laura Íñigo Álvarez

Tema 2. El marco jurídico internacional de los conflictos armados 273

Carmen Márquez Carrasco y Laura Íñigo Álvarez

Tema 3. Nuevos factores determinantes de los conflictos armados 297

Laura Íñigo Álvarez

Tema 4. Actores estatales y no estatales y conflictos armados	315
Sección I. Estados, organizaciones y grupos insurgentes	317
Laura Íñigo Álvarez	
Sección II. Organizaciones terroristas	337
Laura Íñigo Álvarez	
Sección III. Organizaciones criminales y conflictos armados	355
Laura Íñigo Álvarez	
Sección IV. Empresas y conflictos armados	371
Francisco Antonio Domínguez Díaz	
Sección V. Medios de comunicación y conflictos armados	397
Miguel Vázquez Liñán	
Sección VI. Mujeres en los conflictos armados	419
Laura Íñigo Álvarez	
Tema 5. Monográficos sobre tensiones internacionales y conflictos armados	435
Monográfico I. China y Estados Unidos de América	437
Libia Arenal Lora	
Monográfico II. Rusia y Ucrania	457
Libia Arenal Lora	
Monográfico III. Israel y Palestina	475
Libia Arenal Lora	
Tema 6. Crímenes internacionales y justicia penal internacional	499
Laura Íñigo Álvarez y Libia Arenal Lora	
Tema 7. Resolución de conflictos y estrategias para la paz	525
Chloé Meulewaeter	

INTRODUCCIÓN

Esta obra es una versión actualizada del libro titulado “Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional”, publicado en 1ª edición en el año 2021. Ha sido elaborado para adaptarse a la I Edición del Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional (2022-2023), celebrado en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), título propio coordinado por la Fundación para la Cooperación APY-Solidaridad en Acción y financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID).

El objeto de esta obra es contribuir a que el alumnado de sucesivas ediciones del Máster, pero también otras personas interesadas en la materia, tengan acceso a un material actualizado sobre cuestiones relacionadas con aspectos teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales, la geopolítica internacional y los conflictos armados, pero que también contribuya a analizar algunos acontecimientos trascendentes que han alterado el orden y la sociedad internacional contemporáneas. Nos referimos en particular a los conflictos armados entre Rusia y Ucrania e Israel y Hamás.

Esta edición no incorpora el estudio y análisis de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo como instrumentos correctores de los desequilibrios que genera el propio sistema, pero pueden revisar íntegramente estos temas en la obra "Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional" (<http://hdl.handle.net/10334/5599>).

Queremos aprovechar para agradecer las aportaciones de todos y cada uno de los profesores y profesoras que han sido parte de la I Edición del Máster, ya que el contenido de sus clases, sus contribuciones académicas y sus reflexiones críticas nos han permitido construir esta obra.

Libia Arenal Lora

MÓDULO 1

**PERSPECTIVAS
DE LA HEGEMONÍA
Y LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL
CONTEMPORÁNEA**

TEMA 1.

INTRODUCCIÓN A LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. Introducción a las Relaciones Internacionales	15
2. Las Relaciones Internacionales como disciplina científica	16
2.1. El nacimiento de la disciplina, su expansión e implantación geográfica	16
2.2. Objeto de estudio	19
2.3. Características principales	20
3. Análisis de la Sociedad Internacional como marco del objeto de estudio de la disciplina	22
3.1. Características generales	22
3.2. La sociedad internacional y otros conceptos: sociedad nacional y comunidad internacional	24
3.3. El orden internacional como estructura de poder la sociedad internacional	25
3.4. El sistema internacional como instrumento de análisis de la sociedad internacional	26
3.5. Los regímenes internacionales y la gobernanza global como mecanismos de regulación de la sociedad internacional	27
4. Actores internacionales	28
4.1. El Estado	29
4.2. Las Organizaciones Internacionales	34
4.3. Otros actores relevantes	37
5. Las aproximaciones teóricas al estudio de las Relaciones Internacionales: de las teorías predominantes a las teorías alternativas	40
5.1. El realismo	40
5.2. El idealismo	46
5.3. El constructivismo	49
5.4. Las teorías críticas	50
Referencias bibliográficas	54

1. Introducción a las Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales (RRII) como disciplina científica que aspira a aprehender las relaciones, las interacciones y los fenómenos que trascienden los límites del Estado y que afectan a la sociedad internacional (SI) como tal es muy reciente. Aunque el Derecho internacional, que se desarrolla a partir del S.XVI con la aparición del Estado soberano, y la historia diplomática y la diplomacia surgida en el S.XIX, se han encargado tradicionalmente del estudio de la SI, proporcionando ambas una visión distinta de los fenómenos internacionales, las RRII surgen en el S.XX ofreciendo una visión más ambiciosa de este tipo de sociedad en términos de globalidad –todos los elementos y los fenómenos que en ella se producen y los actores que interactúan– y desde una perspectiva propiamente internacional –al superar el paradigma del Estado–, lo que supone el nacimiento de una disciplina científica distinta de las anteriores.

De esta manera, las RRII es una disciplina científica ligada directamente a los procesos de cambio, profundos y radicales, que han tenido lugar en la SI durante el S. XX y la necesidad de interpretarlos adecuadamente como forma de ofrecer soluciones a los problemas del mundo, en particular, a los problemas clásicos de

la paz y del equilibrio del poder, pero también a otros problemas de dimensiones dramáticas que se conocen en nuestro tiempo, y que están en íntima conexión con la paz, como son los ligados a los del sistema económico mundial, el desarrollo desigual entre los Estados, la opresión, el acceso a los recursos naturales y la amenaza al equilibrio ecológico o climático. En palabras del profesor Celestino del Arenal “[L]as relaciones internacionales, como disciplina científica y como teoría, representan en la actualidad, por lo tanto, una parte importantísima del esfuerzo de los hombres por entenderse a sí mismos y por solucionar algunos de los más graves problemas a los que se enfrenta la humanidad. Es ésta la que, en última instancia, debe estar en el punto de mira de nuestra disciplina”.

2. Las Relaciones Internacionales como disciplina científica

2.1. El nacimiento de la disciplina, su expansión e implantación geográfica

Las RRII, como disciplina científica, nacen en el año 1919, después de la I Guerra Mundial y su traumática experiencia, cuando se crea la *Woodrow Wilson Chair of International Politics*, concebida como un centro de estudio de los problemas relacionados con el derecho y la política, que ofreciera soluciones en materia de política exterior y de paz internacional. En todo caso, la generalización de las RRII como disciplina científica es sólo una realidad después de la Segunda Guerra Mundial.

La I Guerra Mundial había demostrado que la forma tradicional de mantener el equilibrio de poder en la SI, que bebía de la tradición política del Consenso Europeo, no era suficiente para garantizar la paz y la estabilidad internacional. Los profundos cambios que se producen en el periodo de entreguerras contribuyeron significativamente al devenir de una nueva realidad internacional que exigía nuevas miradas y construcción teóricas para interpretarlos globalmente y ofrecer soluciones a los problemas del mundo, en particular, al problema de la guerra (o del poder), pero también a los nuevos problemas comunes que surgen del proceso de cambio y evolución de la SI.

Por un lado, el tradicional sistema de Estados, que había venido funcionando desde el siglo XVI, iba dejando paso a un nuevo sistema internacional de características y dinámicas diferentes, en el que incluso aparecían nuevos actores

estatales, nuevas grandes potencias, especialmente los Estados Unidos, con políticas distintas de las tradicionales, que anunciaban la noción y la realidad de lo que después de la Segunda Guerra Mundial se denominarían superpotencias. De hecho, el protagonismo que los Estados Unidos tienen en la génesis y el desarrollo de las RRII como disciplina científica vendrá a ser reflejo de esa nueva realidad internacional —es un hecho indiscutible que su origen es anglosajón, con las aportaciones de los EE.UU principalmente y, en menor medida del Reino Unido, ya que sólo después llegarían las aportaciones de los Estados de la Europa continental en los que estas disciplinas eran académicamente hegemónicas—.

Por otro lado, también contribuyeron al carácter convulso del S. XX, los profundos cambios estructurales que experimentó la SI: el desarrollo tecnológico e industrial, la influencia creciente de los movimientos sociales y políticos; la heterogeneidad de la SI a partir de la Revolución Bolchevique, los horrores de la Primera Guerra Mundial y el deseo de instaurar un orden de paz y seguridad; la responsabilidad que en ese mundo cambiante y complejo recae sobre las grandes potencias; la toma de conciencia del papel que juegan los factores ideológicos, económicos y sociales y del protagonismo internacional de otros actores distintos de los Estados; el hecho del desarrollo cada vez más intenso de la cooperación entre los Estados, consecuencia de la creciente interdependencia entre los mismos; la acentuación de la interrelación entre la política interna de los Estados y su política exterior; los problemas vitales a que se enfrenta la humanidad y la preocupación científica que origina la elaboración de una teoría de la sociedad, son algunos de los factores que contribuyen a generar la necesidad de individualizar el estudio de las relaciones internacionales y de desarrollar una disciplina que se ocupe de la sociedad internacional en cuanto tal. Estas nuevas realidades impulsan—.

Finalmente, la incapacidad de las disciplinas tradicionales para interpretar adecuadamente estas transformaciones y de la propia SI, la perspectiva parcial o sectorial del derecho y a diplomacia, y la evolución de la ciencia política y de la sociología en este mismo periodo histórico, determinó la evolución y formación de la disciplina de las RRII.

En todo caso, la generalización de las RRII como disciplina científica no es una realidad sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. La toma de conciencia de dimensiones ignoradas hasta ahora, la aplicación de métodos y técnicas procedentes de otras ciencias y la evolución de las propias RRII, especialmente, después de la aparición de las armas nucleares y su impacto revolucionario en

las consecuencias de la guerra, el desarrollo de las organizaciones internacionales (OOII) gubernamentales y no gubernamentales, la bipolarización del sistema internacional, la descolonización y nacimientos de nuevos Estados, la creciente desigualdad entre países industrializados y países en vías de desarrollo, a la aparición de nuevos actores, sobre todo económicos, y la interdependencia cada vez más acusada entre política interior y política exterior contribuyeron a su expansión y consolidación.

Dicho todo lo anterior, puede afirmarse que las RRII surge de la mano de la evolución y cambios que se producen en la SI, que progresivamente va perdiendo algunas de las características del pasado, se va mundializando con un germen universal y encuentra en la cooperación el medio para la defensa de los intereses, valores y nuevos problemas comunes; para dar respuesta a esta nueva realidad, se exige una indagación nueva, específica y global, que hasta entonces sólo había venido siendo objeto de consideración parcial o sectorial por parte del Derecho internacional, de la historia diplomática y de la diplomacia entendida como ciencia.

La expansión y la implantación demográfica de la disciplina responde al interés de los Estados de habla inglesa por la construcción de una nueva aproximación a los asuntos internacionales una vez que la Primera Guerra Mundial (IGM) puso de manifiesto el fracaso de la diplomacia tradicional, característica del sistema europeo de Estados, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A nivel de instituciones, que se insertarán en la línea científica que llevará a las relaciones internacionales, hay que mencionar, antes de la IGM, al *Carnegie Endowment for International Peace* y la *World Peace Foundation*, y después de ésta, durante la Conferencia de Paz de París, las importantes cátedras dedicadas a la investigación y estudio de la problemática internacional, el *Royal Institute of International Affairs*, de Londres, y el *Council on Foreign Relations*, de Nueva York. La Segunda Guerra Mundial (IIGM) y la posguerra acentúan las relaciones internacionales como disciplina científica de los EE.UU. y Reino Unido y motivan su andadura por los países de la Europa continental, en particular Francia, Italia, Suiza, la República Federal Alemana y España, aunque no sin reticencias notables al reconocimiento de la existencia de las relaciones internacional como disciplina científica auténtica o autónoma.

Las relaciones internacionales se han desarrollado de manera desigual en otras regiones de mundo que no han sido considerados impulsoras de la disciplina. En la Unión Soviética experimenta un desarrollo tardío –derivado de

su difícil situación interna e internacional y del dogmatismo propio del marxismo-leninismo –que presenta características propias– vinculada al aumento de su poder y a los avatares de la ciencia política–. Esto hace que la concepción de las relaciones internacionales de la Unión Soviética sea muy similar a la de los EE.UU. En América Latina el desarrollo de las relaciones internacionales también es muy tardío –hay que esperar a las décadas del setenta y ochenta para que nazca el interés por la disciplina– y tiene características propias debido al contexto histórico-internacional en que se han movido los países latinoamericanos –dominado por una problemática específica muy diferente a la que provocó el interés por la disciplina en EE.UU. o Europa– por lo que sus aportaciones no son asimilables. Fuera de América y Europa el desarrollo de las relaciones internacional también ha sido desigual. Mientras que países desarrollados, como Australia o Japón, conocen un importante avance, en los países en vías de desarrollo las relaciones internacionales son han tenido un pobre desarrollo.

Evidentemente, razones históricas, culturales, académicas y políticas son las que han determinado que las relaciones internacionales hayan progresado de distinta manera según los países. Como ya hemos indicado, es normal que las relaciones internacionales se hayan desarrollado primero en aquellos países en los que otras disciplinas científicas tradicionales que estudien los fenómenos internacionales, como el derecho internacional, la historia diplomática y la diplomacia, tuvieran menos implantación y, de la misma manea, fuera más tardío respecto de aquellos países en los que éstas eran hegemónicas. Ahora bien, el mayor desarrollo experimentado por las relaciones internacionales en EE.UU. no ha significado que las contribuciones realizadas por Europa u otras regiones, aunque más tardías y quizás menos numerosas, no hay impacto de manera sobresaliente en la consolidación y avance de la disciplina.

2.2. Objeto de estudio

No es fácil delimitar cuál es el objeto de estudio de las relaciones internacionales en cuanto que disciplina científica. La razón es que, como ya se ha podido leer anteriormente, su desarrollo y evolución responde a diferentes intereses, enfoques teóricos y visiones del mundo por lo que no resulta sencillo concretar lo que la disciplina debería estudiar.

De hecho, las diferentes teorías sobre las relaciones internacionales, que veremos más adelante, delimitan el objeto de estudio de la disciplina en función los principios sobre las que se construyen y de las diferencias ya enunciadas. De esta manera, los temas que entran dentro del foco de esta disciplina científica pasan desde los que se centran en el estudio de las relaciones entre los Estados, la seguridad y el poder, a partir de las relaciones de conflictos –propios del realismo clásico–; los que atienden a sus relaciones de cooperación e interdependencia en el contexto de la globalización –típicos del liberalismo–; los que abordan en análisis de la estructura del sistema económico capitalista mundial, que genera dependencia y opresión –que forman parte del estructuralismo o neomarxismo–; o los que centran su análisis en factores ideológicos y discursivos, no materiales, tales como los que analizan la realidad internacional como una construcción social en la que tiene un papel fundamental las instituciones y las normas –constructivismo–; o los que se orientan al estudio y el análisis de los discursos e imágenes que conciben a las sociedades no occidentales como inferiores para justificar el dominio occidental –teorías poscoloniales– y las que analizan estas estructuras y roles de dominación y subordinación desde otros enfoque críticos –teorías verdes y el feminismo–.

Por todo ello, resulta muy difícil alcanzar una definición general comúnmente aceptada de lo que es el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, y de acuerdo con lo que se comentaba en la introducción, la disciplina de las relaciones internacionales se encarga del estudio “del conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados” (Arenal, 1997).

2.3. Características

Karlos Pérez de Armiño señala que las características básicas que tiene hoy la disciplina de las relaciones internacionales son el fruto de la influencia de diversos factores, tales como la evolución de la sociedad internacional, la influencia de las agendas políticas de las grandes potencias estatales, de las corrientes ideológicas vinculadas a las agendas y a la evolución de las ciencias sociales durante los siglos XIX y XX.

En términos generales puede decirse de las relaciones internacionales que es una disciplina joven, ya que su aparición ha sido tardía respecto de otras que estudian los fenómenos internacionales, y que esto explica una cierta inmadurez y sus limitaciones teóricas y metodológicas.

Asimismo, se trata de una disciplina autónoma de otras como el Derecho internacional o la historia diplomática o la diplomacia, pero transdisciplinar en el sentido de que toma conocimientos y herramientas de otras disciplinas, tales como la economía internacional, el Derecho internacional, la sociología o la ciencia política, que de manera fragmentada estudian los diferentes aspectos de la realidad internacional.

De la misma manera, las relaciones internacionales se caracterizan por tener discrepancias epistemológicas, una pluralidad de visiones y corrientes teóricas a la hora de abordar su objeto de estudio. Como ya se ha comentado con anterioridad, esto se debe a que la disciplina ha evolucionado de la mano de las agendas políticas de las potencias mundiales y sus diferentes enfoques ideológicos.

El enfoque práctico y prescriptivo es predominante en esta disciplina. Las relaciones internacionales nacen para resolver problemas concretos y dar soluciones a cuestiones como la paz y la seguridad internacionales, que son históricamente preocupaciones centrales en la disciplina. Aun así, en los últimos años junto al enfoque práctico de la investigación aplicada a la política han cobrado fuerza otros enfoques con un mayor contenido de reflexión teórica, así como un mayor espíritu crítico —cuestionan los fundamentos de la SI, las visiones del mundo hegemónicas, la supeditación de las corrientes teóricas a las estructuras de poder existentes y el ser consustanciales a ellas—.

Igualmente, las relaciones internacionales son una disciplina que tienen generalmente un carácter normativo ya que los estudiosos de la SI no están motivados solo por un interés intelectual o de conocimiento de la realidad internacional, sino que están motivados por la búsqueda de valores, intereses u objetivos que son la paz o la seguridad; para ello ven posible los cambios sociales.

Para concluir, queda mencionar que la disciplina tiene un fuerte carácter etnocéntrico y occidental, anclado a los propios orígenes, desarrollo y evolución geográfica de la disciplina. Las relaciones internacionales se basan en percepciones, intereses, conceptos y valores propios de Occidente y se centra en el análisis de realidades y problemáticas que son relevantes para este. Esto pone en cuestión que fin de la disciplina sea una comprensión comprensiva de la realidad global y servir a la solución de los problemas del mundo.

En resumen, las relaciones internacionales no son una disciplina del todo homogénea, sino más bien nos encontramos ante una disciplina pluralista, que recurre a otras varias para explicar y formar su objeto de estudio que es la sociedad y la política internacional. Además, en el devenir de los tiempos, se han venido desarrollado diversos enfoques y teorías, como la decolonial, el feminismo, las teorías verde o queer, que han puesto de manifiesto que la diversidad debe estar presente en las relaciones internacionales y que todas ellas contribuyen a superar su tradicional visión reduccionista, centrada en el estudio exclusivo del sistema de Estados y del poder, de la guerra y de la paz, para considerar esta disciplina como la ciencia que se ocupa de la SI y de todos sus problemas, desde la perspectiva de la paz, considerada no sólo como la ausencia de conflicto y guerra, sino también como la realización plena del ser humano.

3. Análisis de la Sociedad Internacional

Las RRII, como se desprende del epígrafe anterior, se ocupa del estudio de la SI y de todos los fenómenos y problemas que en ella suceden. Por esa razón, a continuación, realizaremos una aproximación sistemática a la definición de SI y a la identificación de sus rasgos característicos; asimismo, distinguiremos la SI de otros conceptos que han sido utilizados indistintamente para referirse a ella, pero que manifiestan realidades distintas; abordaremos la estructura de la SI, sus instrumentos de análisis y el proceso del sistema internacional

3.1. Características generales de la Sociedad Internacional

La SI puede definirse como una pluralidad de comunidades políticas independientes que mantienen relaciones recíprocas, intensas, duraderas y desiguales sobre las que se asienta un cierto orden común (del Arenal, Celestino). De acuerdo con esta definición, la SI está compuesta fundamentalmente por Estados, que continúan siendo los actores principales de la SI, y de otros actores que han ido surgiendo en el devenir histórico, como OOI, empresas transnacionales o individuos, y forman una realidad mayor que la suma de sus partes, puesto que está compuesta por normas, costumbres, valores e instituciones que delimitan el

compartimiento de todos los actores, proporciona cierto orden y libertad dentro de un sistema básicamente interestatal y que carece de una autoridad central.

La SI que conocemos actualmente es el resultado de un proceso histórico, que nació con el surgimiento y expansión del sistema de Estados europeos con la Paz de Westfalia de 1648, y que ha configurado con el tiempo una “sociedad mundial” de carácter global, que cuenta con una serie de rasgos propios que la definen:

- Pluralidad de actores: los Estados siguen siendo indiscutiblemente los actores principales de la SI. Por un lado, su número ha aumentado en las últimas décadas, debido al proceso de descolonización y de fragmentación, y mantiene el monopolio del uso de la fuerza, crea las OOI, celebra tratados y garantizan el orden interno. Ahora bien, otros actores como las OOI, las empresas transnacionales, medios de comunicación, entre otros, con naturaleza y objetivos distintos a los del Estado, han adquirido con el tiempo importancia en la arena internacional en función de los roles que en ella desempeñan y de los cambios en la distribución del poder.
- La interdependencia: los actores de la SI son interdependientes entre sí, principalmente como consecuencia de la globalización y de los cambios que ella ha traído en términos de intereses, objetivos y problemas que se manifiestan en importantes campos, y que no pueden abordarse individualmente, si la cooperación.
- Heterogeneidad: ahora bien, estas relaciones de interdependencia no se construyen en términos de equidad, sino que se caracterizan por la desigualdad entre los actores y la asimetría en las relaciones de poder de los actores que viene determinada debido a las grandes diferencias territoriales, de población, de tenencia o acceso a recursos naturales, de poder económico, político y militar entre los Estados, así como por la aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales.
- La complejidad de las relaciones: como consecuencia de la heterogeneidad, pero también de las diferentes tensiones que tiene lugar en la SI como, por ejemplo, las tensiones entre la anarquía y la búsqueda de orden y la necesidad de cooperación entre los actores, o el surgimiento de tensiones o problemas nuevos que todos los actores deben hacer frente, entre ellas, el cambio climático o las migraciones.
- Dinamismo: la SI se encuentra en un proceso permanente de cambio en virtud de los cambios y las transformaciones que tienen lugar en los sujetos

de las relaciones internacionales, transformación de los Estados, aparición de nuevos actores, cambios en las relaciones entre ellos, en la distribución del poder, el surgimiento de nuevos intereses y problemas comunes, entre otros, lo que influye en la configuración de la agenda internacional.

En resumen, la SI responde a un conjunto de actores que tiene relaciones de carácter permanente y que se deben acomodar a un marco de normas, valores e instituciones que tratan de establecer un orden dentro de la anarquía que la caracteriza. La SI ha ido cambiando y evolucionando en el devenir histórico y ha sido el S.XX el escenario en el que ha surgido la SI contemporánea: una sociedad de Estados soberanos de alcance mundial, fuertemente institucionalizada, altamente interdependiente y radicalmente transformada por el fenómeno de la globalización, cuestión que se analizará en el Tema 2.

A continuación, se pasará a analizar las diferencias que existen entre SI y otros términos que en ocasiones son utilizados indistintamente para referirse a una misma realidad, pero que tienen significados distintos sobre los que es importante reflexionar.

3.2. La sociedad internacional y otros conceptos: sociedad nacional y comunidad internacional

En primer lugar, la SI presenta aspectos que la diferencian de la sociedad nacional, siendo los más representativos, por un lado, la ausencia de una autoridad central, ya que si bien en la SI el poder está altamente descentralizado entre sus actores (principalmente los Estados), que tienen un alto nivel de autonomía y baja integración, y se caracteriza por la ausencia de una autoridad central, un gobierno mundial, que se encuentra por encima de estos. En consecuencia, las relaciones en la SI tienden a la anarquía. De manera contraria, en las sociedades nacionales, el Estado está investido de poder, un poder central que sirve para mantener el orden público y ostentar el derecho al uso legítimo de la violencia. Por otro lado, nos encontramos con vínculos menos sólidos, de modo que si en la SI las interacciones entre los actores son más débiles e inciertas, en las sociedades nacionales el Estado tiene una estructura sólida en las que las instituciones estatales y gubernamentales se encuentra claramente consolidadas.

En segundo lugar, respecto de las diferencias entre sociedad y comunidad internacionales, entendidas ambas como tipos ideales, si bien la comunidad puede

definirse como una unidad que nace de forma espontánea, a la que se pertenece de una manera natural y que, además, representa un proceso de integración y en la que los actores internacionales convergen por la *virtus* o valores; la SI también es una unidad, pero en cierta manera construida artificialmente ya que se forma por *necessitas*, es decir, de una manera artificial, reflexiva y consciente, en la que se presentan valores divergentes, razón por la que en ella debe primar lo jurídico como forma de regular las relaciones recíprocas.

En este sentido, podemos afirmar que en la actualidad tenemos una SI que “se encuentra inmersa en un proceso de evolución hacia una comunidad internacional” (del Arenal, Celestino), pero para lo que queda un largo camino por recorrer. De hecho, la actual SI es un producto histórico de las relaciones interestatales, producto de una dialéctica constante entre la lógica de la dominación y del contrato y la autorregulación, conscientes de compartir intereses comunes y potenciales valores. Sin embargo, en la SI contemporánea un elevado número de Estados aceptan sus aspectos reguladores, pero sin sentirse ligados por valores y códigos de conducta comunes. En suma, la SI de nuestros días es aceptada de manera general como organizadora, pero no tanto en calidad de transmisora de valores dentro de un marco cultural dominante.

3.3. El orden internacional como estructura de poder la sociedad internacional

El orden internacional se refiere a una determinada estructura o configuración del poder en la SI que surge de las relaciones entre los actores, lo que permite dotarla de cierto orden y estabilidad en su funcionamiento.

Para entender qué es el orden internacional hay que estudiar, por un lado, el concepto de “poder”, que es central en la disciplina de las RRII. Este concepto se ha entendido de diferentes maneras: por un lado, el “poder relacional”, entendido por el realismo clásico como la capacidad coercitiva que un actor tiene sobre otro para imponerle comportamientos concretos, para obligarle a realizar determinadas acciones; por otro lado, el “poder estructural”, que es el poder que permite configurar las estructuras del sistema internacional que condicionan la forma en la que interactúan los actores internacionales, un poder más sutil y menos visible que el poder relacional.

Por otro lado, hay que analizar la distribución del poder en la SI y cómo determina que ésta sea, a la vez, anárquica y ordenada. La anarquía es un concepto

central en la definición de SI, que significa la ausencia de una autoridad central, y que el poder en la SI se encuentra descentralizado, distribuido entre unidades políticas. Ahora bien, por otro lado, esta misma SI anárquica genera principios de orden que permiten la coexistencia pacífica y la cooperación, un sistema de reglas y de expectativas establecidas entre Estados.

De esta manera, en la estructura de poder interactúan la correlación de fuerzas entre las ideas, las instituciones y los atributos materiales del poder en un momento determinado y esto significa que el orden internacional no es inmutable. La deconstrucción y emergencia de nuevos órdenes han sido el resultado de importantes crisis y conflictos, en los que se han roto los mecanismos reguladores existentes y se han creado otros tantos que han reflejado nuevos valores, acuerdos e instituciones: la Paz de Westfalia, la I Guerra Mundial, el fin de la Guerra Fría, los atentados del 11/S y la guerra en Ucrania son claros exponentes de ello.

3.4. El sistema internacional como instrumento de análisis de la sociedad internacional

El sistema internacional es un concepto que enuncia una realidad distinta a la de la sociedad internacional, la comunidad y orden internacionales. Si bien la SI se refiere a las relaciones entre las unidades de políticas, en el marco de normas e instituciones que les vinculan, y que aceptan en función de intereses y valores compartidos, el sistema internacional se refiere exclusivamente a las interacciones que les afectan. Para algunos autores, la existencia de un sistema internacional, que tiene lugar cuando hay suficientes interacciones entre unidades políticas para que la actuación de cada una de ellas se vea condicionada por la demás, es previa a la de la existencia de la SI (Bull).

Por lo tanto, si bien la SI es el objeto de análisis de las RRII, el sistema internacional será un instrumento, un marco de análisis de la SI que toma en cuenta tres elementos básicos: actores, estructura u orden internacional –bipolar, unipolar o multipolar, proceso o patrones de comportamiento entre los actores –que pueden ser conflicto, cooperación o integración– y, por último, factores condicionantes que limitan el comportamiento de los actores y que puede ser internos o externos –tales como pandemias, guerras–.

De hecho, siguiendo a Barbé “un sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones genera una configuración de poder (estructura)

dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo con determinadas reglas”. Solo cuando se desarrollan normas, instituciones, valores y una cultura común nos encontramos en presencia de una SI.

Los sistemas internacionales tampoco son inmutables. De esta manera, podemos atender a la siguiente evolución:

- El sistema clásico (1648-1789) marcado por la Revolución Francesa y las ideas liberales.
- El sistema de transición (1789-1945) que nos ofrece una clara tendencia hacia el multilateralismo.
- El sistema post guerra mundial (1945-1989) que viene determinado por la creación y el desarrollo de las Naciones Unidas y el establecimiento de un orden bipolar marcado por la guerra fría.
- El sistema contemporáneo (1989 hasta hoy) que es un sistema que ha tenido a la unipolaridad de EEUU, al menos hasta el impacto de los atentados 11 de septiembre, y que en las últimas décadas se ha visto en un proceso de reconfiguración por la ascensión China y las aspiraciones de poder Rusia. Este sistema internacional contemporáneo se mueve, de hecho, en 2 direcciones opuestas: por un lado, una mayor integración debido al desarrollo y evolución del mercado, de las comunicaciones y de la tecnología en la globalización y, por otro lado, una mayor fragmentación como resultado de los conflictos propios de la globalización que han llevado al surgimiento de movimientos contrahegemónicos y nacionalistas.

3.5. Los regímenes internacionales y la gobernanza global como mecanismos de regulación de la sociedad internacional

Para paliar la anarquía que caracteriza a la SI, evitar el unilateralismo y dotar de mayor previsibilidad y seguridad al comportamiento de los actores internacionales se han ido configurando determinados mecanismos para facilitar la cooperación y un cierto orden entre ellos.

A tales mecanismos se les denomina regímenes internacionales y se definen como instrumentos parciales de la regulación de la conducta de los actores internacionales en determinados campos de la política internacional, creando expectativas de comportamiento entre los Estados, lo que ayuda a reducir la incertidumbre, mejorar la estabilidad y la seguridad en la SI.

Las características que describen los regímenes internacionales se desprenden de esta definición general. De esta manera, los regímenes internacionales pueden materializarse en instituciones (OOII, conferencias internacionales) y normas (tratados, costumbres, principios) de diferente naturaleza y son generalmente de carácter parcial o sectorial y regulan aspectos concretos de la política internacional (finanzas, salud, seguridad, desarrollo).

Es este último aspecto el que viene evolucionando con mayor rapidez si tenemos en cuenta el marco actual de la globalización y la necesidad de respuestas más comprehensivas a problemas más globales. En este sentido, resulta útil el concepto de gobernanza global en torno a asuntos públicos que son de interés para toda la humanidad (la paz, el desarrollo, el medio ambiente y los derechos humanos). Por otro lado, concepto que no está exento de críticas debido a que su visión idílica de la realidad, que se asienta en mecanismos de gestión ya existentes y para los que no propone un enfoque corrector sobre sus lados más oscuros (la exclusión de muchos actores en la participación de los mecanismos y la desigualdad de poder).

4. Actores internacionales

De acuerdo con Calduch, reciben la calificación de actor internacional aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para participar y actuar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional. Por tanto, se es actor internacional, no por pertenecer a una determinada categoría de grupos sociales, sino por disponer de la capacidad de engendrar o participar en relaciones que son internacionalmente significativas.

En este epígrafe se realizará un análisis de los actores más relevantes de las RRII. Para ello partiremos de la tipología tradicionalmente adoptada en la disciplina que dibuja 3 tipos actores internacionales Merle, matizado ligeramente con el objeto de poder abordar el sistema mundo en todas sus dimensiones (Barbé): (i) el Estado, como actor primigenio y central, pasando por (ii) las OOII, como un actor derivado de la actuación de los Estados en la realidad internacional y finalizando con el examen de las (iii) actores no estatales que han ido adquiriendo, con la evolución de las relaciones internacionales, roles importantes en la sociedad internacional.

4.1. El Estado

El Estado es, sin lugar a duda, si no el actor más importante de las relaciones internacionales, el primigenio. A pesar de que existen varias acepciones del término Estado, en este texto se definirá el Estado como “aquella entidad que, dotada de territorio determinado, de una población determinada y de una organización política o gobierno, es soberana e independiente, esto es, no está subordinada a una autoridad política superior, dependiendo directamente del Derecho internacional”.

De esta definición se desprenden los elementos generales que caracterizan al Estado como un actor único en las relaciones internacionales. A continuación, pasaremos a analizarlos brevemente:

El Estado es una cuestión de hecho y esto es algo incuestionable desde la perspectiva del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales. Esto significa que el Estado existe cuando concurren los tres elementos constitutivos del Estado: población, territorio y gobierno.

- La población es una condición necesaria para la existente de un Estado –por ejemplo, las OOH no tienen población– y está formada por el conjunto de personas que habitan en el espacio terrestre estatal de manera estable y que suelen estar unidas al Estado por el vínculo jurídico y político de la nacionalidad.
- El territorio es la base espacial sobre la que el Estado ejerce sus competencias soberanas, el que está sometido a su soberanía o jurisdicción y sobre el que ejerce competencias territoriales.
- El gobierno que ha de ser capaz de cumplir de manera efectiva con las funciones propias del Estado en el orden interno, sobre su territorio y su población –funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y de preservar el orden público y la seguridad en su territorio– y en el ámbito internacional, es decir, en sus relaciones con otros Estados.

El estatuto jurídico del Estado, en el ámbito internacional, está definido de manera particular por el principio de la soberanía. En este sentido, el surgimiento del Estado moderno soberano está estrechamente ligado al surgimiento del sistema internacional contemporáneo. Ello nos lleva a adentrarnos en el concepto de “soberanía” en el campo de las relaciones internacionales y, por ende, en la Paz de Westfalia. Firmada por medio de los Tratados de Münster y Osnabrück, en

1648, después de la guerra de los Treinta Años, la Paz de Westfalia fue fundamental para sentar las bases de este nuevo orden internacional.

Los Tratados arriba mencionados establecieron el principio de no intervención entre las unidades políticas, por el cual los Estados debían abstenerse de interferir en asuntos internos de otros Estados. Este último es el punto de partida que la mayoría de los académicos toman para definir la Paz de Westfalia como la base del desarrollo del sistema de Estados territoriales soberanos de Europa, apoyado en dos principios fundamentales: (i) el gobierno de cada país es soberano sobre su territorio y (ii) los países no pueden interferir en los asuntos domésticos de los otros Estados (Osiander, 2001).

En el ámbito exterior de las relaciones entre los Estados, la soberanía implica, al menos el reconocimiento mutuo de la igualdad formal de estas entidades territoriales jurídicamente independientes, siendo todos los Estados libres e iguales; y ello con independencia del poder real que tiene y de su capacidad de influencia en la esfera internacional.

El recorrido y evolución del principio de soberanía de los Estados ha sido trascendental en la construcción del sistema internacional contemporáneo, y así lo pone de manifiesto su reconocimiento en la Carta de las Naciones Unidas (1945) al incluirlo entre sus principios estructurales (art. 2.1. CONU), junto al de no intervención o no injerencia en los asuntos internos (art. 2.7), que se puede interpretar como el corolario lógico de la soberanía, y el principio de no recurrir a la amenaza o uso de la fuerza para resolver las controversias entre los Estados (art. 2.4).

A pesar de que, en términos jurídicos, todos los Estados son iguales porque son soberanos, entre ellos existe una enorme diversidad y desigualdad que apunta a la existencia de una jerarquía entre ellos en el actual sistema internacional.

Desde la perspectiva de la diversidad, las diferencias entre los Estados son notables y responden a diferentes causas. Una de estas es la *edad* de los Estados. Si bien el número de Estados que formaron parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el momento de su constitución, en 1945, era de 51, en la actualidad esta cifra asciende hasta los 193, lo que habla de la aparición de nuevos Estados, en un periodo relativamente corto, y su rápida integración en la sociedad internacional.

El amplio proceso de descolonización en la década de los setenta o la desintegración de otros ha dado lugar a la aparición de nuevos Estados jóvenes. Muchos de estos Estados jóvenes son frágiles, débiles y han experimentado diferentes crisis. Esta situación ha afectado especialmente a África, algunos Estados

post-soviéticos (Uzbekistan, Georgia, Moldova) y, por supuesto, a América Latina (Venezuela, Brasil, Nicaragua, El Salvador).

Otra de las causas que determinan estas diferencias entre Estados, están conectadas con los dos elementos materiales o constitutivos del Estado, es decir, con el territorio y la población. Respecto del primero de estos elementos, tenemos Estados con dimensiones territoriales muy extensas, como Rusia (7 millones de km²) y otros con una muy limitada, como Liechtenstein (157 km²). El tamaño del territorio, sin embargo, no tiene por qué ser un valor *per se*. La ubicación del territorio (países marítimos, condiciones climáticas, etc) y su riqueza (combustibles, minerales estratégicos, agua, etc) son cuestiones que tiene una enorme trascendencia. El territorio, de hecho, es el centro de la atención de la agenda mundial actual y de futuro debido a su vulnerabilidad por muchas causas, aunque entre las más importantes están relacionados con los efectos del cambio climático. En atención al elemento de la población, las diferencias demográficas-culturales también son significativas entre los Estados. Las tasas de esperanza de vida, mortalidad, escolaridad, PIB, el índice de desigualdad de género, las tasas relativas a las migraciones o de refugio y asilo, hablan del desarrollo de los Estados. De la misma manera, la población genera numerosas agendas de carácter global.

En consideración a la desigualdad entre los Estados, los dos criterios clásicos a los que se atiende para descifrar este elemento son el tamaño económico y militar de cada unidad política. En lo que respecta al tamaño económico del Estado, el PIB es un elemento básico de análisis. En este sentido, tenemos Estados de enormes dimensiones económicas, como Estados Unidos que encabeza el ranking mundial en 2022 con un PIB de 24 billones de dólares, o China que le sigue con 18,5 millones. En el extremo opuesto, se encuentran países como Bangladesh, el último en el ranking mundial de 354.574 millones de dólares. Ello nos lleva a hablar de la distribución de la pobreza a nivel mundial en donde la mayor concentración de pobreza se encuentra en África y a que la mayor parte de las personas pobres viven en Asia. A pesar de que en los últimos años la tasa de pobreza extrema ha disminuido y ha aumentado el crecimiento de la riqueza a nivel mundial, la pobreza sigue siendo un problema estructural que se ha acompañado del crecimiento de la desigualdad, no solo en términos de mapa estatal sino también de la desigualdad dentro de los países. Los Estados más desiguales del mundo se encuentran en el cono sur de África, entre ellos Sudáfrica y Namibia y los más

iguales en el norte y este de Europa, como Eslovenia, Finlandia y Ucrania antes de la guerra.

Respecto de la otra cuestión relativa la desigualdad, las capacidades militares de los Estados, su gasto militar, el papel que cumplen en el comercio de armas, como exportador o importador, son datos relevantes que dan testimonio de aquella.

A pesar de que la militarización ha pasado por diferentes periodos, con caídas y subidas del gasto y de las inversiones en armas, el *SIPRI Yearbook 2019* concluye que el mundo “se está armando hasta los dientes”. Los EE.UU. es el país con mayor gasto militar, que llega a 610 millones de dólares, al que le sigue China con 228 millones y la Federación Rusa con 66, 3 millones. Ahora bien, Rusia es el país con mayor número de cabezas nucleares, unas 6.900, y le siguen los EE.UU. con 6.400 cabezas aproximadamente.

Un dato de enorme relevancia para entender los problemas reales en materia de seguridad internacional es el que indica que EE.UU, la Federación Rusa, Francia, Reino Unido y China, que son los cinco miembros permanentes con derecho a veto del Consejo de Seguridad, órgano principal de las Naciones Unidas con la función del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desempeñan asimismo las veces de potencias exportadoras de armamento. Así, los “cinco guardianes de la paz” son responsables, 75 años después del final de la guerra mundial, de la transferencia del 73 por 100 de armamento adquirido.

Este mapa de diferencias y de desigualdades entre los Estados nos lleva a la noción de jerarquía en el actual sistema internacional y al reconocimiento de potencias que ejercen su poder –ya sea el poder como recursos o poder como influencia– sobre otros.

Las potencias son aquellos Estados que establecen las reglas del juego y que disponen de recursos y son capaces de movilizarlos para defender dichas reglas. A continuación, se enunciarán y se presentarán los rasgos generales que definen una tipología clásica de potencias:

- Las superpotencias: son aquellas que generan, por definición, las reglas político-militares del sistema. Este término fue construido para analizar el sistema internacional de la guerra fría, de carácter bipolar, en el que EE.UU. y la Unión Soviética fueron los responsables de establecer un equilibrio en el conjunto del sistema a través de la política de disuasión nuclear mutua.

- La potencia hegemónica: este término sirve para definir el predominio por ausencia de rivalidad, a una autoridad aceptada que no tiene necesidad de ejercer coerción; sus ideas son aceptadas y legitimadas a través de instituciones internacionales. Este concepto está vinculado desde un periodo histórico concreto, desde el final de la segunda guerra mundial, a los EE.UU., que sale de la guerra fría con sobrecapacidad material y victoria ideológica. En sentido contrario al ejercicio de la hegemonía, algunos autores introducen el término dominación (BULL). La dominación se caracteriza por el uso habitual de la fuerza por parte de una gran potencia en sus relaciones con otros Estados y el desprecio de las normas universales de comportamiento interestatal.
- Las grandes potencias: que reúne a una serie de países, con intereses mundiales, que cumplen funciones diferentes en el sistema y para las que son importantes las expectativas de los otros Estados. Esto significa que las grandes potencias son tratadas en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuvieran el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un estatus de superpotencia. A partir de la década de los setenta, el grupo de grandes potencias ha estado formado por Francia, Gran Bretaña, China, Japón y Alemania.
- Las potencias regionales: se aplica a aquellos países que por sus capacidades (demográficas, económicas, militares) y su prestigio en su ámbito regional desempeñan un papel de potencia en ese ámbito territorial. Lo destacable hoy en día es que las potencias regionales son tomadas en consideración desde el nivel global por su influencia para contribuir a establecer el orden o el “desorden” en la región e influir en el orden global. En algunas ocasiones, las tensiones entre Estados por el liderazgo regional, como Pakistán e India y Marruecos, constituyen una fuente permanente de conflicto. En la categoría de potencias regionales se pueden identificar las potencias emergentes como el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Estas potencias pueden ser caracterizadas en 4 elementos: sus recursos de poder (económico, militar, político), su capacidad de contribuir al orden internacional (a nivel regional y global), su buen nivel de cohesión interna y su capacidad para desarrollar una acción efectiva en tanto que Estado. De hecho, las potencias emergentes se han convertido

en actores fundamentales para entender la estructura del poder internacional en el siglo XXI. China, obviamente, juega en una liga aparte.

4.2. Las Organizaciones Internacionales

El nacimiento y la proliferación de las Organizaciones Internacionales (OOII) forma parte de la propia organización del sistema internacional. Si bien a principios del S. XIX sociedad internacional se basaba prácticamente en la yuxtaposición de Estados, donde las relaciones de coexistencia y de cooperación se regulan a partir del establecimiento de relaciones bilaterales, multilaterales y de conferencias internacionales, la creciente interdependencia entre estos para resolver problemas y alcanzar objetivos comunes manifiesta la necesidad de crear estructuras de carácter más estable, de cooperación permanente, con personalidad jurídica propia, y capaces de expresar una voluntad autónoma destinada a alcanzar estos objetivos comunes. En este sentido, las Organizaciones Internacionales nacen con el propósito de satisfacer estas necesidades de cooperación concretas de los Estados en diversas materias de naturaleza económica, comerciales, sociales, técnicas y relativas a la paz y la seguridad internacionales.

De hecho, los antecedentes de lo que conocemos hoy como OOII pueden encontrarse en el marco de la regulación de ríos internacionales, con la creación de la Comisión Central para la Navegación del Rin, que es la organización de cooperación internacional más antigua del mundo, creada en 1815 por el Congreso de Viena y está regulada por la Convención para la Navegación del Rin de 1868. En el año 1919, mediante la firma de Acuerdo de Versalles, que pone fin a la primera guerra mundial, se crea la Sociedad de Naciones, con la que se propuso establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada. A partir del año 1945, con la finalización de la segunda guerra mundial, que trajo la creación de las Naciones Unidas, primera organización de vocación universal y de carácter general, se produce una importante proliferación de las OOII.

Aunque puede haber muchas definiciones de este actor, en este texto nos referiremos a él en el sentido de organizaciones de base gubernamental, es decir, creadas por los Estados con el propósito de gestionar de modo permanente e institucionalizado sus relaciones de cooperación en un ámbito de materias definido en el tratado fundacional de cada Organización. Algunos ejemplos de OOII clásicas son la ONU, el Consejo de Europa o la Organización de Estados Americanos.

El número de Organizaciones Internacionales, universales y regionales, no sólo se ha consolidado desde el final de la 2ª Guerra Mundial, sino que se ha intensificado hasta el punto de que su proliferación constituye una de las notas más características de las relaciones internacionales contemporáneas. A nivel universal se cuenta con todo el sistema de las Naciones Unidas (ONU) y un numeroso grupos de organismos especializados que son OOII autónomas que trabajan con la ONU; a nivel regional se han creado importantes organización de integración y de cooperación en Europa (Unión Europea, Consejo de Europa), América (Organización de Estados Americanos o Mercosur) y en África (Unión de Estados Africanos).

Las Organizaciones Internacionales, en efecto, expresan uno de los hechos políticos más relevantes de la comunidad internacional de nuestro tiempo en tanto que cauces para la diplomacia multilateral y la acción colectiva de los Estados ya que, consideradas en su conjunto, encuadran prácticamente casi todos los sectores de la vida internacional y han facilitado la participación de los pequeños y medianos Estados en las relaciones internacionales.

Desde un punto de vista jurídico, la esencia del fenómeno de Organización Internacional radica en la existencia de una voluntad propia en el ejercicio de las competencias que los Estados hayan atribuido a cada Organización en su tratado fundacional. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia tuvo muy en cuenta en su dictamen de 11 de abril de 1949, sobre Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, el hecho de que la Organización tiene una voluntad propia y es, por tanto, una entidad distinta y separada de los Estados miembros. La Corte Internacional de Justicia señaló:

“los derechos y deberes de una Organización Internacional dependen de sus propósitos y funciones tal como son enunciados o estén implícitos en sus tratados constitutivos y hayan sido desarrollados en la práctica” (CIJ, Recueil 1949, pág. 180).

La diferencia entre los Estados y las Organizaciones Internacionales se manifiesta en tres importantes datos que no es posible ignorar:

- A diferencia de los Estados, las Organizaciones Internacionales no tienen territorio ni población.
- Las Organizaciones Internacionales, por tanto, sólo tienen un elemento constitutivo: los órganos a los que el tratado fundacional de cada

Organización Internacional confía el ejercicio de las competencias atribuidas por los Estados miembros a la Organización Internacional de que se trate.

- La relevancia de los tratados fundacionales hace que las Organizaciones Internacionales difieran jurídicamente entre sí, mientras que los Estados soberanos, por encima de sus diferencias de hecho, tienen rasgos jurídicos comunes.

Las Organizaciones Internacionales pueden, además, clasificarse atendiendo a distintos criterios:

1.- De acuerdo con su ámbito territorial:

Universales: son aquellas que están abiertas a la participación potencial de todos los Estados del sistema internacional. La ONU y sus 15 organismos especializados son Organizaciones Internacionales universales.

Regionales: al contrario de las anteriores, su ámbito geográfico de operación se reduce a determinadas regiones del planeta. La Organización de Estados Americanos (OEA) en el ámbito regional interamericano, la Unión Africana (UA) en el ámbito regional africano, el Consejo de Europa y la Unión Europea en el ámbito regional europeo.

2.- Atendiendo a sus objetivos:

De fines generales: de acuerdo con sus tratados fundacionales, este tipo de Organizaciones Internacionales abarcan toda una amplia gama de materias en las que se considera necesaria la cooperación internacional. La ONU, el Consejo de Europa, la UA, la OEA son Organizaciones Internacionales de fines generales.

De fines específicos: sus tratados fundacionales les atribuyen competencias concretas ya sea de orden político, de seguridad (la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN), económico (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OSCE, el Fondo Monetario Internacional FMI, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF), social (la Organización Internacional del Trabajo OIT), de cooperación científica y cultural (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO), de cooperación técnica (la Unión Postal Universal UPU, la Organización de la Aviación Civil Internacional OACI). En general, todos los organismos especializados

de las Naciones Unidas son Organizaciones Internacionales de fines específicos (UNESCO, FAO, OMS, FMI, OIT, OACI, OMI, UIT, UPU, OMM, OMPI, FIDA, ONUDI, OMT y el grupo del Banco Mundial).

3.- En función de sus competencias:

De cooperación: en este tipo de Organizaciones no existe una transferencia de competencias soberanas por parte de los Estados Miembros. La ONU, el Consejo de Europa, la OEA, la UA.

De integración: son aquellas Organizaciones en las que los Estados Miembros ceden el ejercicio de determinadas competencias soberanas para que sean gestionadas por la Organización. La Organización Internacional de integración por excelencia es la Unión Europea (UE).

4.3. Actores no estatales

Los grandes cambios sucedidos en la sociedad internacional durante el S. XX de la mano del proceso de expansión y evolución de la globalización, que se verán con más detalle el tema 2, han traído la conformación de un nuevo escenario, que se caracteriza como heterogéneo, interdependiente y complejo, y que ya no depende solo de las grandes potencias, sino también de actores no estatales, dentro de los que se incluyen partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones religiosas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (derechos humanos, ambientales), y otros tantos que vienen desarrollando una creciente influencia en la escena internacional (Wallerstein, 1997).

De este modo, sin desconocer el papel protagónico que tienen los Estados nación en el sistema internacional, la realidad internacional muestra una cada vez mayor multiplicidad de actores, relaciones, poderes e intereses, que afectan la estructura y el orden del sistema internacional.

En este escenario internacional producido dentro de la globalización, la novedad se da, entre otras cosas, por la búsqueda y conquista de nuevos espacios de poder, cooperación e integración, aprovechados y potenciados por actores no estatales, que actúan desde lógicas horizontales y cooperativas (Trejos, 2015).

Está claro que los actores no estatales influyen y participan, si puede decirse así, cada vez más, de la gobernanza global, entendida como “la formación y la implementación de políticas en el sistema político global a través de la colaboración

de los gobiernos con actores de la sociedad civil y del sector privado”. En ese sentido, tiene un rol muy destacado en el establecimiento de las normas e instituciones internacionales que regulan aspectos fundamentales para el buen funcionamiento y organización de la sociedad internacional y para la protección de los valores universalmente compartidos. En otras palabras, han ganado poder y autonomía a través de su participación en la gobernanza global (Barbé).

Ahora bien, no todos los actores no estatales tienen las mismas características, ni los mismos objetivos o intereses. A modo de tipología Barbé establece un elemento diferenciador básico a la hora de abordar estos actores: actores privados o actores de la sociedad civil.

Entre los actores privados caben destacar los siguientes: empresas transnacionales, grupos terroristas y grupos armados criminales. Todos estos actores mantienen una relación muy compleja con el Estado ya que el hecho de que la actividad de estos grupos sea de carácter transnacional hace que no sea ya totalmente controlables por éste. Además, el papel que desempeñan en la construcción del orden internacional no siempre es pacífico, puede mostrar lo que Barbé denomina un “lado oscuro” y suponen un enorme desafío para el Estado, lo que ha llevado a que en las últimas décadas la comunidad internacional haya hecho esfuerzos para regular internacionalmente, y así armonizar los ordenamientos internos, la conducta de estos grupos, aunque no siempre al ritmo y con el alcance deseable.

En cuanto a las empresas transnacionales, constituyen un fenómeno de primer orden en la realidad internacional desde la década de los 60. Aunque no hay una definición generalmente aceptada de empresa multinacional (o transnacional) ésta se caracteriza por reunir al menos 3 elementos: actividad más allá de sus fronteras, unidad de gestión y maximización de sus beneficios gracias a una estrategia global. Este actor ha ganado en los últimos tiempos una enorme influencia y poder en la realidad internacional lo que impacta en la misma estructura y orden internacional. En términos de impacto político, supone un desafío para el Estado por la posible pérdida de soberanía, lo que es una cuestión de enorme relevancia. En términos de impacto económico, se dice que las transnacionales han alterado profundamente la estructura y el funcionamiento de la economía global. En términos de impacto social y ambiental, en los últimos años se ha hecho más patente en materia de abusos sobre los derechos humanos y el medio ambiente.

Las corporaciones transnacionales gozan de un enorme poder que, como ha señalado John Ruggie, puede calificarse en: poder instrumental (lobby, que determinan

las decisiones políticas), poder estructural (derivado de sus propias acciones, control de las materias primas, mercados); poder discursivo, sobre el que se ha creado la narrativa del neoliberalismo (el mercado como solución a los problemas). Todo ello determina la complejidad de las relaciones entre el Estado y las cada vez más poderosas empresas transnacionales y su repercusión en la realidad internacional.

Los grupos terroristas también han entrado con toda su gravedad en la arena internacional, particularmente después del final de la Guerra Fría, al calor de la globalización y en el marco del desarrollo y evolución de los conflictos híbridos. Los atentados de 2001 en EE.UU., los de 2002 y 2005 en Bali, los de Yakarta en el 2003, los de Madrid y Londres en 2005, y los sucesivos hasta el año 2017 en suelo de oriente y algunos países de occidente, ponen de manifiesto que el terrorismo global es una de las amenazas más importantes para la sociedad internacional. Las limitaciones de los regímenes jurídicos internacional y nacionales para que los Estados hagan frente a este tipo de terrorismo o incluso la “guerra contra el terror” que pone el velo parte de las certezas alcanzadas en términos de derechos y libertades; el desarrollo de armas de destrucción masiva y el acceso que tienen estos actores a éstas; la diversas y opacas vías de financiación del terrorismo; y, el uso de las nuevas tecnologías para propagar el fanatismo ha motivado a la comunidad internacional a avanzar de la mano en la regulación de aspectos jurídicos y de justicia penal de la lucha contra el terrorismo.

Los grupos criminales organizados han devenido, sin lugar a duda, en otro actor no estatal relevante en las relaciones internacionales. Si bien tampoco hay una única definición de “crimen transnacional organizado”, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que un “grupo criminal organizado” es: un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un periodo de tiempo; actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material (art.2.a) Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

El crimen organizado tiene un papel importante como actor geopolítico, ya que se disputa con los Estados el poder y el control territorial y social y, además, es capaz de desnaturalizar los mapas oficiales, imponiendo una nueva realidad geopolítica, que conlleva un reparto geográfico de áreas de dominio e influencia y el establecimiento de fronteras invisibles pero muy reales. Esto da lugar a cambios

importantes en la geopolítica mundial, lo que conlleva, a su vez, nuevas luchas por el poder y modificaciones en las relaciones entre Estados.

En cuanto a los actores de la sociedad civil, pueden definirse como “grupos autoorganizados, al margen de las autoridades públicas y de los actores económicos privados, [que] son capaces de emprender acciones colectivas en defensa de intereses y de valores a través de las fronteras”, (HURREL, 2007) una “tercera puerta”, que actúa entre el Estado y el mercado y que, en muchas ocasiones, actúa como un contrapoder (BECK, 2004): las ONG internacionales (Amnistía Internacional, Amigos de la Tierra), las coaliciones y redes transnacionales frente a objetivos concretos (*Dismantle Corporate Power Campaign*, la Campaña Internacional para la prohibición de las Minas Antipersonales), las comunidades epistémicas o de expertos o los movimientos sociales de largo alcance, con ejemplo de estos actores.

5. Las aproximaciones teóricas al estudio de las Relaciones Internacionales: de las teorías predominantes a las teorías alternativas

Cuando hablamos de las aproximaciones teóricas al estudio de las relaciones internacionales nos referimos a aquellas grandes teorías que reciben el influjo de una o varias corrientes de pensamiento y organizan después el campo del material teórico con el que los analistas trabajarán la realidad empírica de las relaciones internacionales.

A continuación, se llevará a cabo un análisis sistematizado de las de las cuatro grandes aproximaciones teóricas a esta disciplina: el realismo, el liberalismo, el constructivismo y las voces críticas.

5.1. El realismo

El realismo ha sido la corriente teórica hegemónica en la disciplina desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días y ha sido la más poderosa e influyente, tanto en el plano académico como en el político. En el plano teórico, ha tenido una influencia decisiva en la conformación de las RRII como una disciplina científica autónoma, de hecho, las demás corrientes teóricas en las RRII han surgido en gran medida como alternativas al mismo, tomándolo como referente de sus críticas.

El realismo, si bien surge como una crítica al idealismo del periodo de entreguerras —al argumentar que analizaban el mundo real, tal y como es, aunque ello no significara que este análisis sea neutral y totalmente científico—, hunde sus raíces en la tradición de la filosofía política antigua y clásica, especialmente, en la obra de autores que defienden que los gobernantes deberían llevar a cabo su política exterior siguiendo la “razón de estado” (*raison d'état*), es decir, la búsqueda de la seguridad y el poder del Estado en un escenario hostil

La raíz más antigua puede encontrarse en la obra de Tucídides *La Historia de la Guerra del Peloponeso* (s.V a. C) que explica el origen de la guerra entre Esparta y Atenas. Hay en ella dos importantes reflexiones que han sido claves para la política internacional durante siglos y que han sido incorporadas al pensamiento realista: el equilibrio de poder es la clave para preservar la paz; la política exterior de los Estados tiene por objetivos la búsqueda de poder y el deseo de dominar a otros como parte de la concepción pesimista de la naturaleza humana (el hombre es egoísta y está dominado por la ambición y el miedo).

Otras dos obras de enorme relevancia para el realismo se remontan al Renacimiento (S.XV y S. XVI), momento en el que se desarrolla una perspectiva estocéntrica en el pensamiento político con la aparición del Estado moderno. Por un lado, destaca Nicolás Maquiavelo (Florencia, s. XVI) y su célebre obra *El Príncipe* que lleva a cabo una influyente reflexión sobre el poder. De acuerdo con el contexto histórico de la obra (las Guerras italianas) la principal preocupación de Maquiavelo es mantener la centralidad del poder del Estado y da recomendaciones para garantizar un Estado fuerte y defender sus intereses sin importar los métodos. De esta manera, Maquiavelo defiende que en un contexto de antagonismos naturales la guerra es la verdadera profesión de quien gobierna y defiende la política desprovista de toda moral y ética (no importan los medios utilizados para alcanzar los objetivos prácticos). Por otro lado, y de un periodo posterior, la obra de Hobbes “*Leviathan*” realiza una lectura política de la construcción del Estado y de la emergencia de un “contrato social” entre el Estado y los ciudadanos, como forma de garantizar la paz social, partiendo del pesimismo antropológico, es decir, de un “estado de naturaleza” en el que “el hombre es un lobo para el hombre” y hay una tendencia innata a la violencia y de una “guerra de todos contra todos”. En este contexto, las personas eligen un soberano (*Leviathan*), renunciando así a parte de su libertad y derechos, a cambio de que éste les proporcione paz y protección. Este planteamiento de Hobbes fue fundamental para la configuración

del realismo clásico al aplicarlo al análisis de las relaciones internacionales. A diferencia de lo que ocurre dentro del Estado, en las relaciones internacionales no existe un contrato social, ni una autoridad superior a los Estados soberanos, razón por la cual perdura el “estado de naturaleza” en un contexto anárquico en el que su lucha por el poder con riesgo permanente de guerra. La proyección del Estado en el orden internacional es negativa, basada en el conflicto permanente, y en ella busca la seguridad y la supervivencia sin más recursos que los que emanan de su poder política y militar.

En vista de lo anterior, puede señalarse que los rasgos que definen al realismo son, en términos generales, el estatocentrismo, la anarquía y el “estado de naturaleza, la primacía de la seguridad para garantizar su supervivencia y la competencia por el poder y la falta de progreso o ciclicidad en la historia.

En relación con el estatocentrismo, hay que indicar que el Estado es para los realistas el actor central en las relaciones internacionales. El Estado convive con un doble realidad: interna, en la que debe garantizar la paz y la seguridad de sus ciudadanos y para ello cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza; externa, en la que debe defender de una manera racional su interés nacional, que es la supervivencia y su seguridad, en un contexto de conflicto permanente, para lo requiere de poder porque solo puede contar con sus propios recursos para garantizarla (*help-self*) negando las posibilidad de cooperación con otras unidades políticas. En esta proyección externa, el Estado actúa como un actor unitario en defensa su interés nacional y en el que no tiene relevancia las relaciones sociales que se producen en su interior,

La anarquía internacional es otro de los elementos claves que definen el realismo. Este término se refiere a la ausencia de una autoridad suprema legítima e indiscutible por encima del Estado, lo que no significa que no hay un orden internacional –que como ya hemos visto se refiere a la estructura del poder en la SI–. En este marco internacional anárquico, en el que ninguna autoridad superior establece reglas, las implementa y sanciona a quién las incumple, la seguridad internacional en post de la supervivencia del Estado es una cuestión prioritaria en la agenda internacional; la lucha por el poder es la motivación principal del Estado en sus relaciones exteriores y la política internacional se define como a lucha por el poder.

El poder es, por tanto, un elemento central en el análisis que hace el realismo de las relaciones internacionales. El poder también se define como la acumulación de capacidades para neutralizar la acción de otros, por ello el interés supremo

del Estado es la búsqueda, acumulación y demostración del poder. El concepto de poder del realismo está íntimamente ligado al del poder duro –*hard power*– el político y el militar, y todos los demás objetivos (económicos, sociales, culturales, etc.) quedan supeditados a él. El equilibrio del poder, en el sentido de la autorregulación de los Estados y la contención del recurso a la fuerza para mantener la seguridad y garantizar la estabilidad internacional. es para los realistas una opción de menos riesgo que la guerra permanente.

Los conceptos de anarquía internacional y de poder sacan a colocación otro elemento importante para los realistas como es el del dilema de la seguridad. En un contexto en el que la anarquía trae incertidumbre, y ésta la búsqueda de poder, los Estados no se encontrarán nunca seguros en un marco de continua competencia entre las unidades políticas. El dilema de la seguridad plantea hasta qué punto la acumulación de poder para garantizar la seguridad, crea más amenazas y una fuente mayor de conflicto, lo que hace que los Estados tengan que replantearse sus estrategias políticas: “Es una situación en la que los esfuerzos de los Estados por mejorar su seguridad tienden, de manera no intencionada, a aumentar la inseguridad de otros, ya que cada uno interpreta como defensivas sus propias acciones y como potencialmente amenazantes las de los otros” (Hertz).

El realismo, además, se caracteriza por el determinismo histórico, la incapacidad de progreso, en parte consecuencia del pesimismo antropológico que niega la posibilidad de que el Estado en su comportamiento social aprenda, cambie y controle su conducta. No hay posibilidad de romper el círculo de la lucha por el poder los intentos de perfeccionar el sistema están condenados al fracaso.

En cuanto al desarrollo y evolución del realismo como paradigma teórico, hay que señalar que el realismo no es uno solo y son varias las corrientes que han ido surgiendo desde los años 70, bien desde las críticas a los enfoques clásicos bien desde el diálogo con otras corrientes teóricas. A continuación, se realizará una sistematización de los elementos que definen a las corrientes principales del realismo: el realismo político, el neorealismo y el realismo estructural, el realismo defensivo y el ofensivo.

El realismo político, es la primera corriente que nace basada en la tradición clásica de pensamiento político de Maquiavelo y Hobbes. Su aparición tuvo lugar al finalizar Segunda Guerra Mundial motivada por dos elementos: el fracaso del idealismo del periodo de entreguerras, que tenía aspiraciones de alcanzar una paz sostenible mediante diversas medidas legales y políticas; y, por otro lado, por

el establecimiento de la Guerra Fría caracterizada por la confrontación a escala mundial entre los dos bloques, el capitalista y el socialista, incluyendo la amenaza nuclear y la carrera de armamentos. En este contexto histórico el realismo político nace con una finalidad práctica: ofrecer pautas de conducta a los gobiernos, especialmente al de los Estados Unidos, en un escenario internacional marcado por la confrontación nuclear y los problemas de defensa y seguridad nacionales.

El principal exponente del realismo político es Morgenthau quien en su obra *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* define sus seis principios del realismo político. Pérez de Armiño resumen la aportación de Morgenthau en los siguientes términos: “[...] la política internacional funciona de acuerdo con una lógica o ley objetiva, la cual es la tendencia a buscar el propio interés y más poder. Esta ley es objetiva, permanente y universal (existe en todo tiempo y lugar), ya que se deriva de la naturaleza humana (egoísta y agresiva) proyectada a la vida social. En este contexto de enfrentamiento generalizado, los gobernantes buscan defender el interés nacional, que puede cambiar según las circunstancias. A esta acción política no puede aplicárseles directamente los principios morales universales, sino que estos hay que entenderlos según las circunstancias. Además, el hecho de que exista tal ley objetiva es lo que permite realizar análisis racionales de las relaciones internacionales”.

En términos generales, el realismo político concibe las relaciones internacionales como relaciones entre Estados rivales en su lucha por el poder y la seguridad. Por tanto, su preocupación esencial es la búsqueda de poder político-militar en el sistema internacional. Esta preocupación sustituye a las que tuvieron los idealistas del período de entreguerras, particularmente, el análisis de las causas de las guerras y la promoción del derecho y de las instituciones internacionales como medios para garantizar una paz duradera. Por ello, la agenda del realismo político se centra en la “alta política”, relacionada con las cuestiones de seguridad y estrategia, y deja a un lado los temas de económicos o sociales, al considerar que forman parte de la “baja política”.

El neorealismo surgió en los años 80 motivado, por un lado, por los cambios experimentados en el sistema internacional, en particular, la distensión entre los dos bloques antagónicos en la Guerra Fría, y la revelación de una tendencia hacia la interdependencia y la cooperación, lo que hizo que se prestará más atención al análisis de actores no estatales (como las Organizaciones Internacionales) y los factores económicos; por otro lado, por la necesidad de evolución del

enfoque ante las críticas recibidas por su anacronismo y la pérdida de capacidad explicativa ante una sociedad cada vez más compleja; finalmente, por la propia evolución teórica de la disciplina, provocada por el diálogo entre el realismo y el liberalismo, principal rival histórico, lo que lleva a ambas corrientes a revisar sus posiciones, flexibilizarlas y hacerlas más compatibles entre sí, al reconocer que comparten elementos centrales en el análisis de la realidad internacional, como es el reconocimiento del carácter anárquico de la realidad internacional.

El neorrealismo tiene su representación más significativa en la publicación de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* de 1979, obra en la que intentó dar respuesta a los cambios internacionales y a las críticas recibidas por el realismo político. A través de la obra de Waltz se desprende que el neorrealismo supuso una reforma parcial del realismo clásico en los siguientes términos: en primer lugar, si el realismo clásico explicaba la política exterior de los Estados sobre la base del pesimismo antropológico (egoísmo, agresividad, etc.) aplicable a los Estados en el marco de una sociedad anárquica (búsqueda de seguridad y poder), el neorrealismo la explica ya no sobre la base del comportamiento individual de los Estados sino en función de la estructura del sistema internacional, es decir, de la distribución de poder y de capacidades que hay en el mismo; en segundo lugar, mientras que para el realismo político el interés que mueve la actuación de los Estados era la maximización del poder, entendido como un fin en sí mismo, para Waltz y para el neorrealismo la motivación última es la seguridad, es decir, asegurar su supervivencia; en tercer lugar, el neorrealismo presta mayor atención a la “baja política”, en particular, a las relaciones económicas entre los Estados, aunque lo hace desde la perspectiva de la competencia entre los Estados por el poder, no como un factor de interdependencia entre ellos.

El neorrealismo y los planteamientos de Waltz han recibido numerosas críticas y es el realismo estructural, que tiene a Buzan a su mejor exponente, el que con sus aportes trata de reformar y reforzarlo, incorporaron algunas aportaciones provenientes del neoliberalismo y de la llamada Escuela Inglesa, con la intención de construir una teoría general y unificada de las RRII.

Asimismo, las críticas y los debates en torno al neorrealismo de Waltz ha dado lugar en las últimas décadas a nuevas corrientes dentro del realismo entre las que destacaremos el realismo defensivo y el realismo ofensivo.

El realismo defensivo asume que el principal objetivo del Estado es la seguridad y no la acumulación de poder, por tanto, la forma de preservarla es mantener

el statu quo internacional, lo que implica abandonar la idea de alcanzar todo el poder posible y la hegemonía, y que solo luche por obtener una cantidad “apropiada” de poder o poder absoluto, e implemente una política exterior moderada y defensiva. De lo contrario, opinan los defensores del realismo defensivo, la política exterior más agresiva avocaría al “dilema de la seguridad”.

El realismo ofensivo, sin embargo, defiende que en un entorno internacional anárquico los Estados sólo pueden confiar en ellos mismos para su seguridad (help-self) y su objetivo es conseguir todo el poder relativo (comparado con el de otros Estados) posible. Considera que el medio más racional para la supervivencia y la seguridad es la maximización del poder, siempre y cuando los beneficios excedan los costes.

5.2. El liberalismo

El liberalismo nace como primera y principal alternativa teórica al realismo y ha sido especialmente influyente en aquellos momentos de la historia en los que la emergencia de enfoques teóricos para explicar la cambiante realidad internacional que se hacían necesarios. De esta manera, el liberalismo experimentó un claro auge en los años que siguieron a cada una de las dos guerras mundiales, pues no en vano se trataba de periodos en los que se querían explorar las posibilidades de un orden internacional pacífico, regido por el derecho y en el que fuera posible la cooperación. En esa misma línea, este enfoque teórico vive también un momento de especial aceptación tras el fin de la Guerra Fría y la creación de un nuevo orden internacional.

El liberalismo, como paradigma explicativo de las relaciones internacionales, hunde sus raíces en la filosofía política liberal de autores tan relevantes como Locke, Stuart Mill o Kant y está estructurada sobre la base de la importancia que tienen cuestiones tales como la libertad, la racionalidad, los derechos humanos, la democracia, los límites al poder y el convencimiento de que el conflicto es evitable. Los autores liberales consideran, por un lado, que la libertad individual solamente está salvaguardada, en su dimensión interna, en el marco de un Estado democrático, que respete el imperio de la ley, y, en su dimensión externa, por el interés de cada Estado de someterse a la voluntad general acordada por los Estados en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el liberalismo parte de un positivismo antropológico (los individuos son buenos y racionales) y de la lectura que se proyecta de esta paradigma respecto del comportamiento de los Estados en sus relaciones exteriores, que considera que son capaces de comportarse entre sí de una forma racional y moral; por tanto, considera que un orden político racional y moral es posible también en el sistema internacional; además, destaca que los intereses de los Estados son más complementarios que antagónicos y que puede acomodar su comportamiento para evitar el conflicto o potenciar la cooperación, lo que significa que tienen fe en el progreso.

Los rasgos ideales que explican el paradigma del liberalismo, presentes en mayor o menor grado en todas sus variantes, pueden resumirse en los siguientes: la interdependencia, la pluralidad de actores, la diversidad de la agenda y la fe en el progreso.

Los defensores del liberalismo identifican la interdependencia como el factor determinante en el comportamiento de los Estados en una sociedad anárquica; ésta determina que el Estado no se manifieste en las relaciones internacionales como un actor unitario y racional que defiende un interés nacional basado en su seguridad, sino que existe toda una cantidad de intercambios sociales, desde diferentes dimensiones, tales como la económica, tecnológica, financiera, etc, que tiene efectos políticos y que puede modificar los intereses, preferencias, percepciones y los intereses de los decisores públicos. La interdependencia, por tanto, cambia la naturaleza de las relaciones entre las sociedades y también entre los Estados.

La interdependencia tiene como causa y como consecuencia la relevancia de las relaciones que mantienen toda una serie de actores (individuos, empresas, organizaciones, administraciones públicas, organizaciones internacionales) en distintos campos (económicos, tecnológicos, culturales, etc), creando redes transnacionales y desarrollando sus propias estrategias para participar e intervenir en las relaciones internacionales. En este sentido, la política interna y la internacional se encuentran conectadas y el Estado deja de manifestarse como un Estado racional y unitario en defensa de un interés nacional basado sólo y exclusivamente en su seguridad.

Asimismo, los Estados se encuentran cada vez más expuestos a problemas globales, que necesitan respuestas también globales; para ello necesitan estrechar la cooperación lo que implica modificar sus propios intereses y preferencias particulares en favor de soluciones comunes que encajan mejor con los conceptos de globalización o sociedad internacional donde los intereses mutuos generan cierto

orden internacional. Corolario del proceso de interdependencia y de más cooperación entre los Estados es el surgimiento y rapidísima proliferación de las organizaciones internacionales, que facilitan la gobernanza de estos procesos en la realidad internacional, y que adquieren importancia como actores autónomos o catalizadores de las relaciones internacionales, que dejan de ser exclusividad de los Estados.

Todo este proceso, ligado a la interdependencia y anclado en más cooperación, contribuye sin lugar a duda a la consolidación de la democracia, de una paz más duradera y estable, a la que también se denomina la paz democrática.

Este enfoque teórico sobre las relaciones internacionales ha experimentado a lo largo de su trayectoria una significativa evolución en la que caben distinguir tres corrientes diferentes: el idealismo, el transnacionalismo, neoinstitucionalismo y el liberalismo neoclásico.

La primera versión del liberalismo nace bajo el nombre de idealismo y aspiraba a sustituir el equilibrio del poder, al que se asociaba el inicio de la primera guerra mundial, por mecanismos de seguridad colectiva que permitiría a los Estados huir de la preocupación central por su propia seguridad, factor explicativo de los conflictos. De esta forma, de acuerdo con las palabras de Barbé, el idealismo fijó su posición normativa: relevancia de la cooperación, su capacidad para introducir cambios de fondo en la sociedad internacional y, por consiguiente, la posibilidad de progreso. Los denominados “Catorce Puntos” de Wilson, una serie de propuestas que permitirían desvanecer el fantasma de la guerra en todo el planeta y la conformación de un nuevo orden mundial, son un claro exponente del idealismo.

La segunda corriente del liberalismo no llegó hasta finales de los años sesenta o principio de los años setenta con el nombre de transnacionalismo. Este fue un momento histórico de importantes cambios en la realidad internacional y que se traducen básicamente en la distensión de la guerra fría y la tensión política-militar y la aparición de nuevas realidades –la explosión de número de Estados con la descolonización y el crecimiento económicos de los países de Europa Occidental y de Japón– y de nuevos problemas –fractura Norte-Sur, la crisis del sistema de Bretton Woods o la crisis energética–.

El realismo, centrado en la dimensión político-militar, fue incapaz de dar respuesta a esta nueva realidad, lo que motivó la aparición de un liberalismo renovado con análisis y argumentos explicativos sobre los problemas de la realidad internacional: cómo modifica la interdependencia la red de actores internacionales; qué efecto tiene ésta en los intereses nacionales y en las perspectivas de

cooperación entre los Estados; qué puede esperarse de las organizaciones e instituciones internacionales.

La tercera corriente del liberalismo comienza a principios de la década de los ochenta, en la que se pone fin a la distensión entre bloques, se produce un endurecimiento de la guerra fría y la hegemonía económica de los Estados Unidos desde la finalización de la segunda guerra mundial empieza a ser una cosa del pasado. En este contexto, el neoinstitucionalismo se centró en retar al neorrealismo.

Los neoinstitucionalistas aceptaron de partida las premisas básicas de los neorrealistas, en particular, que los Estados son actores racionales, unitarios y egoístas, que el sistema internacional es anárquico y que en virtud de él los Estados toman decisiones unilaterales. Sin embargo, el liberalismo institucional considera que, en este contexto de anarquía en la realidad internacional, los Estados están preocupados por sus ganancias absolutas (ganar alguna cosa) y su comportamiento tiende a la cooperación al pensar en términos de suma cero y, por tanto, diverge del realismo que expresa que los Estados buscan las ganancias relativas (ganar más que el otro) lo que lleva que sus relaciones internacionales tiendan hacia el conflicto.

El fin de la guerra fría, en la década de los años noventa, trajo consigo la cuarta corriente liberal, denominada liberalismo neoclásico, que quiso rescatar el andamiaje del transnacionalismo. El fin de la guerra fría y el vertiginoso despliegue de la globalización llevaron a pensar en la necesidad de multiplicar los mecanismos de gobernanza global, en la importancia de las instituciones internacionales y en la emergencia de una sociedad civil global con voluntad de participar e influir en estos mecanismos. En este sentido, Risse llamó el 1995 a recuperar las relaciones internacionales hibridándolas con las aportaciones de origen constructivistas que, como veremos a continuación, es una aproximación teórica muy presente en la literatura sobre las relaciones internacionales en este periodo.

5.3. El constructivismo

El constructivismo surge durante los años ochenta como consecuencia de las limitaciones del debate teórico entre los neorrealistas y los neoinstitucionalistas y por el papel de las ideas y de las normas construidas socialmente en la conformación de las preferencias de los Estados, lo que lleva a pensar en la posibilidad de que los Estados cambien su comportamiento de forma notable, así como por el limitado papel explicativo de la anarquía.

Los constructivistas toman un nuevo tipo de unidad de análisis en las relaciones internacionales que es las normas, es decir, el proceso social por el cual los actores –Estados, organizaciones o instituciones internacionales, empresas o individuos– construyen sus preferencias y determinan cuáles son los estándares de comportamiento adecuado.

El marco de análisis de los constructivistas se basa en tres ideas claves y que son los siguientes: los Estados construyen sus preferencias en el proceso de socialización o de interacción con otros actores y son, por tanto, actores normativos: a las normas subyacen ideas que se convierten en estructuras normativas, por tanto, las se construyen socialmente y son intersubjetivas –ampliamente compartidas–; las normas internacionales crean expectativas compartidas sobre lo adecuado, lo posible, lo conveniente y son constitutivas y regulatorias –aunque no siempre actuar como frenos morales, siempre existirán los *free riders*–; las normas no son inmutables y puede evolucionar, cambiar, erosionarse o revitalizarse por lo que el cambio siempre será posible; por último, los constructivistas no miden sólo las decisiones en términos de coste/beneficio sino como ejecutantes de roles inscritos en normas internacionales.

5.4. Las voces críticas

En este grupo encontraremos corrientes teóricas opuestas a las teorías dominantes de las relaciones internacionales, que contienen una aproximación crítica a los postulados clásicos que explican la realidad internacional y tiene la voluntad de favorecer el cambio social. Estas corrientes teóricas hunden sus raíces en la larga línea de pensamiento crítico comprometido con la acción política para alcanzar la justicia y la libertad de la humanidad. Tal línea comienza con el proyecto emancipador de la Ilustración, que vincula la razón y la crítica con la libertad del ser humano, y tiene continuidad después en autores como Kant, Hegel o Marx.

Las voces críticas que merecen una referencia particular son el post-estructuralismo; la teoría crítica, dividida en sus ramas habermasiana y neogramsciana; el feminismo y el post-colonialismo.

El post-estructuralismo nace en la década de los años ochenta, en la llamada segunda guerra fría, años marcados por el endurecimiento de las relaciones Este-Oeste, y trata de buscar una explicación a la escalada de la tensión entre los bloques –la construcción del enemigo–. Para hacerlo, parte del análisis del discurso y

del lenguaje como elementos que contribuyen, no tanto a aplicar la realidad, sino a construirla. Para esta corriente teórica, el lenguaje tiene un papel fundamental en la construcción de las representaciones de la realidad: media entre realidad, su percepción y representación. Por tanto, para los post-estructuralistas la unidad de análisis de las relaciones internacionales es el poder de representación. Esta corriente teórica se ocupa básicamente de cómo las diferentes representaciones del mundo naturalizan y legitiman relaciones de poder y prácticas de dominio y de subordinación, contribuyendo a reproducirlas por lo que pretenden problematizarlas, abrir el campo de visión y permitir pensar en la posibilidad de un desarrollo diferente para el sistema internacional.

En cuanto a la teoría crítica, cabe destacar que tiene como propósito la búsqueda de la emancipación, es decir, contribuir a la liberación de los seres humanos de cualquier tipo de subordinación, servidumbre o tutela y a subvertir las relaciones de poder. Dentro de la teoría crítica existen dos ramas: la rama neogramsciana y la harbermasiana.

En cuanto a la vertiente neogramsciana, ha sido desarrollada por pensadores neomarxistas, seguidores del filósofo Gramsci, fuerte referente intelectual del S. XIX, que introducen variables no económicas (culturales, ideológicas) al estudio del materialismo histórico marxista, desarrollado sobre la base de dimensiones estrictamente económicas. Para Gramsci, las elites ejercen una dominación capitalista no solo sobre la economía y el Estado sino también sobre la cultura, lo que denomina hegemonía cultural. En este contexto los dominados acaban creyendo que sus intereses son los mismos que los de la clase dominante, lo que permite, en última instancia, que esta hegemonía o liderazgo se perpetúe. Por esta razón, la lucha social contra la hegemonía tiene que darse también en el campo de las ideas.

De acuerdo con esta rama de la teoría crítica, el análisis de las relaciones internacionales parte de unas determinadas estructuras del orden mundial que son un producto histórico socialmente construido a partir de la interrelación dialéctica entre capacidades materiales, ideas e instituciones legitimadas en el plano ideológico por sectores sociales relevantes.

Esta variante neogramsciana se centra en el análisis crítico de la estructura del sistema capitalista mundial al establecer que la interacción entre capacidades materiales, ideas e instituciones de la globalización liberal llevan a la formación de sistema de explotación. De esta manera, incluye aspectos nuevos en el análisis de las relaciones internacionales como son las relaciones Norte-Sur o la incidencia

de las empresas transnacionales. Entre los principales autores destacan Stephen Gilli, Mark Neufeld y, sobre todo, Robert Cox.

La otra corriente principal de la teoría crítica es la habermasiana, representada por los seguidores de la Escuela de Frankfurt, dentro de la que destaca Jürgen Habermas, uno de los pensadores que más influencia ha tenido en las últimas décadas en las ciencias sociales, incluidas las relaciones internacionales. Autores tales como Andrew Linklater, Kimberly Hutchings y Richard Wyn Jones son considerados los principales exponentes de esta corriente.

En palabras de Pérez de Armiño, “Habermas como esta variante de la Teoría Crítica tienen como aspiración teórica la de liberar al marxismo de su determinismo económico tradicional así como dotar al proyecto de la teoría crítica de fundamentos éticos y un compromiso moral universal. Para ello, adaptan y desarrollan elementos normativos derivados de la Ilustración y de la doctrina ética de Kant”.

Los principales aportes de Habermas a la Teoría Crítica de las relaciones internacionales son, por un lado, el análisis de la influencia del lenguaje y de la acción comunicativa en la construcción de las relaciones sociales y de cómo promueven la democracia radical, participativa y deliberativa. La igualdad de oportunidades para la participación de todas y todos es aquello que permite superar las relaciones de dominación y exclusión. Por otro lado, introduce la globalización en el marco del análisis de la democracia y la participación, y propone la superación de las fronteras del Estado-nación, que consideran excluyentes, y la necesidad de construir una comunidad política posnacional y una gobernanza basada en la “democracia cosmopolita”, a escala global, con instituciones y normas que permitan procesos de diálogo abierto a nivel mundial en los que todas las personas y comunidades estén en pie de igualdad.

Para finalizar, unos breves apuntes sobre el feminismo, las teorías postcoloniales y decoloniales y las teorías verdes como voces críticas de las relaciones internacionales.

Respecto de la teoría feminista, cabe destacar que puede considerarse la que tiene el mayor potencial crítico para re-imaginar el mundo, la sociedad, el progreso humano y construir utopías posibles y deseables. Es una teorización subversiva, en el sentido literal del término, lo que es muy positivo porque es transformador. De esta manera, la teoría feminista representa un giro epistemológico y cognitivo: trata de identificar y desvelar cómo opera en la arena internacional la relación entre género, poder y conocimiento, y de qué modo esa relación

contribuye a la reproducción y sostenimiento de las desigualdades de género; asimismo, pone en duda la supuesta “neutralidad” de género en categorías y conceptos clave en el análisis de las relaciones internacionales, tales como el Estado, poder, nación, desarrollo, progreso, diplomacia, defensa, seguridad, y propone deconstruirlos para y diseñar otros tantos más justos e igualitarios.

Ahora bien, cabe señalar que no existe una teoría feminista sino diversas corrientes del feminismo que han teorizado e influido en el análisis de las relaciones internacionales. Algunos autores centrales que representan a algunos de estos enfoques son J. Ann Tickner y la crítica a la visión masculina de lo internacional o “*malestream*”; el aporte desde el paradigma liberal de Rawls, Nozick y Walzer o “la crítica a la democracia incompleta”; los feminismos decoloniales o el “cuerpo de mujer, campo de batalla”; o, Sainsbury y O’Connor, Orloff y Shaver), que analizaron las relaciones de género en relación con distintos tipos de Estados de bienestar o las “femócratas”.

Una de las voces críticas más significativas para el análisis del sistema mundo actual, la política global y las relaciones sociales desde paradigmas y epistemologías no ortodoxas es la que surge de los enfoques postcoloniales y el pensamiento. Los enfoques postcoloniales están centrados en el estudio del mundo internacional desde una posición crítica no-occidental y/o contra hegemónica y señalan la existencia de una correlación directa y reflexiva entre la experiencia de la colonización y su poder, que da forma a la realidad pasada y actual en el plano local, nacional y global. Algunos referentes intelectuales importantes en la construcción y desarrollo de los enfoques postcoloniales han sido Geeta Chowdhry, Sheila Nair, Edward Said, Hommi Bhabha y Gayatri Spivak. Por otro lado, el pensamiento decolonial, que surge también como una crítica a los enfoques postcolonialismo, nos invita a cuestionar la modernidad europea desde la reflexión de su antítesis, la colonialidad en América y los efectos que la colonialidad del poder, del saber, y del ser, han tenido sobre el sujeto colonial global. Las aportaciones teóricas más significativas al pensamiento decolonial han venido de la mano de autores y autoras tales como Edgardo Lander, Nelson Maldonado Torres, Santiago Castro Gómez, Ramón Grosfoguel, Enrique Dussel, Catherine Walsh, Walter Mignolo, Anibal Quijano y Silvia Rivera Cusicanqui.

Para concluir, una breve referencia a la teoría verde en las relaciones internacionales. En contraste con las principales teorías, postula los problemas ambientales como centrales para el estudio de las relaciones internacionales. De acuerdo

con la teoría verde, las teorías dominantes como el neorrealismo y el neoliberalismo no logran comprender los problemas ambientales a través de sus marcos de análisis racionalistas y centrados en el Estado. La teoría verde se centra en el estudio de la justicia global, el desarrollo internacional, la modernización y la seguridad. Algunos autores como David Held, Andrew Linklater, Henry Shue y Thomas Pogge, han hecho contribuciones importantes sobre esta cuestión.

Referencias bibliográficas

- Del Arenal, Celestino. (1994). *Introducción a las relaciones internacionales*. 3ª edición, 2ª reimpresión. Tecnos, Madrid.
- Del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (2015), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid
- Barbé, Esther (2007). *Relaciones internacionales*. Tecnos. 3ª edición.
- Calduch, Rafael (1991). *Relaciones Internacionales*, Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid.
- Donnelly, Jack (2005), “Realism”, en BURCHILL, Scott *et al*, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Galindo Rodríguez, Fernando, “Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos” *Relaciones Internacionales* Número 22 • febrero-mayo 2013, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-UAM .
- Fonseca, M., & Jerrems, A. (2012). Pensamiento decolonial: ¿una “nueva” apuesta en las Relaciones Internacionales?. *Relaciones Internacionales*, (19), 103–121. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5116>
- Moure, Leire (2015), “El realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales”, en Del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, p. 83.
- Pérez de Armiño, Karlos. (2020). *Relaciones internacionales: corrientes teóricas y visiones del mundo*.
- Pérez de Armiño, Karlos. (2020). *La teoría verde en las Relaciones Internacionales. Aportes y desafíos de una corriente emergente. 100 años de relaciones*

- internacionales: una mirada reflexiva* / coord. por Caterina García i Segura, José Antonio Sanahuja Perales, Francisco J. Verdes-Montenegro Escáñez, 2020, ISBN 978-84-1336-918-1, págs. 339-368
- Rodríguez Manzano, Irene (2000). “Mujer, género y teoría feminista en las relaciones internacionales”. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000, 2001, ISBN 84-309-3681-5, págs. 239-292.
- Russett, Bruce (2010) “Liberalism” In Dunne, Tim; Kurki, Milja; Smith, Steve. *International relations theory – Discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2ª ed.
- Viotti, Paul R. Y Kauppi, Mark V. (1999) *International Relations Theory*. 3ª Ed. Boston: Longman Publishers.
- Dunne, Tim y Brian C. Schmidt (2011), “Realism”, en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, The Globalization of World Politics. *An Introduction to International Relations*, Fifth Edition, Oxford University Press, Oxford, p. 86.
- Morgenthau, Hans J. (1948), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Nueva York. Hay traducción al castellano de la edición de 1960: *La lucha por el poder y por la paz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Random House, Nueva York. Hay versión en castellano: *Teoría de la Política Mundial*, GEL, Buenos Aires, 1988.

TEMA 2. EVOLUCIÓN Y ESTADO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. La escena internacional actual	59
2. Los actores	61
2.1. La institucionalidad de la sociedad internacional y el fracaso de la Organización de las Naciones Unidas	61
2.2. La transformación de la geopolítica con relación a los cambios experimentados por los Estados en el orden internacional	63
2.2.1. Los Estados Unidos de América	63
2.2.2. Rusia	65
2.2.3. China	68
2.2.4. Unión Europea	70
2.2.5. Otros Estados	71
3. Los retos y los desafíos globales	74
3.1. La proliferación de actores no estatales en la sociedad internacional	74
3.2. El terrorismo internacional	75
3.3. Las armas de destrucción masiva	76
3.4. Cambio climático	78
3.5. Pandemias	80
Referencias bibliográficas	82

1. La escena internacional actual

La Paz de Westfalia de 1648, establecida mediante la firma de los tratados de paz de Osnabrück y Münster, puso fin a la guerra de los 30 años y trajo consigo la consolidación del “sistema europeo de Estados”. Los principios de igualdad y soberanía de los Estados, el territorio como base de cada entidad, la necesidad del consentimiento estatal como requisito para adoptar acuerdos vinculantes y la no injerencia en los asuntos propios de otros Estados se convirtieron en las reglas básicas de interacción y funcionamiento del sistema internacional que había surgido.

Este “sistema de Estados” se fue extendiendo paulatinamente por toda Europa; desde el Mediterráneo hacia el Atlántico; desde el Oeste hacia el Este de Europa, y desde aquí hacia sus colonias mundiales. La consolidación de este orden a lo largo y ancho del mundo tuvo que esperar, sin embargo, a la decadencia de sus primeros protagonistas –las potencias europeas– y a la descolonización que se produjo una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y se hizo verdaderamente global a finales del siglo XX, coincidiendo con el desarrollo de la arquitectura institucional del sistema de las Naciones Unidas.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el prolegómeno de un orden internacional pensado en términos de descentralización, verticalidad, institucionalidad y multilateralismo, que ha tenido entre sus propósitos fundamentales el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Este moderno orden internacional, presente a partir del S. XX, ha experimentado, sin embargo, en un espacio muy limitado de tiempo, importantes cambios debido a las profundas transformaciones que han acontecido, empujadas por la globalización neoliberal y su meteórica evolución, el fenómeno más significativo en el S. XX¹.

En materia política nos encontramos ante un proceso de clara redistribución del poder a nivel internacional y una posible transición de un orden unipolar, caracterizado por la hegemonía de los EE.UU. desde la finalización de Guerra Fría, a un orden multipolar en el que China toma una posición que desafía claramente el liderazgo único de los EE.UU. en todos los campos en la arena internacional;

1. La globalización es un proceso histórico, que comienza en la década de los 70 del S.XX, dando lugar a un fenómeno multidimensional que es resultado de la suma de factores técnicos y tecnológicos –el desarrollo de las infraestructuras de la comunicación–; económicos –demanda de nuevos mercados y sistemas de producción ajustados para obtener más beneficios– y políticos, institucionales, normativos e ideológicos– el desarrollo de una infraestructura normativa internacional que incluye múltiples organizaciones y normas ligadas a una forma de pensamiento dominante de carácter liberal en lo económico y en lo político– y que, en términos cualitativos y cuantitativos, es diferente a cualquier otro existente anteriormente. Este fenómeno, se expresa, en consecuencia, a través de la intensificación, interdependencia, instantaneidad y ubicuidad de las interacciones políticas, económicas, científico-técnicas, sociales, informativas, comunicativas y culturales transfronterizas, entre los distintos actores, estatales, transnacionales e individuos, afectando de forma desigual a los diferentes subsistemas internacionales, regiones y actores, y conformando una sociedad global nueva. De esta manera, la globalización y sus efectos no han resultado igual para todos, ya que tiene ganadores y perdedores en toda las regiones, países y sectores de la población; si los Estados Unidos aparecen como los grandes beneficiarios de este fenómeno frente los llamados *left behind* (como son los países del África subsahariana), estas diferencias también son pronunciadas entre zonas urbanas y rurales o entre sectores económicos, como son el de las finanzas o la agricultura. Además, se afirma con rotundidad que no solo los Estados han participado y promovido activamente la globalización y sus estructuras, sino que las empresas son las principales beneficiarias de este sistema y tienen una enorme capacidad de influencia y de decisión (empresas transnacionales, hubs de comercio, etc), en particular, en la adopción de normas y reglas que regulan aspectos claves de la agenda internacional y que se discuten en los diferentes foros que forman parte de la arquitectura internacional de la gobernanza internacional, en la que parece que ya no solo toman decisiones los Estados. Asimismo, la interdependencia e interconexión propias de la globalización han creado riesgos y amenazas sistémicos, tales como el colapso financiero, la pandemia, el cambio climático o una situación en la que las fronteras no son seguras frente a estos riesgos globales.

en el terreno económico –transición del liberalismo económico propio de las socialdemocracias que han servido de sustento al Estado del bienestar, hacia lo que podríamos denominar la “hegemonía del capitalismo más salvaje”–, el ascenso innegable de China, el espectacular crecimiento de su Producto Interior Bruto (PIB) y su liderazgo en los nuevos sectores económicos estratégicos como el de la Inteligencia Artificial (IA); en el campo militar presenciamos el desarrollo de nuevas armas y tecnologías, cambios en los compromisos adoptados en el marco de los tratados internacionales sobre proliferación y uso de armas nucleares o de destrucción masiva y modificaciones de las alianzas entre los Estados y un crecimiento del gasto militar y de la militarización de los grandes potencias, en particular de China en su necesidad de controlar la posición de los EE.UU. en el Indo pacífico. Todo esto además se ha visto reflejado en un cambio en la percepción de la posición del Estado en el orden internacional, hasta ahora actor primigenio y principal, al haberse creado profundas desigualdades y desequilibrios dentro y entre las entidades estatales, así como entre éstas y otros actores presentes en la escena internacional –grupos terroristas, organizaciones criminales y otros grupos de privados naturaleza económica–, lo que abre importantes interrogantes sobre la capacidad de la arquitectura institucional internacional, creada después de la SGM, para abordar los desafíos, retos, riesgos y amenazas globales que se presentan para la humanidad.

Ahora bien, es posible que la naturaleza de las transformaciones y de los cambios anteriormente enunciados sean de tal magnitud y relevancia que nos estén llevando no solo hacia un cambio en la estructura del orden moderno internacional, creado después de la Segunda Guerra Mundial, sino ante el alumbramiento de un nuevo orden internacional más complejo, más descentralizado, más global, con menos confrontación ideológica y más material, con una distribución más difusa del poder y, por tanto, más incierto e impredecible.

2. Los actores

2.1. La institucionalidad de la sociedad internacional y el fracaso de la Organización de las Naciones Unidas

La Organizaciones Internacionales (OOII) tiene un rol importante en la agenda de los asuntos internacionales; aunque los Estados se enfrenten de manera

competitiva en otros asuntos, cooperan a través de la participación en estas organizaciones forjando el multilateralismo clásico del orden internacional moderno.

Si a principio del S.XX existían 37 OI, la mayoría de ellas de cooperación técnica, económica y comercial, hoy existen más 7000 de muy diferente naturaleza, composición y objetivos, lo que indica la tendencia al alza de la gestión cooperativa de los asuntos internacionales.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) supuso un importante hito en el desarrollo de la estructura institucional de la sociedad internacional, donde el multilateralismo ha sido uno de sus rasgos más característicos.

En materia de paz y de seguridad internacionales, las competencias atribuidas al Consejo de Seguridad auguraban la esperanza de alcanzar los propósitos reconocidos en la Carta de las ONU de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Para ello, los Estados integrantes de la Organización Internacional se mostraron además resueltos a reafirmar los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana, la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; y, promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Sin embargo, la labor de la ONU, en particular la del Consejo de Seguridad, no ha sido todo lo eficaz que de ella se esperaba respecto del cumplimiento de los propósitos que fueron reconocidos esenciales en su carta constitutiva por toda la comunidad internacional y para cuyo cumplimiento y garantía fue creada. Ni la cooperación internacional, ni la fuerza coercitiva aplicable sobre los Estados, han conseguido despejar los graves problemas, riesgos y amenazas que persiguen a la sociedad internacional en materia de paz y seguridad. La agresión de Rusia contra Ucrania y la de Israel frente a la Franja de Gaza, así como incapacidad del Consejo de Seguridad para poner fin a las abominables violaciones del Derecho internacional humanitario son muestra de este fracaso. Aún en estas circunstancias, la reforma de la ONU ni siquiera se encuentra en la agenda internacional.

Si las Naciones Unidas, y el multilateralismo como forma de cooperación internacional entre los Estados, no han conseguido erigirse como el guardián del orden mundial, la pregunta que surge es quién entonces está en condiciones de arrogarse ese papel; y, si el sujeto o entidad que esté en condiciones de manifestarse como tal lo hará desde una perspectiva unilateralista, exhibiendo una

imponente hegemonía, o lo hará respetando las reglas del tablero en la arena internacional.

2.2. La transformación de la geopolítica con relación a los cambios experimentados por los Estados en el orden internacional

2.2.1. Los Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América (EE. UU.) pueden calificarse, sin lugar a duda, como la potencia hegemónica del orden internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial y el líder indiscutible del orden unipolar que surgió después de la finalización de la Guerra Fría y la disolución de la Unión de la Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

El poder global que despliega los EE.UU se desprende de la posición que ocupa y de la influencia que ejerce en el campo político, militar y de seguridad, económico y comercial, institucional, diplomático y cultural en la sociedad internacional.

Por otro lado, los EE. UU. reúne un extraordinario poder militar y económico, que son variables fundamentales cuando hablamos de poder en las relaciones internacionales.

El gasto militar mundial, hoy en día, se sitúa en 1,8 billones de dólares, lo que supone el mayor gasto militar en la historia. Ahora bien, sólo EE.UU. representa el 40 % del gasto militar total (unos 700. 000 millones de dólares), mientras que la Unión Europea (EU) y China suman 200.000 millones de dólares. De esta forma, el único Estado que puede hacer frente a EE.UU. es Rusia, al menos en el campo nuclear. De las 15.000 cabezas nucleares que hay en el mundo, el 50 % están repartidas a partes iguales entre Rusia y EE. UU. Ligada a la cuestión militar, se encuentra la de la seguridad y el papel que el país ocupa en los sistemas de seguridad colectiva sobre los que ejerce una enorme influencia. A través de la OTAN, cuyo comandante siempre es norteamericano, ha consolidado su dominio sobre el Atlántico, y su alianza con Australia y Reino Unido, a través de la conocida como asociación AUKUS, le ha permitido gozar de cierto control en la región del Indo-Pacífico, en disputa con China.

La mayor economía del mundo, aunque también la más endeudada, es EE.UU. –aporta aproximadamente el 25% del PIB mundial– seguida aún de lejos por China, con la que mantiene una clara competencia, en términos aún

pacíficos, por el control de zonas geográficas (i.e. Indo Pacífico) y sectores estratégicos de influencia (i.e. sectores tecnológicos, Inteligencia Artificial, entre otros). En la actualidad, EE.UU. es el primer inversor mundial en el exterior, el primer exportador de bienes primarios y de servicios, sólo pierde este puesto en el ámbito de la energía (donde lo adelantan Rusia y Arabia Saudí) y en el de las manufacturas (en las que son líderes China y Alemania). Aunque algunas previsiones indican que para el año 2050 la economía china sería la más grande del planeta en dólares, ya por encima de EE.UU., no se puede obviar los datos que reflejan, en el 2023, la fortaleza de la economía de los EE.UU., empujada por el mercado laboral y el consumo interno y los cambios que esto pueda marcar en las previsiones de las tendencias a futuro.

Para comprender el poder económico de los EE. UU. se debe atender también al auge del mercado de los combustibles fósiles, al haberse convertido en el mayor exportador de petróleo, si bien hay cambios de tendencia en materia de energías renovables. Al final de su primer mandato, Obama dijo que “antes de que acabe esta década, EE. UU. será autosuficiente en materia energética”. Y, en efecto, así lo hizo, a través de una técnica muy controvertida: el *fracking* –de los 90 millones de barriles que se producen al día, 11 los produce EE. UU., y Rusia y Arabia Saudí en torno a 10 millones–.

En lo que se refiere a su política exterior y a los aspectos más institucionales vinculados a la esfera internacional, una vez que puede decirse que ha concluido la “estrategia de la guerra contra el terror”, emprendida por el presidente Bush, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, y la vuelta al multilateralismo, después del giro radical dado por Trump hacia el proteccionismo y el abandono de algunas de las más importantes instituciones y acuerdos internacionales, la posición de los Estados Unidos es mucho más pragmática, centrada en sus intereses económicos. Las prioridades en materia de política exterior para los EE.UU. se centran en los siguientes aspectos: el reto geopolítico del S. XXI que es la relación con China y los grandes campos de tensión entre ambas naciones: Hong Kong; Taiwan; las desavenencias en materia de seguridad, en especial, en ciberseguridad; propiedad intelectual; comercio global; divisas; política industrial; liderazgo tecnológico; cambio climático; y, podría entrar, democracia y derechos humanos: reconstruir alianzas regionales, en particular, con Estados como Israel, Arabia Saudí, Corea del Sur, Colombia o México; fortalecer la OTAN; librar la guerra con Rusia a través de Ucrania.

Otra manifestación importante del poder de los Estados es la del poder blando, que acompaña vehicularmente la expansión del poder económico y militar. En este sentido, la maquinaria que tiene EE. UU. para difundir y maquillar su presencia en el orden internacional no tiene parangón (Hollywood, la NBA, las grandes compañías tecnológicas americanas, entre otras, se han convertido en el espejo en el que se mira y refleja una buena parte de la ciudadanía global se mira). Sin embargo, ha de atender a un posible declive de su influencia en este campo y abonar la cooperación. Al mismo tiempo, los EE. UU. ostentan en la actualidad un enorme poder científico-tecnológico y se ha convertido en un imán poderosísimo para atraer recursos humanos en el ámbito académico y científico-tecnológico. El *soft power* americano sigue predominando en los ámbitos académicos e investigador (Harvard y Stanford).

En conclusión, parece que si bien el mundo unipolar reflejado en la hegemonía de los EE.UU se encuentra en tensión, aún no ha terminado de ceder ni de transformarse, para lo que además cabe preguntarse sobre qué actores, además de China, pueden ser candidatos para desafiar o resistir el poder de los EE UU.

2.2.2. Rusia

La desintegración de la URSS, después de la Perestroika impulsada por Mijaíl Gorbachov en 1990, fue muy rápida y vertical y tuvo un impacto fundamental en la sucesión de la Federación Rusa en los derechos y obligaciones de la URSS y en la aparición de 15 nuevos países que configuraron un nuevo espacio político, económico y geoestratégico entre Europa Oriental y Asia Occidental.

Este proceso de disolución provocó una grave crisis, no solo en la posición que tendría la Federación Rusa como potencia mundial, sino también en materia económica con una caída catastrófica de los niveles de vida en la década de los 90, tanto en las antiguas repúblicas soviéticas como en todo el Bloque del Este, que vivía con tensión esta desintegración que no había sido pacífica.

La política exterior durante este periodo desembocó en el desplazamiento estratégico de la potencia soviética y dejó grandes espacios abiertos a la proyección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La atención se enfocó en las relaciones con Washington y, en cierta medida, con los principales aliados europeos de EE.UU., en detrimento de exaliados de la URSS en los países llamados del Tercer Mundo.

El gobierno de Boris Yeltsin redujo al mínimo los vínculos con los países de Asia, África y América Latina. Lo más sonado fue la retirada desordenada de

Cuba, que dejó en jaque la economía isleña. Cuando el país entró en la transformación drástica de corte neoliberal (el shock treatment, la privatización masiva, la desregulación, etc.), se achicaron las fuerzas del Estado y, lógicamente, la capacidad de ejercer una política exterior autónoma.

Así, la década de los noventa, bajo la presidencia de Yeltsin, ha sido catalogada como un periodo de humillación y penuria, del cual dicen el país comenzó a recuperarse con la llegada al poder de Vladímir Putin.

En el año 2005, Putin se hace con el control de Rusia y emerge como una figura que pretende el restablecimiento de la dignidad nacional y que ha conseguido en estos últimos 20 años cierta bonanza económica y bienestar en el país.

La política exterior se fundamenta en el remanente de una visión mesiánica que suponía cumplir la misión histórica de expandir el sistema del “socialismo real” y el creciente pragmatismo económico en búsqueda de ventajas y nichos en los mercados foráneos.

A pesar de la finalización de la Guerra Fría, el antagonismo político entre rivales tradicionales aún subsiste y puede verse reflejado en los conflictos políticos que son consecuencia de la necesidad de recuperar zonas de influencia propias, con objetivos geoestratégicos y, por supuesto, económicos y comerciales.

De hecho, después de 1991, Moscú ve a su adversario, la OTAN, a 2.500 km de distancia, organización en la que se habían integrado además algunos de sus antiguas repúblicas como Lituania o Letonia. En este contexto, Putin que ha demostrado ser un maestro en el juego geopolítico y geoestratégico de la defensa de los intereses de un Estado-Nación, y emprende una serie de movimientos para desestabilizar la región, siendo manifiestos los casos de Ucrania y Crimea –no quiere que pase a formar parte de la OTAN ya que su interés estratégico prioritario es controlar Sebastopol y la flota del Mar Negro, talones de Aquiles de la política rusa–.

Rusia, además, trata de diversificar sus vínculos externos en muchos frentes. Forma parte de la Unión Económica Euroasiática, polo de atracción de cinco países del espacio postsoviético (Federación de Rusia, Belarús, Kazajistán, Kirguistán y Armenia); de la Organización de Colaboración de Shanghái (OCS); y, además, lidera otra agrupación regional que contempla tareas centradas en la seguridad, la Organización del Acuerdo de Seguridad Colectiva (OASC). Moscú considera indispensable organizar las fuerzas disponibles con los Estados que rodean Afganistán (la India, China, Irán, Pakistán, y las naciones centroasiáticas), ya que es

de la opinión que puede ser afectada directamente por las amenazas provenientes de ese país. Rusia, siguió el desarrollo de la “primavera árabe” con enorme preocupación por los efectos de la injerencia externa, que podían llegar a producir confrontaciones duraderas con muchas víctimas, guerras civiles y, a fin de cuentas, el fortalecimiento del fundamentalismo musulmán y el extremismo yihadista, siendo claros ejemplos los casos de países como Libia, Siria, Egipto e Iraq.

Rusia también se ha interesado en estrechar su relación con América Latina y África, utilizando la diplomacia económica –desarrollo de proyectos de envergadura en el campo energético, incluyendo centrales nucleares e hidroeléctricas, y en el de las infraestructuras, como en Brasil y Cuba, y sobrepasando lo estrictamente económico, a través de la diplomacia militar –como es el caso de la República Centro Africana, Mali y Burkina Faso– en la que hay que señalar la influencia de las empresas de mercenarios.

En vista de lo anterior, la posición de Rusia en la escena internacional ha experimentado cambios importantes después de la agresión contra Ucrania y el desgaste que el conflicto le ha ocasionado en términos de seguridad, económicos, materiales y de imagen. Sin embargo, también ha sabido resistir o sortear las sanciones internacionales –particularmente impuestas por la UE y los EE.UU.– y ha sabido hacer crecer sus alianzas con otros actores regionales e internacionales –Bielorrusia, Corea del Norte– y mantener la neutralidad de otras potencias y superpotencias con peso global, como es el caso de Turquía y China–.

En resumen, la política exterior de Rusia, en este nuevo periodo, se va a caracterizar por el deterioro de su relación con los EE.UU y con los países miembro de la OTAN, OI en la que percibe una tendencia de expansión hacia el Este, una vez que el foco de influencia global se traslada hacia Asia; estrechar la cooperación con los Estados que eran parte de la URSS y la cooperación estratégica con Bielorrusia; mantener una relación de no dependencia con China; consolidar su influencia en Asia y aumentar su control en África y el Ártico y estrechar sus relaciones con América Latina; la lucha contra el terrorismo; y, por último, preservar su estatus del Consejo de Seguridad de la ONU.

Las tendencias, como ya hemos señalado, indican un cierto cambio en el clima internacional. Aunque no se puede hablar estrictamente de un una nueva Guerra Fría, parece que hemos entrado en una fase de serio enfriamiento geopolítico. En segundo lugar, se está produciendo una recomposición de prioridades en la política exterior de Rusia y de otras potencias.

2.2.3. China

China es, de manera incuestionable, la segunda potencia mundial y se ha convertido en lo que podría llamarse “la fábrica del mundo”. En los últimos 20 años, ha crecido a un ritmo del 9 % anual y su poder económico ha sido y es indiscutible.

La crisis del 2008 tuvo, sin embargo, un importante impacto sobre su economía y puso de manifiesto una cuestión que era fundamental para el desarrollo de su modelo productivo, ya en crisis o en vistas de llegar a su fin: la necesidad de alimentos, de materias primas y de expandir su influencia a otras regiones para poder controlar el acceso a los recursos que exige el desarrollo de su economía.

En este contexto, de acuerdo con Pierre Rousset, el despliegue de la potencia china se ha producido en tres espacios históricos y geoestratégicos diferentes y a la vez interdependientes, todo ello de acuerdo con la visión sinocéntrica que prevalece en China y que es el fundamento de su expansión.

Para el presidente de China, Xi Jinping, afirmar la hegemonía de China en Asia Oriental, es decir, consolidar su poder regional en todos los terrenos, económico y financiero, diplomático, político y militar, es el prolegómeno de su expansión internacional. Un elemento central en la consolidación de este poder regional ha sido el control del llamado mar de China, en particular, de su parte meridional, declarando que se trata de un mar interior bajo autoridad china. Esta circunstancia se ha convertido en un foco de tensión con los EE. UU. para quien el mar de China Meridional es una vía de navegación internacional –EE. UU. ha enviado a la VIIª flota a navegar cerca de las zonas consideradas por Pekín particularmente sensibles–.

En este campo también hay que señalar las relaciones de China con Corea del Sur y Corea del Norte. Si bien Corea del Sur es mucho más importante para el país que Corea del Norte, y no solo en el plano económico, la suerte del régimen norcoreano tendrá implicaciones considerables. Si desaparece, la fuerza militar de los EE. UU. podría desplegarse al otro lado de la frontera china, una posibilidad totalmente inadmisibles para Pekín.

China, bajo la dirección Xi Jinping, también ha iniciado un proceso de expansión hacia el oeste a través de las llamadas Rutas de la Seda, que recorren Eurasia, Oriente Medio y África del Norte y del Noreste. El objetivo es desarrollar un conjunto de infraestructuras –vías de ferrocarril, puentes, túneles, presas, oleoductos y gasoductos– e inversiones –que abarcan todos los sectores desde la

minería al turismo, de la electrónica a la energía solar–, que les permitan abrir mercados a sectores industriales que experimentan sobreproducción en el plano nacional –cemento, acero– y emplear una mano de obra sobrante –utilizada en obras de construcción en el mundo entero–, reforzando su influencia política y cultural. La ambición de China es contribuir a edificar un polo de referencia civilizatorio mundial, alternativo a EE. UU. El proyecto costaría 800.000 millones de euros, una aportación del Nuevo Banco de Desarrollo, del Fondo de la Ruta de la Seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) y de otros países que han decidido invertir en el mismo como Alemania, Australia, Francia y el Reino Unido, a pesar de la firme oposición mostrada por EE. UU.

Desde la perspectiva del espacio mundial, la China capitalista se ha convertido en estos últimos años en un actor principal en todos los continentes y en (casi) todos los terrenos, principalmente en el económico, pero también en el diplomático y el militar. Así, en este último campo ha realizado un importante despliegue de dispositivo militar internacional –participa de modo importante en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU– y ha establecido una base en Yibuti –su importancia geoestratégica es enorme ya que se halla junto a una de las rutas marítimas más frecuentadas del mundo y constituye una plataforma comercial de gran importancia a escala global y regional para la penetración de los productos chinos en el África subsahariana, en Oriente Medio y en África del Norte–. La expansión mundial de China hace que compita de forma directa, en sus respectivas zonas de influencia, con todas las potencias existentes: Rusia en Asia Central y en Bielorrusia, India en el sur de Asia, EE. UU. en América Latina, los europeos en su propia casa y todo el mundo en África.

Con relación a América Latina, es probable que China no se plantee conseguir en América Latina una hegemonía similar a la que pretende en África o en gran parte de Asia, pero China es actualmente el principal socio comercial de las mayores economías de Sudamérica: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela.

Estos países exportan a China principalmente materias primas como cobre, mineral de hierro, aceite, soja y petróleo. A menudo les concede un crédito casi ilimitado para la importación de mercancías chinas.

Con todo esto se puede decir que el acceso de China al puesto de segunda potencia mundial es un hecho. Sin embargo, no se pueden proyectar simplemente las tendencias recientes al futuro. La geopolítica china se halla en una fase

de adaptación llena de incertidumbres y no simplemente de consolidación y expansión lineal.

2.2.4. Unión Europea

La Unión Europea es el ejemplo más exitoso de la historia de la humanidad en materia de integración y de prevención de conflictos violentos, además, de ser un actor global en política exterior y económica.

Sin embargo, es innegable, que Europa ha perdido influencia como actor geopolítico. A esta situación se ha llegado debido a una serie de acontecimientos y circunstancias que se han ido sucediendo en las últimas dos décadas, como han sido, varias crisis repentinas que escalaron con rapidez y la aparición de varios conflictos internacionales; la paralización de la UE debido a disputas internas y a una dedicación, por momentos casi exclusiva, a la crisis del euro, y, hoy por hoy, al Brexit y su posible impacto en el desarrollo de sus relaciones políticas y económicas de la UE con otros actores globales.

En primer lugar, la Guerra de los Balcanes y los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, indicaron con meridiana claridad que la paz que tanto se deseaba tras la finalización de la Guerra Fría no llegaría. Si bien la UE había desarrollado una política internacional y de seguridad basada en el “multilateralismo” y el *soft power*, como pilar de un orden mundial pacífico y un régimen económico justo, la relación con su socio de la OTAN, EE. UU., comienza a debilitarse por su “unilateralismo” y los frentes abiertos que deja en Iraq y Afganistán, entre otras.

Además, las fronteras de la UE dejan de ser un espacio “seguro”, al estar rodeada geográficamente de zonas inestables, que van desde el Sahel hasta el Cuerno de África, pasando por el Oriente Próximo hasta el Cáucaso y los nuevos conflictos en Europa del Este. El fracaso de la “primavera árabe”, las guerras de Siria e Iraq, los impresionantes movimientos de refugiados hacia Europa, la intensificación del terrorismo en los Estados centrales de la Unión, así como el clima de desestabilización en Turquía, acentúan la gravedad de la situación. La anexión de Crimea por parte de Rusia, la conflictividad en el este de Ucrania y las provocaciones militares a varios Estados miembros de la UE hacen poner en cuestión la resolución de conflictos por vías solo y exclusivamente pacíficas.

En segundo lugar, la crisis al interior de la UE tampoco es desdeñable. La crisis financiera del 2008 y su impacto en los ciudadanos y en la salud de las

finanzas, pasando por la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas y riesgos, hasta la crisis de identidad y de un creciente sentimiento anti europeísta, que ha tenido su manifestación más visible en el Brexit, han hecho necesaria la adopción de una nueva estrategia global para Europa, habiendo sido la alta representante Federica Mogherini, quien ante el Consejo de la UE en 2016 señaló que lo que se necesitaba era “una Europa más fuerte”.

En tercer lugar, la UE ha dejado de ser el centro del capitalismo mundial. En esta línea, cabe decir que el ascenso económico de los países emergentes, sobre todo de Asia, y las tendencias demográficas a largo plazo han causado el desplazamiento de Europa como centro de la economía mundial.

A modo de conclusión, podemos decir que la UE es un actor imperfecto, un actor en formación, pero con un peso específico propio y muy importante en el campo de las relaciones internacionales y de la geopolítica global. La UE es, hoy día, y con diferencia, el actor más preparado para hacer frente a todos los retos y amenazas a los que nos enfrentamos en un mundo globalizado. Lo que se ha vuelto imprescindible es que se convierta en un valedor material de los valores y principios que inspiraron su construcción: la paz y el bienestar de los pueblos, el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos.

2.2.5. Otras potencias emergentes y sus dilemas de seguridad

India

India, a pesar de su diversidad interna, tiene una fuerte identidad nacional y es un país democrático; de acuerdo con los analistas, está llamada a convertirse en la 3ª potencia económica mundial y en un enorme centro exportador y manufacturera. En un contexto geopolítico cada vez más tenso y articulado en la rivalidad China-EE.UU., India juega al multialineamiento diplomático: recelosa de China, tampoco se alinea con las posturas occidentales, pero se acerca a los EE.UU. Un síntoma de ello son las nuevas asociaciones en áreas de defensa cruciales, muchas de las cuales han sido iniciadas por los Estados Unidos. India, además, forma parte de Quad, alianza informal de seguridad en la zona de Asia-Pacífico que incluye a Australia, India, Japón y Estados Unidos.

Turquía

El país ha experimentado un alto crecimiento de población y un aumento significativo de su PIB en lo que va de siglo –ha duplicado su renta per cápita en muy poco tiempo–. Ese aumento ha permitido disponer de más presupuesto público y acometer proyectos de reforma interna. Asimismo, Turquía ha alcanzado más presencia internacional y más influencia.

Turquía es un candidato histórico para ser parte de la UE y miembro de la OTAN. Sus relaciones exteriores son muy pragmáticas, de esto modo sus acercamientos a EE.UU., China y Rusia pivotan sobre los asuntos que son de su interés. En los últimos tiempos se ha mostrado como un país que puede cumplir un rol mediador en asuntos internacionales, así lo ha mostrado en el conflicto Rusia-Ucrania, y ha desarrollado un trabajo permanente por la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.

Irán

Irán es, sin lugar a duda, un Estado clave para la estabilidad internacional y regional de Oriente Medio. Como señala el CIDOB, aunque con desigual intensidad, juega un papel cada vez más relevante en la cuenca mediterránea, especialmente en su vertiente oriental, así como en el Golfo Pérsico y en Asia Central y Meridional. Por todo ello, su capacidad de estabilización o desestabilización hacen de este país uno de los principales actores del sistema internacional. Ahora mismo, de hecho, es una pieza clave en el posible desarrollo de la guerra de Israel contra la Franja de Gaza.

Irán se ha enfrentado en los últimos tiempos a una serie de protestas internas, motivadas especialmente por la represión que sufren estudiantes, jóvenes y mujeres, que han puesto en jaque el régimen de los ayatolás. Asimismo, el acercamiento de Israel a Marruecos, Emiratos y Baréin, a partir de los acuerdos de Abraham de 2020, inquietan en Teherán que teme quedarse aislado frente a una alianza liderada por israelíes y saudíes, que le consideran la gran amenaza a la seguridad regional.

Países del Golfo

Los Países del Golfo Pérsico tienen un enorme peso en el desarrollo de la política internacional y regional de Oriente Medio. En esta región se concentra la competencia

de los grandes actores, por ejercer su influencia y limitar el poder de sus posibles rivales globales, y el conflicto entre los Estados que conforman esta región.

Los intereses de las grandes potencias en esta región se han ido modificando en los últimos tiempos, lo que ha dado lugar a algunos cambios significativos en sus políticas. Si bien parece que los EE.UU se repliegan del terreno, una vez que sus interés central se encuentra en neutralizar a China en la zona del Indo-Pacífico y su producción petrolífera interna le hace menos dependiente; China, necesita de grandes recursos energéticos y materias primas para su creciente industria, viene ocupando el vacío de poder que dejan los norteamericanos, al tiempo que podría utilizarlo como una zona de paso de la denominada Franja y Ruta de la Seda en su camino hacia Europa y el continente africano; Rusia, obviamente, también tiene sus intereses en la región, a través de los negocios entablados en los sectores petrolíferos, de armamento y de tecnología nuclear.

El papel de Arabia Saudí en la escena internacional se ha transformado radicalmente en los últimos años. Tras los cambios geopolíticos y la crisis de seguridad energética desencadenada por la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, el Reino aprovechó su posición única como el productor oscilante más importante del mundo, el productor de energía capaz de influir en los precios con mayor facilidad y rapidez— para pasar de actor regional a global. Ha impulsado sus relaciones con los BRICS —ha solicitado su ingreso a partir de 2024—; EE.UU. —el acercamiento, ahora fallido, con Israel hubiera dado lugar a nuevo e importante pacto de seguridad entre Riad y Washington—; Unión Europea (UE) a través de la primera estrategia del Golfo (2022); e, incluso, con Irán con quien se han visto obligados a mejorar sus relaciones en la medida que se reconocen necesarios para sobrevivir dentro de un panorama mundial incierto y de muchas crisis internas; en este acercamiento aspiran a mejorar la cooperación regional, comenzando por la seguridad y buscan fortalecer las relaciones comerciales, lo que podría dinamizar la economía de ambos países.

El rol de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) parece adoptar un camino diferente al de otros países del Golfo, ya que su política exterior está marcada por un gran pragmatismo económico, orientada al comercio, las inversiones y el turismo, y con vocación de convertirse en un país modelo para el diálogo y la influencia. En el marco de esta política es que se adoptaron los Acuerdos de Abraham (2020), pensados en la construcción de un nuevo marco de seguridad para la región y un cambio radical de equilibrios regionales. EAU, junto a EE.UU, se ha convertido

en mediador de la guerra de Israel contra la Franja de Gaza y están haciendo posible el alto el fuego temporal para el intercambio de rehenes y prisioneros.

BRICS

Es el grupo de 5 economías emergentes más dinámicas, que quieren ejercer un papel en la arquitectura de la gobernanza internacional y representan la voz del Sur como contrapeso a las voces de occidente.

Según el Banco Mundial estos 5 países representaban el 42% de la población mundial; el 24% del PIB mundial y el 16% del crecimiento mundial. Se trata de un bloque muy heterogéneo que han planteado que la unipolaridad y el orden mundial liberal no es necesariamente un reflejo de la distribución del poder en el mundo actual y que es posible tejer una estrategia económica y diplomática alternativa. Los BRICS Plus, creado en 2010 tras la incorporación de Sudáfrica a la ya existente organización BRIC, recibe solicitudes de adhesión de otros países, lo que les permite ir aumentando su área de influencia en otras regiones. El comercio entre ellos ha ido aumentando desde el año 2009 y su cooperación cada vez se encuentra más institucionalizada; el Nuevo Banco de Desarrollo (2023), compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, se percibe, claramente, como una alternativa al Banco Mundial (BM) o al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Su importancia radica, por tanto, en el hecho de tratarse de un bloque que se encuentra en movimiento, con un alineamiento si se quiere más flexible, mejor fijo, pero más pragmático que no quiere verse atrapado en la visión de las grandes potencias (Trampa de Tucídides) y en enfoques competitivos sobre la seguridad internacional

3. Los retos y los desafíos globales

3.1. La proliferación de actores no estatales en la sociedad internacional

Los actores no estatales cobran cada vez más peso en el proceso de evolución y desarrollo de las relaciones internacionales. Junto a los Estados, sujetos primigenios del orden internacional, y las Organizaciones Internacionales, sujetos derivados, los lobbies, las empresas transnacionales, las organizaciones terroristas, las

organizaciones criminales y la propia sociedad civil organizada, influyen de una manera y otra en la configuración de un orden internacional de rasgos y características muy distintas a las que reconocíamos en el sistema tradicional de Estados.

En este nuevo orden internacional se produce una tendencia al adelgazamiento del Estado, al acrecentamiento del poder de los actores privados sobre espacios funcionalmente estatales, llegando incluso a escenarios de “captura” del Estado en manos de estas organizaciones –grupos transnacionales, cárteles de la droga– y a la falta de efectividad del ordenamiento jurídico internacional para regular o perseguir las conductas de estos actores, ya se trate de actividades legales o fuera de la ley, que tienen un recorrido y trascendencia internacional.

El Derecho internacional, hoy en día, no ha dado pasos decisivos para crear obligaciones jurídicamente vinculantes para estos actores sobre materias que afectan no solo a las relaciones entre las entidades que forman parte de la escena internacional, sino también a las personas y a los individuos que ven sus vidas afectadas a la luz de estas relaciones y procesos. El soft law ha inundado el campo de las normas relativas a la participación de estos nuevos actores en el orden internacional lo que genera un cierto clima de incertidumbre, inseguridad e incluso de impunidad debido al enorme poder que despliegan y el desafío que ello crea frente a la estructura internacional basada en la soberanía de los Estados.

3.2. El terrorismo internacional

El terrorismo internacional, con más intensidad a partir de los atentados contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre del año 2001, se ha convertido en una amenaza no existencial e internacional de enorme magnitud por tres razones fundamentales: la primera, es que no tenemos una definición consensuada de terrorismo lo que dificulta el desarrollo y la aplicación de un régimen jurídico internacional eficaz en materia de tipificación, persecución y sanción de estas conductas; la segunda, porque a diferencia de otros factores que generan cifras astronómicas de amenazas directas contra la vida –35 000 muertes se producen diariamente por hambruna y contaminación de la alimentación– la fuerza del terrorismo se encarna en el hecho de desplegarse a través de actos de violencia que se ejecutan de manera indiscriminada y totalmente impredecible, creando una impresión general de miedo, de inseguridad que ayuda a crear una sociedad de pánico; la tercera, que ante los actos de terrorismo es difícil encontrar un

equilibrio entre la seguridad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales, de hecho, tener una sociedad atemorizada ha permitido que se adoptaran unilateralmente políticas públicas poco transparentes, que han implicado recortar el marco de derechos en favor de un supuesto incremento de la seguridad.

El foco del terrorismo internacional está puesto hoy en día sobre el terrorismo yihadista. Si bien Al-Qaeda se consolidó durante la primera mitad de los años 90, gracias a la tolerancia de las autoridades de Pakistán, entre 1991 y mediados de 1996, Al-Qaeda desarrolló una incipiente actividad terrorista en distintos países de la Península Arábiga y el Este de África, mientras establecía vínculos con entidades yihadistas por entonces emergentes en el Magreb o el Sudeste Asiático, al mismo tiempo que se introducía en naciones de Europa Occidental como el Reino Unido, Alemania, Italia y España. Después de los atentados del 11 S, Al-Qaeda perdió su santuario en Afganistán, pero continuó existiendo como organización yihadista, y pudo reubicarse a partir del año 2002 en Pakistán, donde comenzó su diversificación. De hecho, la evolución del yihadismo global desde entonces, a pesar de la descomposición del Al-Qaeda y la irrupción del Estado Islámico, y la rivalidad entre ellas por su hegemonía global, ha hecho que este fenómeno se encuentre más extendido que nunca y haya alcanzado cotas mundiales de movilización inusitadas y que su amenaza haya estado en auge.

Según el Índice de Terrorismo Global de 2019, las organizaciones terroristas que han alcanzado un peso significativo por su poder de victimización son Al-Qaeda, Estado Islámico (EI), Boko Haram, Taliban. Estas organizaciones fueron responsables de 9 223 muertes por terrorismo, lo que representa un 57,8 % del total de muertes producidas en 2018.

3.3. Las armas de destrucción masiva

Las armas de destrucción masivas son las nucleares, las químicas, las biológicas y las radiológicas y les sirven a los Estados como elementos de disuasión, además que les permiten desarrollar escudos de seguridad y de consideración en la escena internacional.

La magnitud de la amenaza de las armas de destrucción masiva reside en el hecho de poner en peligro la existencia de la humanidad –tengamos en consideración el impacto del uso de las armas nucleares en Hiroshima y Nagasaki– lo que ha llevado a los Estados a limitar su expansión.

El Tratado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (TNP) lo firmaron todos los países menos Israel, India y Pakistán. El TNP establece dos categorías de países: (i) potencias nucleares (prueba nuclear antes del 1 de enero de 1967, EE. UU., URSS, China, Francia y Reino Unido); y (ii) el resto.

Al primer grupo se les permite tener arsenal nuclear. Además, el uso civil de la energía nuclear está permitido a todos los países, con la excepción de que no se utilice para uso militar, la clave en el enriquecimiento de uranio.

Décadas después de la adopción de estos importantes tratados en la materia, que fueron considerados hitos durante el periodo de la Guerra Fría, la amenaza de las armas de destrucción masiva planea sobre la arena internacional ante la retirada de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado en 1987, que ha forzado al presidente estadounidense Trump y del anterior Tratado de Antimisiles Balísticos (ABM), adoptado en 1972, lo que aumenta la probabilidad de disponer de armas nucleares que pongan en peligro la existencia humana.

La razón de que Estados Unidos se haya retirado de estos dos importantes tratados, en palabras de su presidente, no es otra que el supuesto incumplimiento de Moscú de las obligaciones contraídas en virtud de estos.

En este campo, hay que poner de manifiesto que los presidentes Obama, por un lado, y Putin, por otro, se empeñaron en comenzar una era de modernización de los arsenales nucleares desarrollando algunos programas a este fin que continúan en la actualidad, como es el caso del Tratado Bilateral de Armas Estratégicas entre EE. UU. y Rusia, el START II, vigente hasta 2021, aunque no haya visos para su prórroga o renegociación, si bien todo puede suceder. Actualmente, EE. UU. y Rusia están desplegando armas nucleares estratégicas.

La UE ha mostrado su preocupación ante este escenario y ha subrayado su compromiso con el control y desarme respecto a las armas nucleares, destacando que, dado el incremento de la volatilidad en el contexto de seguridad actual, es necesario mantener el sistema internacional vigente, basado en multitud de acuerdos y principalmente en el multilateralismo como garante principal de la paz y la seguridad internacional. La UE cuenta con la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva de 2003 que estaba concebida para prevenir, disuadir, detener y, si es posible, eliminar los programas de armas de destrucción masiva (ADM) en todo el mundo. La nueva Estrategia Global de Seguridad de 2016, sin embargo, plantea la cuestión de la no proliferación de ADM sólo de forma

tangencial, sin abordar la amenaza directamente, un problema fundamental en la seguridad. Esto supone un claro paso atrás para la seguridad común europea.

3.4. Cambio climático

El cambio climático es, o ha sido hasta el día de hoy, el mayor desafío de nuestro tiempo. Si bien el clima no es estático y su cambio ha tenido lugar desde miles de millones de años, su variación global actual tiene su origen en el crecimiento sin límites del capitalismo más salvaje que ha provocado el calentamiento global y con él un problema ecológico que pone en riesgo la vida tal y como la conocemos.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), define al fenómeno como la modificación del clima debido al proceso de calentamiento global provocado por la actividad humana. Un ejemplo elocuente de este proceso puede encontrarse en la declaración de estado de “emergencia climática” por el calentamiento global del Reino Unido, presentada por el líder del partido laborista, Jeremy Corbyn, y aprobada por el parlamento británico en el año 2019. En ella se reconoce al fenómeno como la mayor amenaza existente en todos los ámbitos de la vida, incluida la seguridad nacional, la economía, el bienestar social y el medio ambiente.

Las consecuencias del cambio climático son: el deshielo y el aumento del nivel del mar, porque el calentamiento global hace que se derritan las capas de hielo de los polos y los glaciares, lo que provoca el aumento del nivel de los océanos, que causa inundaciones y erosión en las zonas costeras y de baja altitud; condiciones meteorológicas extremas y aumento de las precipitaciones, de hecho, como podemos comprobar, fuertes lluvias y otros fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes y pueden provocar inundaciones y el deterioro de la calidad del agua, e incluso en algunas zonas una progresiva disminución de los recursos hídricos; la salud humana se ve repercutida por este fenómeno, produciéndose un incremento del número de muertes producidas por las altas temperaturas, cambios en la distribución de algunas enfermedades transmitidas por el agua y el surgimiento de nuevas crisis sanitarias; el desencadenamiento de importantes riesgos para la naturaleza, en particular para las especies de plantas animales, muchas de las cuales pueden verse afectadas por el riesgo de extinción; y, por supuesto, repercutirá de manera directa en nuestro modo de vida con costes importantísimos para la sociedad y la economía.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático es el marco de referencia actual para actuar contra este fenómeno global. El Acuerdo, fue adoptado dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del calentamiento global, y su aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto. El acuerdo fue negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) por los 195 países miembros, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y abierto para firma el 22 de abril de 2016.

Sin embargo, a la fecha actual puede decirse que ninguno de los países mayormente industrializados se encuentra cumpliendo con las obligaciones contraídas, en particular, no han cumplido con las reducciones de emisiones que fueron previamente acordadas. Algunos de los más países más contaminantes, como los Estados Unidos, se han retirado incluso de este acuerdo, dado que su estrategia nacional está orientada hacia la protección de los intereses económicos de la nación.

El desastroso resultado de la Cumbre del Clima celebrada en Madrid, en diciembre de 2023, conocida como COP 28, en la que solo se ha podido acordar un débil llamamiento a los países a realizar esfuerzos más ambiciosos contra el cambio climático y ha tenido que aplazar de nuevo el desarrollo del artículo del Acuerdo de París referido a los mercados de dióxido de carbono, ante la imposibilidad de consensuar un texto, ha demostrado la irresponsabilidad de los Estados llamados a luchar contra el cambio climático y la peligrosa primacía de los intereses económicos incluso por encima de la supervivencia de la humanidad en nuestra planeta.

El cambio climático también tiene implicaciones en el desarrollo y evolución de la geopolítica contemporánea. En este sentido, debemos tener en cuenta que uno de los grandes escenarios de disputa geoestratégicos se sitúa en el Ártico. El cambio climático, y el consiguiente calentamiento del planeta, están propiciando el deshielo de la zona ártica. Esta circunstancia abrirá el paso transoceánico al transporte marítimo de materias primas y mercaderías por el hemisferio norte desde Asia a Europa y de Rusia a América, ahorrando miles de kilómetros de transporte y toneladas de combustible. Además, e igualmente importante, el deshielo permitirá la extracción de hidrocarburos y minerales valiosos hasta ahora inexpugnables en los fondos marinos árticos. Entonces, no cabe la menor duda que el Ártico se convertirá en una región dónde las potencias se enfrentarán por

su control. De hecho, en el norte de Europa, Rusia, Dinamarca, Noruega y EE. UU. ya se enfrentan por él.

Las respuestas al cambio climático deben ser respuestas cooperativas. La declaración suscrita entre EE.UU. y China (2023), mayores emisores de gases de efecto invernadero a la atmósfera, en la que se comprometen a impulsar medidas concretas en la lucha contra el cambio climático, refleja esta necesaria cooperación entre grandes potencias para resolver los problemas que afectan a la humanidad.

3.5. Pandemias

Las pandemias son amenazas de naturaleza existencial para la especie humana. La Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciaba en un reciente informe, comisionado por la propia organización y el Banco Mundial (BM), que “el espectro de una emergencia sanitaria mundial se vislumbra peligrosamente en el horizonte”.

Desde el mes de diciembre del año 2019 el Coronavirus (COVID-19) ha puesto al mundo ante una crisis sanitaria, pero también económica, social y política sin precedentes en nuestra historia reciente.

Esta situación, de hecho, ya venía siendo analizada por expertos desde hacía tiempo. En el mes de octubre de 2019 se celebró en Nueva York el “Evento 201” en donde se trabajaron una serie de simulacros de pandemias basados en distintos escenarios posibles con el objetivo de dar respuesta y anticiparse para abordar soluciones de manera global. Este simulacro que reunió a 15 expertos mundiales y fue organizado por el Centro Johns Hopkins para la Seguridad en la Salud, el Foro Económico Mundial, y la Fundación Bill y Melinda Gates, se centró en analizar cómo un brote de un nuevo coronavirus zoonótico transmitido de murciélagos a cerdos y a personas, que eventualmente se vuelve eficientemente transmisible de persona a persona, lleva a una pandemia severa.

El simulacro finalizó con una serie de conclusiones y recomendaciones que son de especial relevancia. La conclusión, más importante, es que lo que considerábamos guerras “futuras”, ya “presentes”, son biológicas y tienen un enorme potencial para devastar grandes poblaciones. Los gobiernos, por tanto, deben dejar de invertir en armamento y aumentar el gasto en investigación científica. Las recomendaciones pasan por planificar y cooperar en la respuesta, en los diversos frentes que se abren en las pandemias, entre el sector público y privado; la industria, los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales deben trabajar

juntos para mejorar la creación de contramedidas médicas internacionales para permitir una distribución rápida y equitativa durante una pandemia grave; los países, las organizaciones internacionales y las compañías de transporte globales deberían trabajar juntas para mantener los viajes, y el comercio durante las pandemias, esenciales para la economía mundial; los gobiernos deberían proporcionar más recursos y apoyo para el desarrollo y la fabricación de vacunas, terapias y diagnósticos; las empresas globales deberían reconocer la carga económica de las pandemias y luchar para estar mejor preparadas; las organizaciones internacionales deberían priorizar la reducción de los impactos económicos de epidemias y pandemias; y, por último, los gobiernos y el sector privado deberían asignar una mayor prioridad al desarrollo de métodos para combatir la información errónea y la desinformación antes de la próxima respuesta pandémica.

Ahora bien, estas y otras medidas, que hoy en día se están adoptando para detener la expansión del COVID-19, no servirán para volver a un mundo seguro si, como señala Yolanda Fresnillo, no lanzamos una mirada global y más amplia sobre estas pandemias que no están causando solo una crisis sanitaria y económica por sí mismas, sino que está arrastrando el desencadenamiento de una crisis preexistente derivada del modelo hegemónico sobre el que se vertebra nuestra sociedad.

La pobreza, la desigualdad, el achicamiento del Estado, la labilidad del Estado de bienestar, la precariedad laboral, la voracidad en el consumo, en particular, de los recursos naturales, la conexión planetaria y la globalización, hacen de esta pandemia un hecho que manera inescrutable nos muestra que nuestro modelo económico y social es incompatible con la vida.

Referencias bibliográficas

- Antonio Jesús Pinto Tortosa, *Una generación entre dos mundos: panorámica del final de la Guerra Fría y el amanecer del siglo XXI en perspectiva millennial*, Valencia Tirant Humanidades, 2023.
- Amitav Acharya, Melisa Deciancio, Diana Tussie, *Latin America in Global International Relations*, New York and London Routledge, 2022.
- Aggie Hirst, *Global Politics: Myths and Mysteries*, Oxford, UK Oxford University Press, 2023.
- Arlene B Tickner, Karen Smith, *International Relations from the Global South: Worlds of Difference*, London New York:Routledge, 2020.
- Carlos Fortin, Jorge Heine, Carlos Ominami, *Latin american foreign policies in the new world order: the active non-alignment option*, London Anthem Press, 2023.
- Carlos Francisco Molina Del Pozo, Jorge Antonio Jiménez Carrero, *Hacia la creación de un nuevo orden internacional pospandemia: el rol de los distintos procesos de integración en Europa y en América Latina*, 1ª ed. , Madrid: Centro de estudios financieros, 2021.
- David Chandler, Franziska Müller, Delf Rothe, *International Relations in the Anthropocene: New Agendas, New Agencies and New Approaches*, Cham Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.
- Elsa Aimé González, José Luis De La Flor, *Informe África 2022: relaciones África y Europa en un tiempo de crisis*, Madrid Fundación Alternativas, 2022.
- Esther Barbé, Federico Mayor Zaragoza, Diego Badell, *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, Madrid:Tecnos , D.L. 2021
- José Ignacio Castro Torres, *El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas*, Documento de Análisis IEEE 48/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA48_2021_JOSCAS_Golfo.pdf
- Pablo J Martín Rodríguez, *Nuevo Mundo, Nueva Europa: la redefinición de la Unión Europea en la era del Brexit: XXVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Valencia:Tirant Lo Blanch , 2021.
- Polly R. Polak, *EU withdrawal as a supranational affair : the case of Brexit*, Leiden Boston Brill Nijhoff, 2023.
- Susanne Gratius, Carmen Navarro Ignacio Molina Álvarez De Cienfuegos, Andrés Santana, Carlos Fernández Esquer, José Rama, Marta Íñiguez De

Heredia, Luis Bouza, Moneyba González Medina, *Lecciones internacionales, regionales, nacionales y locales de la pandemia COVID-19*, Tomo III Una perspectiva desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid Facultad de Derecho. Boletín Oficial del Estado (España) Madrid Universidad Autónoma de Madrid Boletín Oficial del Estado, 2022.

TEMA 3. MONOGRÁFICOS

Monográfico I. Estados Unidos de América: cambios y continuidades de su política exterior. Breve análisis histórico y reflexiones sobre los gobiernos de Trump y Biden87
Silvina Romano	
Monográfico II. La Rusia de Putin y la construcción del discurso imperial137
Miguel Vázquez Liñán	
Monográfico III. La política común de defensa y de seguridad de la Unión Europea y su autonomía estratégica163
Libia Arenal Lora	
Monográfico IV. La política exterior china181
Libia Arenal Lora	
Monográfico V. Mundo Árabe.205
Libia Arenal Lora	

MONOGRÁFICO I.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE SU POLÍTICA EXTERIOR. BREVE ANÁLISIS HISTÓRICO Y REFLEXIONES SOBRE LOS GOBIERNOS DE TRUMP Y BIDEN

Silvina Romano

CONICET - ARGENTINA

1. Los Estados Unidos de América y el sistema internacional (principio siglo XX)	89
2. Los Estados Unidos de América y la Guerra Fría: la disputa material, política e ideológica Este-Oeste.	90
2.1. Complejo industrial militar	91
2.2. Guerra psicológica.	92
2.3. Poder blando y poder duro en la política exterior hacia la periferia: asistencia para el desarrollo y contrainsurgencia	93
2.3.1. Asistencia para América Latina	93
2.3.2. El brazo militar de la asistencia	94
3. Los '70: comisión trilateral, inauguración del neoliberalismo.	97
4. La caída del muro. El “fin de la historia” y la reorganización del sistema internacional	98
5. Ataque a las Torres Gemelas: actualización del discurso del enemigo global.	99
6. El fenómeno Trump.	100
6.1. Derecha y ultraderecha en EE.UU.	102
6.2. Irradiación de prácticas de la derecha: desestabilización y golpes de Estado	107
6.3. Redes de poder y golpe de Estado en Bolivia	113
7. Biden: la cambiante geopolítica mundial y el lastre de una potencia en decadencia.	118
8. Diplomacia y vacuna COVID en la geopolítica 2020-2021.	125
9. El anticomunismo: enemigo all inclusive y reproducción del capitalismo	126
Referencias bibliográficas	127

1. Los Estados Unidos de América y el sistema internacional (principio siglo XX)

A partir del ingreso a la Primera Guerra Mundial, EEUU decreta el fin de su “aislacionismo” con respecto a cuestiones europeas (que difería significativamente con el intervencionismo sistemático en el continente americano. Disputas en torno a la Doctrina Monroe y el destino manifiesto; guerra hispano-cubana; doctrina Taft y doctrina del garrote, etc. Espacios: Caribe y Centroamérica).

Así, en el contexto del triunfo de la Revolución Rusa y con la entrada “triumfal” de EEUU para poner final a la Gran Guerra, se impuso la lectura planteada por el gobierno de Wilson, el “internacionalista liberal”, reflejada en el Tratado de Versalles y la creación de la Sociedad de las Naciones (centrada en principios del “idealismo” liberal wilsoniano). A la paz “dictada” (no negociada) que obligó a los perdedores a hacerse cargo del costo total de la guerra, se sumaron las “fallas” mostradas por el sistema capitalista en la economía estadounidense (crisis de los '30) y al auge del fascismo, que contribuyeron a la inmediata preparación de la siguiente contienda mundial (Hobsbawm, 1999). En ese escenario, se reforzaron las lecturas realistas sobre seguridad, que, entre otras cuestiones, permitieron

legitimar el protagonismo de EEUU en la Segunda Guerra (o en cualquier guerra), como estrategia para “salvarse a sí mismo”: “una nación es segura cuando no debe sacrificar sus intereses para evitar la guerra, sino cuando es capaz de defender dichos intereses por medio de la guerra” (Lippman, 1943: 35-55).

Terminada la segunda contienda mundial, EE.UU. lideró como “*primus inter pares*” la conformación de un nuevo orden mundial, incluidas instituciones y normativas económicas, financieras, de asistencia para el desarrollo, cuestiones migratorias, culturales etc. (materializadas en las Cartas fundacionales y objetivos de organismos como el FMI el BIRF (hoy BM), la ONU y sus agencias).

2. Los Estados Unidos y la Guerra Fría: la disputa material, política e ideológica Este-Oeste

Este nuevo orden mundial, también dejó a la luz el verdadero (y de larga data) “enemigo”: el comunismo internacional, que devino en uno de los componentes fundamentales de la redefinición de la seguridad nacional, y del mismo “realismo político” —que a pesar de las aparentes diferencias con el internacionalismo liberal que gustan de enunciar los *policy-makers*, incorporó la defensa de los valores y modo de vida americano como medios fundamentales para garantizar el “poder” (Romano, 2010; Vásquez, 1991). La redefinición de la seguridad nacional se materializó en reformas institucionales fundamentales para el mundo de posguerra, como la Ley de Seguridad Nacional de 1947 (mediante la cual se crea la Agencia Nacional de Inteligencia, el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, etc.). Se institucionalizó así un Estado de Seguridad Nacional preparado para una guerra permanente contra la expansión del comunismo a nivel nacional e internacional (Wills, 2010; Barnett, 1974).

El discurso y la toma de decisión impulsada por el gobierno/sector privado estadounidense y las potencias occidentales al inicio de la denominada Guerra Fría (con la Doctrina Truman de 1947), busca establecer, reproducir y consolidar un consenso en torno al sistema capitalista como orden económico, político, social y cultural superior, por lo tanto, deseable y susceptible de ser impuesto por los medios más violentos, pero también mediante las estrategias más sutiles (Said, 2004). Todo movimiento o proceso que buscara apartarse de este sistema sería considerado como una amenaza, categorizado como enemigo o potencial

enemigo, subdesarrollado y/o incivilizado. El sistema internacional se configura como un sistema institucionalizado de control que sistemáticamente moldea las instituciones y estructuras de los países periféricos y limita su libertad de acción, si es que han de evitar las sanciones del sistema, ante alternativas definidas por el sistema mismo (Johnson, 1970: 114).

En este contexto, adquiere cada vez mayor evidencia quiénes definían los alcances, funciones e intereses “nacionales” estadounidenses, directamente vinculados a la noción de seguridad propia del realismo político. Se trata de una minoría privilegiada compuesta por la cúpula empresarial, de las Fuerzas Armadas y de la clase política. Charles Wright Mills (1978) bautizó a esta minoría y sus vínculos como la elite del poder. Este grupo selecto contaba con el asesoramiento directo o indirecto de una serie de intelectuales que “marcaron tendencia” en las ciencias sociales (Edward Bernays, Walter Lippmann, Walter Rostow, entre otros), destacándose la creación y legitimación del campo de las Relaciones Internacionales como una auténtica creación “americana” en el contexto de Guerra Fría (Hofman, 1991).

2.1. Complejo industrial militar

Parte del rol de EEUU como potencia hegemónica al término de la Segunda Guerra Mundial, se debió al auge de su complejo industrial militar, en particular a la posesión de armas de destrucción masiva, como la bomba atómica (probadas como efectivamente mortíferas en Hiroshima y Nagasaki). Sin embargo, la Unión Soviética, pronto logró un desarrollo tecnológico similar. En esta suerte de “empate” en la carrera armamentista, adquirió un rol primordial la “seguridad política”, como estrategia para evitar la salida militar, en virtud de la posibilidad de una “guerra total” (y de la destrucción total del planeta). Esta guerra permanente justificaba la necesidad de un complejo industrial militar en expansión, donde “un grupo de empresas que producen productos militares, oficiales militares de alta jerarquía y miembros de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno federal, se encuentran unidos por las relaciones del mercado de la red de productos militares y con una ideología común en cuanto se refiere a mantenimiento y ampliación de las fuerzas armadas de EE.UU. Y de su papel en la política norteamericana” (Melman, 1972).

Con ella, adquirieron vitalidad la “guerra política” y la “guerra psicológica” para la legitimación del orden capitalista y contención de la expansión comunista, como estrategias diferentes (o complementarias) al uso de la fuerza militar directa.

2.2. Guerra psicológica

La guerra psicológica formó parte de esta mutación hacia un “Estado de Seguridad Nacional” en el que se legalizó el secreto por medio de una serie de instituciones y mecanismos que habilitaron al Estado a ocultar sistemáticamente información a la población (Wills, 2010). Este proceso se condensa en buena medida en la Ley de Seguridad Nacional de 1947, que permite la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (CIA) y el Departamento de Defensa estadounidenses. La guerra por “los corazones y las mentes” constituyó uno de los pilares contra el avance soviético, “la Cuarta Área del esfuerzo nacional en relaciones exteriores” (Rostow, 1962). Vale aclarar que esta guerra centrada en el *poder blando* compuesto por una apuesta a la propaganda, la diplomacia, el intercambio estudiantil, la asistencia para el desarrollo, desde su inicio estuvo articulada a las intervenciones militares (poder duro). Según documentos desclasificados, en el marco de la guerra psicológica, se podía recurrir tanto a operativos abiertos como encubiertos.

Con respecto a los primeros, se trataba de “programas de información designados para facilitar el desarrollo de un entendimiento informado e inteligente a nivel nacional e internacional en lo referido al rol y el progreso de Estados Unidos en cuanto a los lineamientos de guerra, sus acciones y las metas del gobierno” (FRUS. 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Doc. 274). Pero la guerra psicológica fue especialmente librada por medio de operaciones encubiertas, que “son aquellas *actividades conducidas o financiadas por este gobierno contra Estados o grupos extranjeros hostiles, o a favor de Estados o grupos amigables, que se planean y ejecutan de modo tal que el gobierno estadounidense no aparece como responsable, a los fines de poder desentenderse de tales hechos y personas*. Estas operaciones pueden incluir cualquier tipo de acción encubierta vinculada a: propaganda, guerra económica, acción preventiva directa incluyendo sabotaje, anti-sabotaje, medidas de demolición y evacuación, subversión en contra de Estados hostiles, incluyendo asistencia a movimientos insurgentes, guerrillas y grupos de refugiados, así como el apoyo a grupos anticomunistas locales en países que estén amenazados por el comunismo en el mundo libre” (Ibid).

2.3. Poder blando y poder duro en la política exterior hacia la periferia: asistencia para el desarrollo y contrainsurgencia

Debe recordarse que la Guerra Fría no fue fría en territorio de la periferia, o el denominado “tercer mundo”, naciones “subdesarrolladas”, etc. En la disputa Este-Oeste, se hizo evidente el avance Norte-Sur, como componente fundamental de la expansión del capitalismo en la posguerra. Esta expansión se llevó a cabo por medio de diferentes dinámicas, destacando la asistencia “para el desarrollo”. El Plan Marshall de asistencia para la recuperación de Europa tuvo una suerte “réplica para el Tercer Mundo” en el “Punto IV” de Truman. Se llamó así porque era el cuarto de cuatro nuevas proposiciones del presidente Truman (21 de enero de 1949) para alcanzar la “paz y la libertad”, orientado a: proporcionar a los “países menos desarrollados” tecnología y administración, detener el comunismo en el tercer mundo, salvaguardar las inversiones extranjeras de EEUU y aumentar la producción de materiales estratégicos (Pollard, 1990).

2.3.1. Ejemplo: asistencia para América Latina

La política exterior de EEUU hacia espacios periféricos adquirió particular importancia e importantes giros a partir del triunfo de la Revolución Cubana. Era inminente evitar un efecto dominó en la región y a nivel mundial. La amenaza comunista abarcó un espectro cada vez más amplio: el antiimperialismo, el nacionalismo, la subversión o la insurgencia. El enemigo no solo eran los integrantes del “partido comunista” o sospechosos de actividades comunistas o con algún tipo de vínculo con las potencias comunistas, sino todos aquellos individuos, grupos, organizaciones que cuestionaran el orden capitalista internacional (sea en sus aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, etc.). La amenaza incluía tanto acciones políticas concretas (creación de partidos políticos, movimientos guerrilleros, organizaciones sindicales, programas de gobierno, grupos de acción cultural, social de base, etc.) como manifiestos, comunicados, encuentros, prensa, piezas literarias, etc. Toda acción o manifestación en contra del orden instituido debía ser combatida. La asunción de gobiernos cívico militares dictatoriales y represores fue bienvenida y apoyada por el gobierno/sector privado estadounidense (González Casanova, 1979).

En este escenario, el gobierno de Kennedy fomentó la expansión de la economía estadounidense como antídoto contra el avance del comunismo internacional.

Esta expansión debía contribuir a un “cambio gradual” en las sociedades “atrasadas” que mejorara de algún modo las condiciones de vida, evitando a toda costa cambios radicales o revolucionarios. En este esquema se lanzó la Alianza para el Progreso, bajo el paraguas de una nueva Ley para la Asistencia Extranjera (Foreign Assistance Act, 1961) que constituyó el cuerpo normativo por medio del cual se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, hoy USAID) que unificó la mayor parte de los programas de asistencia para el desarrollo.

En continuidad con el Punto IV, los programas de asistencia en salud, educación e infraestructura se articularon con proyectos de asesoramiento y desarrollo del sector primario-exportador. Un ejemplo es el proceso de la denominada “Revolución Verde”, impulsada por el gobierno y el sector privado de EE. UU. para mejorar la productividad del campo en la periferia, según patrones de producción en escala de acuerdo a las necesidades de un mercado transnacional en expansión, consolidando las relaciones de dependencia tecnológica (Delgado y Romano, 2013).

2.3.2. El brazo militar de la asistencia

Terminada la Segunda Guerra Mundial, en las discusiones sobre el tipo y la cantidad de asistencia militar que debía brindarse a América Latina, una de las propuestas desde el Departamento de Defensa y los Jefes del Estado Mayor Conjunto, fue la de “estandarizar” las fuerzas armadas a nivel continental, como parte de las obligaciones contraídas en el TIAR. Esta estandarización pretendía lograr una homogeneidad en cuanto a entrenamiento, cantidad, tipo de armas y rol de las FFAA a nivel continental. Implicó la injerencia en asuntos de las fuerzas armadas de otros países, al definir la cantidad y el tipo de armas y entrenamiento que deben recibir los militares. De hecho, esto era asumido por el mismo Departamento de Estado, que advertía que una de las consecuencias de este plan era que Estados Unidos podría ser acusado de “intervenir en asuntos internos de otros países. Estados Unidos no puede dictar a los países Latinoamericanos en asuntos tan cercanos a la independencia soberana como es la defensa nacional” (FRUS, 1950. National Security Affairs, Vol I., p. 618). Este es el antecedente de la “estandarización masiva” que se dio a partir de los '50, que junto con la influencia francesa proveyó de los lineamientos básicos para la Doctrina de Seguridad Nacional implementada en varios países de América Latina.

La estandarización logró hacerse operativa, en parte, gracias a los programas de asistencia militar implementados mediante la Ley para la Seguridad Mutua

(1952) que respaldaba a su vez la inversión de las empresas de EE. UU. en el exterior (Murray, 1970). En este tipo de leyes puede observarse la articulación entre pautas y lineamientos para la seguridad hemisférica (incluido el acceso a materiales estratégicos y combustibles) y una determinada noción de “desarrollo”, asociada a las ventajas comparativas, el libre comercio y la expansión del capital estadounidense.

Este vínculo era bastante transparente. En el Boletín Oficial del Departamento de Estado, un funcionario estadounidense aclara: “Mientras los comunistas nos acusan de que por medio de esta ayuda Estados Unidos tendrá una fuente de materiales estratégicos barata, yo respondería diciendo que la paz futura y el bienestar del mundo libre depende de un desarrollo económico *ordenado y sólido* de todos sus recursos” (Boletín Departamento de Estado, 1953, 310). Otro funcionario de trayectoria en el Departamento de Estado enfatizaba en los “errores” en los que incurrieran aquellos gobiernos que intentaban políticas de tendencias proteccionistas o nacionalistas que obstaculizaban la expansión de la economía estadounidense: “El desarrollo de una conciencia nacional y del orgullo nacional han resultado, frecuentemente, en un trato discriminatorio para el capital extranjero. La legislación laboral, de impuestos, leyes sobre la nacionalidad de la propiedad, han funcionado arbitrariamente y a veces retroactivamente en contra de la inversión estadounidense. La nacionalización, los levantamientos políticos, y la guerra, han resultado en expropiaciones sin la compensación adecuada u otros tratamientos injustos para inversores estadounidenses y extranjeros en general. Finalmente, la inestabilidad del mundo ha sido uno de los factores que ha operado para mantener los capitales de Estados Unidos al interior de sus fronteras” (Boletín Departamento de Estado, 1949, 374).

Esta tendencia, que ya se venía experimentando en varios países de América Latina, se consolidó con la revolución cubana. El triunfo en Cuba fue un parteaguas en la política estadounidense que reforzó su componente “estabilizador” ¿La estabilización de quiénes o contra quienes? El peligro era el “despertar popular y la política de masas”, la participación política, la organización y aplicación de alternativas posibles. Había que evitar a toda costa cualquier contagio revolucionario, incluso a costa de la democracia liberal (que sería “sacrificada” si no era posible “arreglar” las elecciones), y más aún, a costa de las democracias “reformistas” que eran una amenaza en sí mismas, pues de un modo u otro planteaban la inclusión política y económica apelando a los “valores occidentales”.

Para obstaculizar estos procesos, la articulación de asistencia militar y material para la contrainsurgencia fue clave. En el marco de la Alianza para el Progreso, se sugería que la AID, el Departamento de Defensa y la CIA diseñaran un programa conjunto definiendo las armas, tácticas y fuerzas para el control de revueltas violentas, así como “los medios para asegurar los stocks adecuados de equipos con la finalidad de controlar la insurgencia y especificar la forma de proveer las armas apropiadas para la policía”. También coordinarían esfuerzos para desarrollar la “inteligencia” en países latinoamericanos, particularmente lo referido a intercambio de inteligencia, personal de investigación policial, entrenamiento y equipamiento técnico. A esto se sumaría un programa para la formación y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas y policiales sudamericanas, coordinado por el USIS (la Agencia Estadounidense para la Información), el Departamento de Defensa y la AID. La AID quedaba encargada de coordinar con el Departamento de Defensa programas de *acción cívica* que contribuyeran a la seguridad interna, incluyendo, en algunos casos, el reconocimiento de un aumento en los estándares de vida de los militares, de acuerdo con las necesidades económicas y sociales (FRUS, 1961-1963. Vol. XII. Doc. 90).

La “acción cívica” por parte de las FFAA era fundamental: se esperaba que el progresivo involucramiento de las FFAA en actividades relativas a la población contribuyera a generar un reconocimiento y legitimidad en la sociedad. El Departamento de Estado hacía énfasis en la necesidad de que las FFAA hicieran un mayor esfuerzo para promover el desarrollo económico y social, “[p]ara aumentar las capacidades de las fuerzas de seguridad local, para enfrentar amenazas a la seguridad interna, las subvenciones para la asistencia militar cumplirán un doble propósito. Parte de la asistencia consistirá en herramientas y maquinarias de construcción que aumenten la capacidad de las fuerzas de seguridad para participar más activamente en el desarrollo económico y social contribuyendo de esta manera a achicar la brecha que históricamente había dividido a las fuerzas de seguridad de estas naciones, del resto de la sociedad” (FRUS, 1961-1963. Vol. XII. Doc. 89).

Las acciones cívicas se sumaban a una serie de actividades contrainsurgentes, incluidas las militares, paramilitares, políticas, psicológicas o sociológicas vinculadas a la idea del crecimiento económico (Fox, 2001: 44). Así, la función contrainsurgente de las fuerzas de seguridad se combinó con la asistencia para el desarrollo. Un ejemplo concreto es el de Guatemala a inicios de los '60, donde la mayoría de los programas de la Alianza para el Progreso se destinaron a promover el desarrollo rural, incluyendo la acción cívica, proyectos de alfabetización, entrenamiento de

líderes rurales, construcción de viviendas y un “Fondo Especial para el Desarrollo” para financiar la construcción de escuelas, caminos y pozos de agua en comunidades rurales. A la vez, los créditos de la AID se destinaron a aumentar el número de policías y a garantizar la presencia de “boinas verdes” en el país.

3. Los '70: comisión trilateral, inauguración del neoliberalismo¹

El orden de posguerra, de los acuerdos de Bretton Woods, parecía desplomarse en los '70. Un síntoma de esa debacle fue la crisis del petróleo y la consiguiente crisis del dólar. Las potencias occidentales presenciaban el “fin” de la prosperidad de posguerra, “la crisis de la democracia” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Pero parte de la elite transnacional venía trazando un camino a seguir que resultó efectivo: la implementación de un orden neoliberal como única alternativa posible. Las premisas de Von Hayek se popularizaron en el círculo selecto del Club de Bilderberg, y parte de sus integrantes notaron que había que acelerar algunos procesos antes de que “Occidente” perdiera solidez frente al comunismo (aunque esto implicara dejar fuera del “progreso” a las mayorías de la periferia y a buena parte de la población de los países centrales). David Rockefeller, integrante de una de las familias más influyentes en el gobierno estadounidense desde inicios del siglo XX, organizó la Comisión Trilateral para fundar un Nuevo Orden Mundial, anticipando la desarticulación del bloque soviético.

En los primeros documentos de dicha comisión integrada por representantes del sector privado de EE.UU., Europa y Japón, a inicios de los '70, se ponen en evidencia los “problemas” del momento y aquellos que serán incluidos en la definición de seguridad (y amenaza) luego de la desarticulación del bloque soviético: la inestabilidad monetaria y el flujo comercial, la cuestión energética (en particular lo relativo a los países de la OPEP); la cooperación internacional, las relaciones “Norte-Sur”; lo relativo a la “democracia”, la cuestión de las *commodities*, la “necesaria” reforma de las Instituciones Internacionales, etc. (The Trilateral Commission, North America Records: 1-20).

1. Para completar, ver: Romano, Silvina (2018) “Seguridad Política. Reflexiones críticas sobre su definición y uso en el sistema internacional capitalista neoliberal”. En *Enciclopedia virtual de Ciencias Sociales Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México <http://conceptos.sociales.unam.mx/>

Al mismo tiempo, desde el gobierno estadounidense, se advertía sobre algunas “nuevas amenazas”: el problema de la superpoblación mundial y el modo en que esto afectaría a los flujos migratorios, y lo más preocupante, la disponibilidad y acceso a hidrocarburos, esenciales para la “seguridad” de las potencias occidentales (Kissinger, NSSM 200, 1974). A esto se sumó el problema de las drogas, advertido por Nixon frente al estrepitoso aumento del consumo en EE. UU. a raíz del desastre generado por Vietnam en la sociedad estadounidense. También se alertó sobre la incipiente amenaza del “terrorismo”. La sanción de la Ley para la Vigilancia de Inteligencia Internacional (FISA, *Foreign Intelligence Surveillance Act*, uno de los antecedentes de la Ley Patriótica de 2002) en 1978 y las posteriores directivas del gobierno de Reagan que asociaron el anticomunismo al terrorismo, fueron solo la antesala de la guerra contra el terrorismo global tras el ataque a las Torres Gemelas en 2001 (Stone y Kuznik, 2012: 288).

El golpe al gobierno de Salvador Allende en Chile, la vía democrática al socialismo, con el visto bueno y la intervención estadounidense, inauguró el ciclo de economías neoliberales a nivel mundial (el paradigma de los Chicago Boys), como “solución” frente al desgastado modelo bienestarista, que fue prácticamente enterrado por los gobiernos neoconservadores de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en EE. UU.: “There Is No Alternative”. El neoliberalismo se impuso como único sistema posible e incluso “deseable”.

4. La caída del muro. El “fin de la historia” y la reorganización del sistema internacional

A la implosión de la Unión Soviética le siguió una postura “triumfalista” de los Estados centrales de Occidente, sintetizada y justificada en concepciones como las del “fin de la historia”. El nuevo orden mundial, que ya se venía organizando hacía décadas, se institucionalizó y consolidó. La economía y la política serían orientadas por la democracia neoliberal (sin obstáculos significativos): “la democracia de Estados Unidos y su seguridad dependen de la capacidad para expandir este régimen político al resto del mundo” (Berkowitz, 2004).

En este contexto, la Comisión Trilateral jugó un rol fundamental en la (re) definición de las nuevas amenazas. Ante la desaparición del antiguo enemigo común, otros problemas se revelaron como urgentes para garantizar la seguridad

de los Estados y del sistema internacional: las migraciones, el cambio climático, el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza (Kissinger, 1992: 6-7; Maull, 1992: 19). Muchas de ellas siguieron asociadas, sin embargo, al viejo y ambiguo enemigo: el nacionalismo, el antiimperialismo, la subversión y la insurgencia, que hasta entonces habían sido comprendidos bajo el paraguas del “comunismo”, como noción clave de reproducción de la ideología hegemónica.

En este contexto, tuvo especial lugar el internacionalismo liberal y la utilización de conceptos como “poder blando”, “poder inteligente” o “diplomacia pública” (Armitage y Nye, 2007, Nye 2004), que no tardaron en mostrarse como eufemismos de estrategias típicas de guerra psicológica y políticas utilizadas durante la Guerra Fría. Se habló cada vez menos de guerra y más de “intervenciones”. Lo concreto es que esas intervenciones, calificadas como “humanitarias”, por ejemplo, buscaron cumplir con objetivos similares a los planteados durante la Guerra Fría: acceso a recursos energéticos, materiales estratégicos, cambio de régimen, etc. en nombre de la seguridad, la libertad y la democracia (Chomsky, 2004).

5. Ataque a las Torres Gemelas: actualización del discurso del enemigo global

La fachada de un mundo en paz y estable (que en los hechos era otra cosa: un mundo con disputas geopolíticas por recursos estratégicos, guerra económica, tensiones diplomáticas y guerras limitadas en espacios periféricos) se desplomó con el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. A partir de ese momento, volvió a la palestra el concepto “hobbesiano” de seguridad: la amenaza, volvía a ser catalogada como global, con un foco particular en los terroristas de Oriente Medio, legalizando y legitimando todo tipo de prejuicios y acciones de violencia simbólica y física contra los pueblos identificados con ese espacio geográfico (Said, 2004). Se legaliza el control “total” en resguardo de la seguridad nacional (ver: Ley Patriótica de Estados Unidos, 2002). Se orquestó una combinación entre guerra preventiva y guerra contra el “terrorismo global”, orientada en última instancia por los intereses de las compañías estadounidenses en el petróleo de Medio Oriente (Lacoste, 2008: 46-50). Esta guerra constituyó la base que legitimó la imposición acelerada e impune del neoliberalismo como orden (aparentemente) opuesto al tipo de organización política, económica, social y cultural propicio para el terrorismo (Chomsky, 2004).

En el contexto del antiterrorismo global, fue generándose en la paulatina pero persistente pérdida de hegemonía de EE.UU. Un ejemplo interesante, es el ascenso de gobiernos progresistas en América Latina (muchos de ellos de corte antiimperialista), en un escenario de tensión permanente o cíclica con los postulados económicos, políticos y de seguridad de EE.UU. El “no al ALCA” (Asociación de Libre Comercio de las Américas) en 2005, el rechazo a la propuesta de libre comercio a nivel continental planteada desde EE.UU., es uno de los hitos de las posturas antiestadounidenses, junto con la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), que integra a todos los países del continente, a excepción de EE.UU. y Canadá (Serrano Mancilla, 2015, Boron, 2012).

Otro proceso clave fue el sistemático auge de China en la economía mundial y el desarrollo tecnológico, transformándose en la “maquila del mundo”, al tiempo que el Sudeste Asiático, la India y Rusia fueron asumiendo un rol cada vez más significativo en el orden mundial, incluso en Organismos Internacionales creados luego de la Segunda Guerra Mundial, hasta entonces patrimonio de “Occidente”. Fue durante el gobierno de Donald Trump donde las contradicciones y el cambio irreversible del orden mundial adquirieron mayor visibilidad.

6. El fenómeno Trump²

La Era Trump ha despertado especial interés por EE. UU., su política interna y sus lineamientos de política exterior. Esto obedece a la polémica figura de Donald Trump, el modo en que llegó a la presidencia, desplazando a “la elegida” del *establishment* y los medios hegemónicos, Hillary Clinton. Trump, desde la derecha, irrumpió en este panorama, pretendiendo alterar ese consenso sobre el libre mercado y el liberalismo cosmopolita. Así, Trump ha sido erigido simbólicamente como lo opuesto: un nacionalista proteccionista y un conservador retrógrado.

Indudablemente, jugó a favor del Republicano su discurso directo: una retórica llana y superficial, la utilización del twitter como herramienta de

2. Extracto de: Romano, Silvina M (2020) “La Era Trump en el escenario geopolítico actual: imperialismo recargado”. En Romano, Silvina *Trump imperialismo: la guerra permanente contra América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol-Izquierdo, pp, 21-36.

comunicación básica, la aparición repentina en *shows* de TV y radio. Construyó un (supuesto) vínculo inmediato con la gente “común”, criticando a “los políticos” y al “*establishment*”. La falta de cálculo y su inexperiencia en la política constituyeron parte de su “encanto” en la campaña, lo que hizo que un 35% de los votantes lo eligieran sin importar lo que hiciera. Durante su campaña, Trump explotó su condición de *outsider* de la política, apelando a su trayectoria en el mundo del espectáculo y el ámbito empresarial. Fue el candidato mejor posicionado en las elecciones no solo por su alianza con la cadena Fox, sino por la eficaz utilización de las redes sociales, especialmente de Twitter (Schroeder, 2018). Explotó al máximo la antipolítica para posicionarse en el puesto número uno.

Llegado al gobierno, esta retórica y estética chocó con la dificultad de imponer su voluntad en la toma de decisión y dio cuenta de que muchas de sus declaraciones ni siquiera buscarían traducirse en hechos o decisiones concretas. Ante los obstáculos para “cumplir sus promesas” (léase: la dinámica de la burocracia, la existencia de normativas, las tensiones con el Congreso y el Poder Judicial, los tiras y aflojes con el sector privado e incluso cierto boicot interno a su Presidencia) se inclinó por quedarse en su lugar de confort: ser una *celebrity*, pero de la política. Gobierna por Twitter, cual *influencer*, y procura hacer de cada evento un *show* capaz de proporcionarle *rating* –por el mero hecho de la puesta en escena–.

Los múltiples cambios realizados en su gabinete los publicitó por Twitter y con declaraciones polémicas (quitando así importancia al “hecho en sí mismo” y poniendo la atención en el modo, la forma de hacerlo), dejando en segundo plano los que habían sido hasta entonces mecanismos tradicionales de la comunicación política, como las ruedas de prensa y comunicados oficiales. La inestabilidad y la falta de consenso en su gobierno, fueron disminuidas por el líder como parte de la dinámica “normal” de los quehaceres en la Casa Blanca.

El *impeachment* fue uno de los momentos más polémicos de la política estadounidense de las últimas décadas. Dio cuenta no solo de la manipulación de los aparatos de gobierno por parte del presidente, sino de numerosas trayectorias corruptas también entre los demócratas, incluido Biden (siendo hasta hoy Bernie Sanders el único candidato a presidente que queda exento de este tipo de acusaciones y entramados de poder) (Tirado y Romano, 2019). Sin embargo, pasado el show mediático, todo quedó igual y Trump quedó primero en las encuestas de sondeo de opinión a favor de una reelección del republicano.

La irrupción de la pandemia y la evidente mala gestión del COVID 19 sumada a la ola de protestas contra el racismo de la policía (y de la economía estadounidense) desgastaron y debilitaron a Trump, habilitando un escenario más propicio para el candidato demócrata Biden, carente de liderazgo, pero que podía unificar el apoyo del colegio electoral incluso con el único motivo de quitar a Trump de la presidencia. En efecto, Biden logró la presidencia, pero con el gobierno de Trump la ultraderecha más recalcitrante de EE. UU. adquirió visibilidad. Una derecha que siempre formo parte de la política de EE. UU. pero no siempre había logrado un lugar privilegiado en la esfera política formal, y menos aún, en las calles. La “Toma del Capitolio” luego de las elecciones de noviembre de 2020, por parte de simpatizantes de Trump, dejó al descubierto esta tendencia latente en la política estadounidense.

6.1. Derecha y ultraderecha en EE.UU.³

Hacia finales de 2020 se reconocían formalmente 225 partidos a nivel estatal, siendo el Partido Republicano y el Partido Demócrata los que tienen representación en los 50 estados.

Partidos de derecha y ultraderecha más influyentes			
Partido político de derecha/ ultraderecha	Características	Reivindicación	Financiamiento/ dirección
Partido Libertario	Fundado en 1971 en Colorado por David Nolan, es el tercer partido político con más presencia en EE.UU.	Libertad individual: Se opone a cualquier interferencia del gobierno en las decisiones personales, familiares y comerciales.	El millonario David Koch (creador de la Red Atlas) fue uno de los patrocinadores del partido y en 1980 se presentó a la vicepresidencia junto con Ed Clark como candidato a presidente.

3. Extracto de artículo: “Cambio de Gobierno y ascenso de la ultraderecha en EE. UU.” García Fernández, A.; Tirado, A.; Lajtman, T. y Romano, S. (2021). CELAG: <https://www.celag.org/cambio-de-gobierno-y-ascenso-de-la-ultraderecha-en-ee-uu/>

MONOGRÁFICO I. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:
CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE SU POLÍTICA EXTERIOR

<p>American Freedom Party</p>	<p>También conocido como “Tercera posición estadounidense (A3P)”. Formado en 2009 por agrupaciones racistas como el Freedom 14 que a su vez creó el Golden State Party. Tienen su base en California.</p>	<p>Antiinmigrante</p>	<p>Lo dirigen William D. Johnson, Kevin MacDonald y Edward Jamie Kelso. William D. Johnson fue delegado del partido republicano en California para las primarias en 2016.</p>
<p>Tea Party</p>	<p>Formado en 2009 por graduados universitarios en un 37%. Casi el 40% son cristianos evangélicos y muchos de ellos son pequeños empresarios.</p>	<p>Libertad individual. Exige mínima injerencia del gobierno.</p>	<p>Iniciado por David H. Koch quien dirigió Americans for Prosperity junto con otro grupo conservador Freedom Works. Entre los ideólogos destaca Glenn Beck, presentador de Fox News. Entre los fundadores también se encuentra Michael Johns, analista de la Heritage Foundation.</p>
<p>American Independent Party</p>	<p>En 1991 el AIP de California se alineó con el Partido de los Contribuyentes de EE.UU. (Taxpayers) que más tarde se convirtió en el Partido de la Constitución. El American Independent se separó del partido de la constitución en 2008.</p>	<p>Se oponen abiertamente a la inmigración ilegal, defienden la constitución, el derecho de defensa y asociación y la libertad individual.</p>	<p>Fundado por William Shaerer en 1967 en California.</p>
<p>Constitution Party</p>	<p>En 2019 tuvo certificación para ser votado en 14 estados. Es el quinto partido más grande.</p>	<p>Mínima intervención del Estado en la economía, conservadurismo religioso; antiimpuestos, antiaborto, anti-derechos para comunidad LGTB, a favor tenencia armas</p>	<p>Fundado en 1990, en Florida, como el “U.S. Taxpayers' Party”, cambia de nombre en 1999</p>

Movimientos o grupos de ultraderecha (desde abajo)

- Entre 2010 y 2019 se registraron en EE.UU. **2.774 grupos considerados como “grupos de odio”**; en 2018 se registraron 1.020 grupos y en 2019, 940.
- Algunas categorías que podrían definir a estos grupos son: Antimigrante, anti LGBTQ, antimusulmanes, Afro-separatistas, de Identidad Cristiana, “General Hate”, “Hate Music”, negadores del Holocausto, KKK, supremacismo masculino, Neo confederados, neonazi, Neo-völkisch, Skin-head, catolicismo tradicional radical, nacionalismo blanco.

Ejemplos grupos o movimientos de ultraderecha		
Reivindicación/ autoidentificación	Grupo de odio	Localización
Antiinmigrantes	American Border Patrol, Border Guardians, Center for Immigration Studies o el Emigration Party of Nevada. Pueden incluir milicias.	Arizona, California, Virginia, Texas, Alabama, Carolina del Norte, Colorado, Nevada, Florida, Michigan, Nueva York, Oregon, Washington, Mississippi, Colorado.
Anti LGBTQ	Destaca Mass Resistance, Bethesda Christian Institute, Conservative Republican of Texas. Agrupan a movimientos cristianos y católicos, así como defensa de valores, e institutos de diversa índole	Tienen presencia en California, Texas, Colorado, Maryland, Massachusetts Michigan, Nevada, Missouri, Virginia, Washington, Ohio, Arizona, Nueva York.
Odio general	Proud Boys	Tienen presencia en 36 estados, desde Alaska hasta Florida, desde Nueva York hasta California. Es un movimiento que ha crecido pues en 2017 tuvieron presencia sólo en Indiana, Texas y Nueva York

Ultraderecha armada: las milicias

- Agrupaciones con larga historia en EE.UU. y que resurgieron con fuerza después del 2008, con la llegada de un afrodescendiente a la presidencia.

- A partir del siglo XXI las milicias adoptaron ideas de extremistas antimigrantes y hacia el 2010, incrementaron su hostilidad contra musulmanes. El último año, abierta hostilidad contra Black Lives Matter, o grupos antifascistas.
- En términos ideológico-políticos, incluyen grupos autoidentificados como “patriotas” anti-gobierno, como Three Percenters, Oath Keepers y Texas Freedom Force. Otros, como los Boogaloo Bois, surgieron de un meme de Internet y pasaron a la vida real con acciones violentas.
- Al menos tres aspectos confluyen entre las milicias: postura anti-gobierno, movimiento de protesta contra el pago de impuestos y movimiento ciudadano soberano. Destaca su adhesión a teorías de la conspiración, el uso de armas de fuego y fuerte nacionalismo.
- Conformadas por supremacistas blancos, en su mayoría hombres y cristianos. Se destacan por reclutar a excombatientes y ex miembros de fuerzas de seguridad, pública o privada. Lo que evidencia una complejidad social, política e ideológica que suele ser simplificada en la publicación en medios de comunicación.
- Vínculo con la política formal: antes de que apareciera Trump en el escenario político, varios movimientos de milicias han votado por el Partido Libertario, el Constitution Party y el American Independent Party.
- Utilizan las redes sociales para hacer propaganda, coordinar entrenamiento (incluido entrenamiento para combate) organizar viajes para ir a protestas, juntar dinero y reclutar.
- Tienen creciente, aunque limitada, proyección internacional. Realizan viajes al exterior: en la primavera de 2018, miembros del Rise Above Movement (or RAM) –Robert Rundo, Ben Daley, and Michael Miselis– viajaron a Alemania, Ucrania e Italia para celebrar el cumpleaños de Hitler y reunirse con supremacistas blancos europeos.

¿Por qué aumenta la presencia, visibilidad y/o cantidad de grupos de ultraderecha en EE.UU.?

- La radicalización es más fácil en grupos que ya son pobres y carecen de perspectiva. Hay una relación directa entre el desempleo en las zonas rurales e industriales y el aumento de las milicias, los supremacistas blancos,

con gente que se siente marginada por el gobierno y quiere vengarse. Ni los desempleados de la industria ni los campesinos son líderes de ultraderecha, pero algunos sectores sí son fácilmente manipulables, porque desde la ultraderecha se validan los sentimientos de angustia, miedo y desesperación.

Proliferación de la ultraderecha a nivel mundial...

- A nivel internacional, hay estudios que sostienen que en las últimas décadas (de capitalismo neoliberal) el relativo deterioro de las condiciones materiales implica una mayor vulnerabilidad en determinados grupos, propiciando la tendencia de giro a la ultraderecha.
- No obstante, esta relación directa entre sectores marginados, clase trabajadora empobrecida y ultraderecha, debe considerarse con cautela: si bien esta tendencia es evidente, resulta fundamental dimensionar el porcentaje que es estos sectores representan respecto a la totalidad de la clase trabajadora.

La ultraderecha por arriba: los ricos que financian a “los desviados”

- Es funcional al *establishment* presentar a estos grupos minoritarios como la “única” ultraderecha, como los desviados, descarriados fascistas, que representan una anomia frente a la “democracia ideal” estadounidense sin tomar en consideración que hay elementos de la ultraderecha dentro del propio sistema, como parte de las élites, aunque no estén organizados en estos grupúsculos minoritarios e informales. Es fundamental considerar los vínculos que se establecen desde el interior del sistema político estadounidense (en particular del Partido Republicano), cuyos miembros juegan en las “grandes ligas” internacionales y regionales.

Al igual que en la política formal y la dinámica electoral, los partidos, movimientos y milicias pueden ser financiados por súper ricos, utilizando el marco institucional habilitado por el capitalismo filantrópico, un entramado legal que permite reducción de impuestos por hacer donaciones a fundaciones u organizar fundaciones.

Dato:

Los ricos que donan millones a las campañas electorales contribuyen a la polarización, porque suelen tener posturas más extremistas que el resto de los votantes. Por ejemplo, en el caso de los republicanos, tienen visiones más conservadoras o extremas con respecto a impuestos, la redistribución de la riqueza y el gasto social.

- Trump mismo fue respaldado en su primera campaña por Roger Ailes, de Fox News, y por el magnate Rupert Murdoch, propietario de la Fox, entre otras empresas de comunicación, y fue financiado por Bob Mercer, ex inversor principal de *Cambridge Analytica*. Además de ser asesorado por Steve Bannon, quien en los últimos años se ha convertido en el articulador de la ultraderecha a escala mundial.
- En efecto, Steve Bannon constituye un ejemplo de cómo se mueve la ultraderecha desde arriba, desde las elites y con proyección internacional. A través de *The Movement* (creado en enero del 2017 por el abogado belga Mischäel Modrikamen) viene asesorando a diversos grupos y partidos de extrema derecha en Europa, como Vox en España, Agrupación Nacional de Marine Le Pen en Francia, entre otros.
- En América Latina, Bannon ha participado en la estrategia de redes sociales de la campaña de Bolsonaro. En noviembre de 2018 Eduardo Bolsonaro (hijo de Jair Bolsonaro) se reunió con Bannon en EE.UU. y afirmó que el estratega es “un ícono en el combate al marxismo cultural”. En Argentina, el contacto de Bannon es Cynthia Hotton, representante del autodenominado sector “provida” que se opone a la despenalización del aborto y fue candidata a vicepresidenta del Frente NOS y del Partido Valores Para Mi País.

6.2. Irradiación de prácticas de la derecha: desestabilización y golpes de Estado⁴

Con el gobierno de Trump y en particular, con la toma del Capitolio, por primera vez se experimentó en ese país un escenario similar al que su Departamento

4. Extracto de capítulo de libro: Romano, Silvina; Tirado, Arantxa y Cybel, Yair (2020) “Derechas y redes en América Latina”. En J. Sabariego y A. Jobim de Amaral y E. Carvalho Salles (orgs.) *Algoritmos*, pp. 408-427. San Pablo: Tirant lo Blanch.

de Estado, su aparato de inteligencia y sus fuerzas militares, han promovido y apoyado en otros espacios, en particular en la periferia: gobiernos Demócratas y Republicanos, por igual, han apoyado sangrientas dictaduras, intervenciones militares directas y genocidios en nombre de la “libertad y la democracia” (los documentos filtrados por Wikileaks son solo una muestra de este modus operandi que trasciende a cuestiones partidarias).

Durante los gobiernos de Obama y Trump se han sucedido, solo en América Latina y el Caribe, numerosos eventos de desestabilización política de gobiernos o ataques a sectores no afines a los posicionamientos de las elites locales, que contaron con el apoyo del sector público y/o el sector privado (empresas) de EE.UU. El derrocamiento de Manuel Zelaya en Honduras (2009); el proceso de desestabilización (intento de Balcanización) en Bolivia (2008); el golpe Parlamentario contra Lugo en Paraguay (2012); el impeachment contra Dilma Rousseff (2016), solo para mencionar algunos. Destacaremos entre estos, dos hechos contundentes: el lawfare contra Lula da Silva en Brasil, para impedirle llegar a elecciones en 2018 y el apoyo de organismos EE. UU. al golpe de Estado en Bolivia, en 2019.

El proceso de guerra jurídico-mediática (*lawfare*) [ver definición en Anexo] contra el Partido de los Trabajadores (PT, Brasil), comenzó con el golpe institucional (parlamentario, juicio político) contra Dilma Rousseff y la posterior persecución política por la vía judicial-mediática contra Lula da Silva. Estos acontecimientos se dieron en torno a la mega causa de corrupción conocida como “Lava Jato”. Debido a las numerosas causas abiertas en su contra, en particular una, llamada “Triplex de Guarujá”, Lula da Silva no logró formalizar su postulación a las elecciones en 2018 y fue encarcelado. La presencia del sector público privado estadounidense en este proceso de *lawfare* fue confirmada por los documentos filtrados por *The Intercept* (Romano; 2019). También fueron cobrando evidencia, a partir del gobierno de Temer, los intereses geopolíticos implicados en el *impeachment* a Dilma y el intento de desterrar de la política al PT (Romano y Salas Oroño, 2017).

El grupo de abogados de la defensa de Lula da Silva advirtió tempranamente (2017) que el expresidente era víctima de un caso de lawfare, donde el aparato judicial guiado por intereses políticos determinados se articuló con los medios de comunicación para criminalizar e intentar expulsar de la política al líder del PT. Las sospechas de instrumentalización del aparato judicial con fines políticos fueron ampliamente probadas por numerosos documentos filtrados por periodistas de *The Intercept*, que muestran que Sergio Moro y Deltan Dallagnol acordaron con

otros jueces y funcionarios del aparato judicial para evitar que Lula se presentara a elecciones presidenciales. En el mismo nivel de gravedad, ponen en evidencia la presencia física de personal del Departamento de Justicia de EE. UU. en Brasil, sumado a nuevos documentos que dan cuenta de la presencia del Buró Federal de Investigaciones (FBI) antes del impeachment (Fishman, Viana y Sale, 2020).

Una de las claves del Lava Jato, es que resultó “innovador” a nivel regional por su método para obtener pruebas y usar la figura de la delación premiada a amplia escala (sistema en el que se premia al delator con una reducción o anulación de la pena). Esta novedad forma parte de los programas de asesoramiento impartidos por el gobierno estadounidense a miembros del sector judicial de Brasil y la región, como el Programa Puentes, en el marco de las reformas judiciales. Entre los alumnos más destacados encontramos a Sergio Moro, Juez a cargo del Lava Jato (WikiLeaks, 2009).

Sergio Moro, Juez Federal de la 13ra Sala Federal de Curitiba a cargo de la causa, adquirió un rol mediático activo a lo largo del juicio, mostrando una acedada relación con medios de comunicación concentrados. También existen evidencias sobre su vínculo (y el del aparato judicial de Curitiba) con asesores legales estadounidenses presentes en Curitiba durante el Lava Jato, así como las relaciones institucionales y personales de Moro con burós de abogados, universidades y think tanks estadounidenses en las que dio conferencias afirmando que Lula era culpable, mucho antes de concretarse el debido proceso y la sentencia formal (Brasil Wire, 2019). Desde EE.UU. se afirma: “Brasil se ha transformado en uno de los aliados más cercanos del Departamento de Justicia de EE.UU. en la lucha contra la corrupción (...) es difícil imaginar en la historia reciente una relación de cooperación mejor que la sostenida entre el Departamento de Justicia de EE.UU. y los fiscales brasileños” (Departamento de Justicia EE.UU., 2017).

En este contexto habilitado por el *lawfare*, la campaña de Bolsonaro de 2018, estuvo basada, al igual que la de Trump, en las Redes Sociales, en particular, en la difusión de noticias falsas a través de la plataforma WhatsApp. Algunos llaman a este proceso *WhatsApp Gate*, sabiendo que al menos el 53 por ciento de los brasileños recibe información sobre política y elecciones vía grupos de WhatsApp. La empresa que se ocupó de la estrategia a través de esta plataforma es *Ponte Estratégia*, que compró buena parte de los datos a las empresas de telecomunicación Experian y Vivo.

La empresa *Ponte Estratégia*, es la “partner” de Cambridge Analítica en Brasil (García Fernández, 2018). Cambridge Analítica tiene larga trayectoria de apoyo

en campañas de candidatos de derecha. Uno de sus principales accionistas es Robert Mercer, multimillonario estadounidense y uno de los *donnors* para candidatos republicanos. Esta articulación de empresas de telecomunicaciones y *Big Data* en procesos electorales, a favor de candidatos de derecha, requiere de otra red para alcanzar sus objetivos (ganar elecciones, desestabilizar gobiernos, linchar políticamente a determinados candidatos, etc.). Se trata de una red de poder de derecha (liberal y conservadora) que incluye no solo las instituciones, personalidades y trayectorias que unen a Trump con Bolsonaro, sino las relaciones entre *think tanks*, fundaciones, empresas, partidos políticos, universidades, etc., que tiene profundas raíces en América Latina (especialmente asociadas a la asistencia para el desarrollo), tanto en la reproducción material como en la reproducción ideológica neoliberal, al invisibilizar, obstaculizar o aniquilar (por la vía simbólica y material) cualquier alternativa viable al sistema.

En el caso de Brasil, destaca el rol de la *Atlas Network*. Cuenta con 11 organismos socios en Brasil, destacándose el Instituto Milenium; el Instituto de Formação de Líderes São Paulo; Instituto Liberal de São Paulo; Instituto Ludwig von Mises Brasil; Estudiantes por la Libertad, etc. La Red Atlas se vincula, a su vez, con el Instituto Libertad o el Instituto de Estudios Empresariales y con mundo de los partidos políticos por medio de la Red Liberal de América Latina (RELIAL), que agrupa a partidos de derecha de la región y se ocupa de la formación de jóvenes líderes, enlazado con la *National Endowment for Democracy* (NED). En Brasil, es socio de Estudiantes por la Libertad, “filial” de *Studentsfor Liberty* de EE. UU., organismo clave en la legitimación del golpe. También se relaciona con el “Movimiento Brasil Libre”, uno de cuyos líderes, Kim Katagiri, tuvo un rol fundamental en medios y redes sociales antes del golpe contra Dilma Rousseff, movimiento anti-corrupción (Lajtman, Romano y García Fernández, 2018).

Los *think tanks* mencionados son conocidos por su misión de difundir el neoliberalismo (libertad de mercado) y los valores liberales (especialmente la propiedad privada). La Red Atlas, es financiada por los hermanos Koch, millonarios de derecha conservadora de EE. UU. A su vez, estos hermanos, comprometidos con el impulso del neoliberalismo a través de la filantropía, financian el proyecto VERITAS. Este organismo replica análisis y noticias de derecha o ultraderecha en EE.UU. Lo interesante es que también Robert Mercer, uno de los *donnors* de “Gravitas Maximus” (fachada del blog de ultraderecha *Breitbart*) es a su vez uno de los impulsores y gran donante de VERITAS. Mercer financió la campaña de

Trump. Ya en la Presidencia, uno de los personajes del mundo de la información y las comunicaciones más próximos a Trump es Peter Thiel (cofundador de PayPal y miembro de la Junta de Facebook), que también financia a VERITAS. La fundación Trump también financia a VERITAS (Biddle, 2019; Robinson, 2017).

VERITAS es acusada de “mal utilizar” o abusar de Facebook (técnicamente, de ejercer un *coordinated inauthentic behavior*) debido a la persecución e intento de hackeo de sitios personales o redes vinculadas al ala liberal, incluida la falsificación de cuentas de Facebook. En el grupo VERITAS operan incluso exmilitares, especialistas en redes, hackeo, etc. Esto se suma a las múltiples denuncias elevadas en los últimos años sobre el uso de las redes con fines políticos, etc. —que no han sido resueltas por Facebook (Biddle, 2019)—.

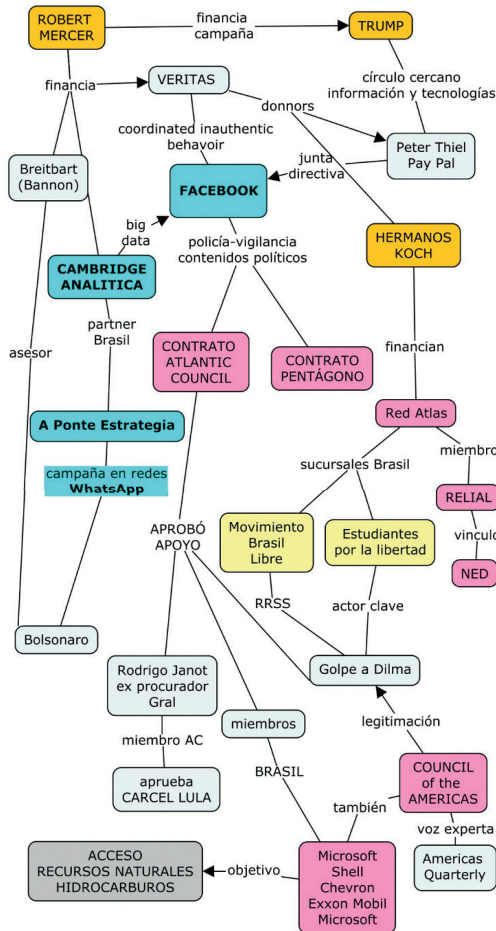
Destaca el modo en que VERITAS y la red que lo sostiene muestra que Facebook puede operar como herramienta de control político, a la vez que se ubica cada vez más en el centro de las campañas electorales. Esto no es atribuible únicamente a la derecha conservadora, sino que es producto de los vínculos entre el Silicon Valley y los gobiernos demócratas, sobre todo las relaciones con el Departamento de Estado y de Defensa, tal como lo advirtió en su momento Julian Assange (2014).

El *Atlantic Council* tuvo también un importante rol en el *Lava Jato*, operando a través del ex Procurador General de Brasil, Rodrigo Janot (miembro del Consejo), que promovió encuentros con miembros del Departamento de Justicia de EE. UU., que luego se vincularon con el grupo de Curitiba que lanzó el caso. Varias declaraciones y publicaciones del *Atlantic Council* dan cuenta de la postura abiertamente contra el PT: “Umavitoria de Lula ouBolsonaro pode ser disruptiva, potencialmente descarilando a frágil recuperaçãoeconômica do Brasil”; “As decisões dos trêsjuizes para defender a convicção de Lula —e aumentar a sentença de nove anos e seis meses para doze anos e ummês— é histórica para os brasileiros que desejamjustiça” (Nassif, 2018).

El otro organismo vinculado al *Atlantic Council* y la Red Atlas, es el *Council of the Americas* (COA). Es un *think tank* creado por la familia Rockefeller para impulsar el libre mercado y la salud de las inversiones privadas en América Latina. Su mesa directiva incluye personas como: José A Bastos, de Merck Brazil; Mattos Filho, de VeigaFilho, Marrey Jr. E Quiroga Advogados, de Brasil; Cesar Cernuda de Microsoft LatinAmerica; Donna Hrinak de Boeing; Brian Malnak de Shell; Erik Oswald de ExxonMobil Exploration Company; ClayNeff de ChevronCorporation; Agustin Mayer de Ferrere Abogados; John M. Moncure de Financial Times (Lajtman, Romano, 2018).

Varias de estas empresas se vieron favorecidas “inmediatamente” tras el derrocamiento de Dilma Rousseff y el encarcelamiento de Lula. La revista del COA, “Americas Quarterly”, luego del golpe a Rousseff, publicó el número “Fixing Brazil” y, más adelante, sacó un número especial destacando el trabajo heroico del juez Sergio Moro, principal responsable del *lawfare*, junto al fiscal Deltan Dallagnol.

Esquema 1. Red de derecha y Big Data.



Elaboración propia en base a fuentes citadas en el texto.

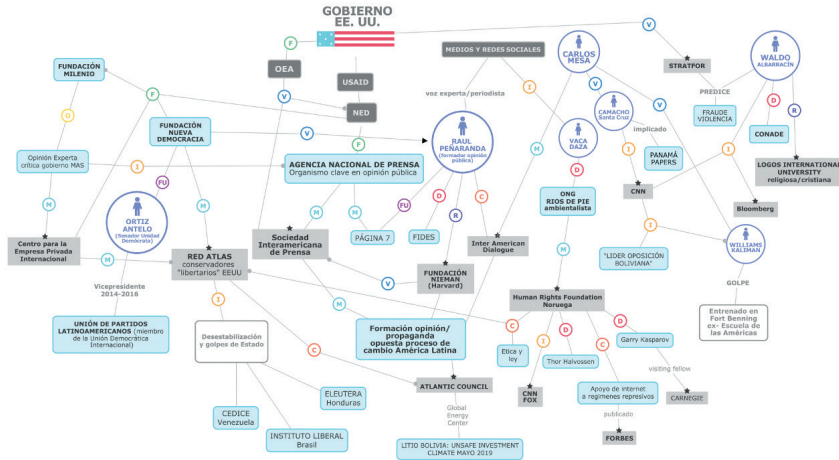
6.3. Redes de poder y golpe de Estado en Bolivia⁵

Para comprender el modo en que opera la red de poder (Mills, 1976), en particular, la red de derecha internacional (Hamm, 2014; Parmar, 2012), es necesario considerar, entre otras cuestiones, el concepto de manufacturación de consenso (Chomsky y Herman, 2000), y considerar algún proceso específico que permita visualizarla, ponerle “carne y hueso”, nombres y apellidos. Un proceso ejemplar en este sentido es el golpe contra el gobierno del Movimiento Al Socialismo en Bolivia (octubre-noviembre de 2019). La red está compuesta por instituciones locales, regionales y transnacionales, así como por trayectorias personales de relevancia, que permiten dar cuenta del entramado de intereses materiales (económicos, políticos y geopolíticos) que operan para generar (manufacturar) una opinión negativa o positiva en torno a determinados actores o sectores de la política.

Aunque Evo Morales salió victorioso en los comicios del 20 de octubre (por un margen un poco mayor al 10 por ciento) la oposición declaró inválidos los resultados, tal como lo habían “previsto” influyentes *think tanks* y medios de prensa internacional. Esto provocó una escalada de violencia para justificar un golpe de Estado cívico, policial y militar. Finalizados los comicios, la oposición rechazó los resultados, denunció fraude y se negó a participar en la auditoría conducida por la Organización de Estados Americanos (OEA), que deslizó desde un inicio que, efectivamente, el gobierno del MAS, había vulnerado los datos para que el conteo final resultara a su favor. Los actores clave en el golpe de Estado y la manufacturación de consenso en torno a la necesidad de expulsar al MAS del gobierno se vincularon y proyectaron a nivel internacional a través de las fundaciones, ONG y medios de comunicación concentrados que forman parte de la red de poder de derecha desde hace décadas. Esto explica la rapidez con la que se legitimó el golpe a nivel internacional, a pesar de la ilegalidad y los altos niveles de violencia física y simbólica que llevaron a la renuncia del MAS, su posterior persecución y exilio de buena parte de la cúpula y funcionarios de nivel medio del gobierno.

5. Extracto de: Romano, Silvina; Lajtman, Tamara; García Fernández, Aníbal y Tirado, Arantxa (2020) “El consenso negativo en torno al gobierno del MAS: EEUU y la red de derecha oculta”. En Lajtman, Tamara; Romano, Silvina; Bruckmann, Mónica y Ugarteche, Oscar (comp.) *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del Golpe de Estado*. México: UNAM (IIE)-CLACSO

EE. UU. Y RED DE DERECHA: GOLPE EN BOLIVIA celag.org



Actores destacados a nivel local/nacional

Carlos Mesa: candidato opositor al MAS y ex presidente de Bolivia. Implicado en campaña y montaje previo al 21F, implicado en rol destabilizador de la OEA. Forma parte del Inter American Dialogue (IAD).

Luis Fernández Camacho: Presidente del Comité Cívico de Santa Cruz. Tuvo reuniones con Ernesto Araujo, Gustavo Tarre, quien estaba asociado al Center for Strategic & International Studies. Tiene lazos políticos con Branko Marinkovic, quien se refugió en Brasil en 2010 tras ser acusado de sedición y separatismo de Santa Cruz. En diciembre de 2019, Camacho fue invitado al IAD.

Carlos Sánchez Berzaín: exministro de Defensa de Gonzalo Sánchez de Lozada (2003). El 27 de octubre estuvo con Roxana Lizárraga, quien formó parte del gobierno golpista de Añez hasta el 26 de enero. También estuvo acompañado de Manfred Reyes Villa, acusado de enriquecimiento ilícito y entrenado en Fort Benning, y Mario Cossio, quienes viven en EE. UU.. Escribe periódicamente para Infobae y es director del Interamerican Institute for Democracy.

Waldo Albarracín: Decano de la Universidad Mayor de San Andrés, y miembro del Consejo Nacional en Defensa de la Democracia (CONADE). Instó a la resistencia civil para defender el voto y garantizar la segunda vuelta en el país.

Ivan Arias Duran: Fue protagonista del operativo encubierto previo al golpe. Se reunió con el opositor Jaime Antonio Alarcón Díaz y otros miembros de los comités cívicos, donde acordaron obtener equipos de votación rápida para las elecciones presidenciales, a fin de utilizarlos para manipular la opinión pública sobre los resultados electorales y declarar fraude.

Jhanisse Vaca Daza: directora de la ONG Ríos de pie (Standing Rivers) la cual ha utilizado su plataforma de manera permanente para diseminar información manipulada y generar un rechazo hacia las políticas del gobierno a nivel nacional. Ríos de Pie es financiada por el Freedom Fellowship de la Human Right Foundation (HRF) de Finlandia (vinculada a grupos de ultraderecha de ese país).

Williams Kaliman: fue juramentado como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia en diciembre de 2018. Antes se desempeñó como comandante general del ejército y parte de su formación militar la realizó en EEUU en Fort Benning (ex Escuela de las Américas).

Actores destacados a nivel internacional

El proceso fue avalado desde fuera, por gobiernos y organismos internacionales. Como se expone a continuación, destaca el gobierno de EEUU y los miembros de la Unión Europea (UE), la OEA y los numerosos medios de prensa que otorgaron voz a los perpetradores del Golpe.

El Subsecretario de Estado de EE. UU. para el hemisferio occidental, Michael G. Kozak, advirtió el 21 de octubre que “EE.UU. está observando de cerca la 1a ronda de elecciones en Bolivia, especialmente la repentina interrupción de la tabulación electrónica de votos. Autoridades electorales deben restaurar credibilidad y transparencia al proceso ya para que se respete la voluntad del pueblo”. Este mismo día, avisó que EE. UU. trabajará con la “comunidad internacional” contra “cualquiera que menoscabe las instituciones democráticas de Bolivia” y que “EEUU rechaza los intentos del Tribunal Electoral de subvertir la democracia de Bolivia al retrasar el conteo de votos y tomar medidas que socaven la credibilidad de las elecciones bolivianas”. Al día siguiente, la Embajada EEUU en Bolivia hizo un llamado al TSE para que actúe inmediatamente para restaurar la credibilidad en el proceso de conteo de votos.

Por su parte, representantes de la UE se sumaban a las opiniones que desacreditaban el resultado de las elecciones:

- La inesperada interrupción del conteo electrónico de votos después de la primera vuelta de las elecciones generales en Bolivia ha generado serias dudas que deben ser totalmente aclaradas de manera inmediata.
- Se espera que las autoridades bolivianas, especialmente el Tribunal Supremo Electoral, aseguren lo máximo de transparencia en el conteo de votos, y en el proceso de registro de los resultados.
- Es vital garantizar la credibilidad del proceso electoral, asegurar la confianza de los votantes y respetar la voluntad del pueblo boliviano. Los recientes incidentes deben ser investigados. Además, hacemos un llamado a todas las partes a abstenerse del uso de la violencia.
- La Unión Europea ha sido y es un socio principal de Bolivia en la promoción del desarrollo económico y social, y también en el fortalecimiento del Estado de Derecho. Nuestra cooperación se basa en un compromiso compartido de los valores y principios democráticos que deben ser respetados en todo momento.

En cuanto a la comunidad interamericana, destaca el rol de la OEA. El 21 de octubre (preparando el terreno para el consenso a nivel internacional), la OEA declaró que “este proceso electoral se ha dado en condiciones muy complejas. Durante esta observación electoral, la Misión de Observación Electoral de la OEA ha testificado la inequidad evidente entre las candidaturas. Ha sido notorio el uso de recursos públicos durante la campaña. La Misión de la OEA manifiesta su profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares conocidos tras el cierre de las urnas. Oportunamente, la Misión dará un informe con recomendaciones de cara a una segunda vuelta”.

Contribuyó con conteos de votos que no fueron representativos y con declaraciones de su representante, que contrastaban con otros informes más completos como el de CEPR (Center for International and Policy Research). También otros organismos como CELAG cuestionaron la demora en la publicación del informe completo y luego criticaron el método de la OEA. A ocho meses del golpe el *The New York Times* publicó un artículo replicando informe de un *think tank* criticando el método utilizado por la OEA y deslizando que tal vez no hubo fraude (pero en el momento, avaló la tesis de la OEA).

En efecto, los principales medios de comunicación concentrados y agencias de prensa se alinearon rápidamente en contra del gobierno del MAS, retomando

las declaraciones de organismos internacionales y expertos. Una nota de la BBC, titulada “Bolivia: furia por la confusión en los resultados...”, advertía que si “se demostraban los resultados, Morales y Mesa deberían enfrentar una segunda vuelta el 15 de diciembre”. El New York Times (21 octubre 2019) titula directamente: “Presidente acusado de fraude en elecciones en Bolivia...”. En la nota se retoma un *tweet* de Waldo Albarracín, retwiteado por la agencia de noticias FIDES. Se comenta cómo Albarracín, herido por el gas lacrimógeno, “Ensangrentado dijo que el hecho se produjo cuando exigían que se respete el voto”. A su vez, recupera la declaración del candidato opositor, Mesa: “este gobierno está tratando de bloquear la segunda vuelta”, mientras que aclara que Mesa sería el preferido en una segunda vuelta.

Por su parte, el Washington Post (22 octubre 2019) titulaba “Protestas, incendios provocados, saqueos en Bolivia mientras los opositores acusan a Evo Morales de intentar robar elecciones” y prosigue: “La oposición y observadores internacionales elevan sus quejas, mientras el presidente de turno, Evo Morales se adjudica una victoria electoral (...) Los críticos advierten que las elecciones podrían perder pronto legitimidad, la violencia estalló en varias ciudades, el país está al borde de transformarse en aquello que han insistido [el gobierno de turno] que no es: Venezuela”. En la misma línea, pero dando eco a los organismos internacionales, The Guardian (21 octubre 2019) subraya que “la Unión Europea advirtió que la interrupción inesperada del conteo electrónico de votos genera preocupación. La OEA también afirma estar profundamente preocupada y sorprendida por el drástico y difícil de explicar cambio en la tendencia, luego de la interrupción del conteo” y retoma los principales ejes del relato anti MAS: “Según expertos: La incapacidad de Morales para ganar en primera vuelta refleja la preocupación por la ralentización de la economía, los escándalos de corrupción, y su obsesión con buscar un cuarto mandato a pesar de la negativa en el referéndum, muchos bolivianos están preocupados porque de reelegirse, Morales estará en el gobierno por casi veinte años ya”.

Por último, la agencia Reuters (22 octubre 2019) indica que “Los manifestantes inundaron las calles de la capital boliviana frente a los resultados de las elecciones, ante la sospecha de la manipulación de los resultados por parte del TSE. La manifestación ha sido una de las más concurridas en la última década, más de 100.000 personas”. Otorgando legitimidad a la oposición, describe: “El candidato opositor Mesa, apareció en las manifestaciones en la ciudad de Santa Cruz,

y declaró “justo ahora, a unos metros, se está cometiendo un fraude fabuloso, para hacernos creer que no habrá segunda vuelta (...) le están mintiendo al país y dando la espalda al voto de ustedes”.

7. Biden: la cambiante geopolítica mundial y el lastre de una potencia en decadencia⁶

El triunfo de Joseph Biden y el inicio de su gobierno, en enero de 2021, despertaron expectativas positivas en gobiernos y organismos internacionales sobre un esperado y necesario cambio de rumbo en las políticas de los Estados Unidos (EE. UU.). Igual ocurrió con amplios sectores de la crecientemente polarizada sociedad estadounidense. Las políticas impulsadas por la administración Trump debilitaron el liderazgo de este país a nivel internacional, aceleraron la erosión de su hegemonía y, en lo interno, afectaron gravemente la institucionalidad democrática y fortalecieron el nacionalismo, la xenofobia, el racismo y el supremacismo blanco, entre otras dimensiones negativas. De allí que la consigna del gobierno Biden sobre el retorno de los EE.UU. haya sido saludada positivamente por gobiernos y organismos internacionales, así como por los sectores democráticos o progresistas internos y externos. Igualmente, sus llamados a la unidad, al fortalecimiento de la economía, al retorno a los valores fundacionales de su nación asociados al “destino manifiesto”, que tanto reivindican los estadounidenses, le ha ganado apoyos internos.

Transcurrido año y medio del mandato Demócrata las expectativas han cedido el campo a los análisis y valoraciones de las medidas adoptadas por el presidente Biden. Ahora se manifiestan con más claridad los ejes de sus políticas y las continuidades y rupturas con las políticas de la administración Trump. El retorno al multilateralismo, el nuevo trato con sus aliados históricos, en particular la Unión Europea y la OTAN (especialmente logrado con la escalada y rol de “Occidente” en la guerra en Ucrania), así como el reintegro al Acuerdo de París y a la OMS, han sido muestras inequívocas de la voluntad de recuperar el liderazgo a nivel internacional (cueste lo que cueste, caiga quien caiga). Despliega,

6. Extracto de: Romano, Silvina y Zuluaga, Jaime (2021) “Los claroscuros de Biden en América Latina y el Caribe” Boletín Estados Unidos: Miradas críticas desde Nuestra América, GT Estudios sobre EE.UU. CLACSO, Año 3, N° 6, noviembre, CLACSO: Buenos Aires, pp. 5-9.

con dificultades y en medio de un justificado escepticismo, acciones orientadas a la recomposición de alianzas y recuperación de espacios, siempre teniendo presentes los intereses de los EE.UU., articulados en torno al relato y la convicción de que el orden internacional y la paz mundial dependen de su supremacía.

Se esperaba que el nuevo gobierno generara un nuevo ambiente en las tensas relaciones con China. No ha sido así. Y aunque la estética política y retórica de Biden es claramente diferente de la de Trump, coinciden en definir a China y a Rusia como la principal amenaza. Las relaciones con Rusia estallaron a partir del conflicto en Ucrania y las relaciones con China siguen siendo tensas, en una disputa que supera la dimensión económica, incluyendo una batalla por el desarrollo tecnológico, la confrontación sobre el estatus de Taiwan y el control militar del mar de China. También en la línea de la disputa hegemónica con China en términos de poder blando, debe considerarse los tiras-y-aflojes en la diplomacia de la vacuna COVID-19 y la disputa de liderazgo en organismos internacionales.

A inicios de 2021, algunos de los *think tanks* (TT) más importantes de EE.UU., la Unión Europea (UE), Japón, India (Center for International and Strategic Studies, Council on Foreign relations, Brookings Institution, Japanese Institute, Atlantic Council, Rand Corporation, Instituto Francés de Relaciones Internacionales) y de la Federación Rusa (Club Valdai e International Affairs) planteaban una serie de problemas de los que hizo eco el gobierno de Biden, que podrían ser resumidos del siguiente modo⁷:

Tabla 1: Think Tanks y los temas de la geopolítica global (2021).

¿UNA NUEVA GUERRA FRÍA? (Principales aspectos en la disputa y competencia entre EE.UU., CHINA y RUSIA)	LOS DATOS (hasta marzo de 2021)
Tecnología 5 G	Huawei (China) tiene 46 contratos para la red 5G en 30 países y tiene el 15% de las patentes; Corea del Sur (24%), EE.UU. y Finlandia (14%) cada una. En los noventa EE.UU. y GB controlaban el 80% de los datos que se generaban con la red 3G y 4G.

7. Extracto de Romano, S.; García Fernández, A.; Lajtman, T. et. al (2021) “Dilemas de la geopolítica global 2021 y América Latina y el Caribe” CELAG <https://www.celag.org/dilemas-de-la-geopolitica-global-2021-y-america-latina-y-el-caribe/>

Ciberseguridad	Principales empresas por ingresos: <ul style="list-style-type: none"> • De EE.UU.: Sciencsoft (25 millones), Hackerrone (25 millones), Cipher CIS (20-50 millones) Symantec (4-5 millones) • De Suiza, Immuniweb (3 millones).
Carrera espacial (articulación de lo digital con mercantilización del espacio exterior)	<ul style="list-style-type: none"> • Además de las agencias espaciales de EE.UU., China y Rusia, las empresas privadas como Space X (Elon Musk), Blue Origin (Jeff Bezzos), Grupo Virgin (Richard Branson) están liderando la carrera aeroespacial. La NASA otorgó contrato a Space X por 40 mil millones. • Se han creado 330 empresas aeroespaciales, de las cuales, el 55% están en EE.UU. • China tiene apenas 31 empresas.
Rol protagónico de China en cadena de suministros	<ul style="list-style-type: none"> • China lidera poco más del 30% del comercio mundial de electrónicos, tiene más del 80% de las tierras raras del mundo, representa el 77% de la capacidad mundial para fabricar baterías de litio. • Produce alrededor del 56% del acero en el mundo.
EE.UU., China, Rusia e India lideran la geopolítica de la vacuna COVID, donde los insumos y medicinas son utilizados como herramientas para aumentar hegemonía	Hasta principios de marzo se habían producido unos 413 millones de dosis en todo el mundo: <ul style="list-style-type: none"> • China encabeza la producción mundial con casi 142 millones, • Le sigue EE.UU., con 103 millones. • La UE (Alemania y Bélgica) produjo más de 81 millones de dosis. India, ha aportado más de 42 millones de dosis.
Rusia, centrada en promoción de su vacuna para ampliar su hegemonía. Advierten de una supuesta campaña de información falsa para imponer sus vacunas frente a las elaboradas por otros laboratorios	Sputnik V ha sido calificada como la vacuna más eficaz (91,6% de eficacia según The Lancet) y está aprobada en 62 países, cuya población en su conjunto es de 3.200 millones de personas (alrededor del 40% de la población mundial).
Herramientas de poder blando como el comercio, la diplomacia, el financiamiento o la asistencia son cada vez más utilizadas por China	La ayuda exterior de China ha aumentado de 5.1 mil millones de dólares en 2015, a 5.9 mil millones de dólares en 2019 para la región. Incluye subvenciones bilaterales y préstamos sin intereses (48%), préstamos en condiciones favorables del gobierno chino (21%) y contribuciones a organizaciones internacionales (30%).

MONOGRÁFICO I. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:
CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE SU POLÍTICA EXTERIOR

<p>Las sanciones económicas tendrán cada vez mayor protagonismo y será clave comprender el marco regulatorio de las sanciones a nivel internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EE.UU., con Trump se alcanzó un récord de 3 sanciones por día durante su mandato. En 2019, las penalidades cobradas por EE.UU. alcanzaron los 1.3 mil millones de dólares. • China utilizó por primera vez sanciones económicas contra EE.UU. en enero de 2021. • Rusia utiliza sanciones económicas también en el marco de disputas geopolíticas y geoeconómicas y la Unión Europea las utiliza cada vez más, incluso para hacer cumplir con los “Derechos Humanos” en espacios donde se considera que son vulnerados. • No obstante: crítica hacia EE.UU. por el uso y abuso de esta herramienta, incluso de las sanciones secundarias y el impacto negativo en la política y las relaciones internacionales.
<p>Pedido de mayor protagonismo de la OTAN frente a crecimiento militar de Rusia y China</p>	<p>Gasto militar 2020 (en millones de dólares)</p> <ul style="list-style-type: none"> • EEUU: 766.583 • China: 244.934 • Rusia: 66.838

LA CRISIS Y ECONOMÍA POSCOVID	LOS DATOS...
<p>El COVID podría abonar a un proceso de desglobalización que no es contradictorio con una cada vez mayor concentración de recursos y poder en corporaciones transnacionales.</p>	<p>Desglobalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solo en el primer trimestre de 2020 se perdieron 67 millones de llegadas de turistas internacionales. • En febrero 2020, se alcanzó el record histórico de caída histórica de vuelos internacionales en China, descendió un 70,8% el número de vuelos. En España, el récord se vivió en abril 2020, con la pérdida del 95% de los vuelos. <p>No obstante, Concentración de ganancias en los Big Tech, ganancias en 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amazon: casi los 90 mil millones (segundo cuarto año fiscal) • Apple 60 mil millones (tercer cuarto año fiscal) • Facebook casi mil millones (segundo cuarto de su año fiscal) • Google: Alphabet Inc., 38 mil millones (segundo cuarto de su año fiscal) • Microsoft ganancias de 38 mil millones • Netflix 6 mil millones.

<p>El COVID afectará particularmente a los países pobres, desde un inicio no estuvo claro el éxito de COVAX, los organismos multilaterales deben trabajar para contrarrestar esto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • COVAX promete entregar 22 millones de dosis a América Latina para fines de mayo. • Al 22 de abril, América Latina recibió aproximadamente 18,5 por ciento de esas dosis. Varios países, incluidos Haití, Panamá y Paraguay, aún no han recibido ninguna dosis.
<p>Desastres naturales y el cambio climático: fuente de pérdidas millonarias, hay que mitigarlo</p>	<p>Algunos bancos europeos y la reserva Federal de EE.UU. están creando mecanismos financieros para mitigar pérdidas por el cambio climático.</p> <p>Los bonos verdes registraron el record de 76,5 millones de dólares al tercer trimestre de 2020.⁸</p>
<p>El COVID ¿acelera el camino a una transición energética?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se advierte sobre la transición energética en función de que varias empresas incluyen en su mix energético producción de renovables. Sin embargo, un año después de la pandemia, el consumo mundial de petróleo volvió a aumentar. • Es muy probable que la baja demanda de fósiles sea coyuntural y no una tendencia. • La Agencia Internacional de Energía estima un consumo de 96.4 millones de barriles diarios (mbd), recuperando el 60% del volumen perdido en 2020. La OPEP estimó 96.5 mbd.
<p>El efecto del cambio climático generará más conflicto por acceso a ciertos recursos, por ejemplo, en el Ártico</p>	<p>La región del Ártico se está calentando casi tres veces más rápido que cualquier otro lugar del planeta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento económico ruso está indisolublemente vinculado al desarrollo de las vastas reservas de recursos naturales del país en el Ártico. • Rusia está revitalizando y expandiendo los activos militares y comerciales a lo largo de la Ruta del Mar del Norte. • China tiene importantes inversiones en el Ártico ruso para diversificar su cartera de energía.

8. Son instrumentos financieros que permiten destinar fondos a proyectos tan diversos como: energía renovable, transporte limpio, gestión de residuos, gestión sostenible de recursos naturales entre otros. Deben estar alineados a los Green Bonds Principles (GBP) para garantizar transparencia y reporte de informes.

	<ul style="list-style-type: none"> • A medida que aumenta la cooperación regional de Rusia y China en el Ártico, EEUU reactiva la 2.ª Flota de la Armada en Alaska y realiza entrenamientos con aliados de la OTAN en el Atlántico Norte y el Mar de Barents.
<p>Gran endeudamiento de las economías por pandemia y crisis anterior, lleva a organismos internacionales como FMI a buscar colaboraciones de parte de los más ricos y las grandes corporaciones ¿promoción de equidad?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • COVID recovery contributions. No es un impuesto a la riqueza, podría adoptar la forma de recargos sobre el impuesto a la renta de las personas físicas o sobre “beneficios en exceso”, recuperando experiencias similares en Europa, Japón, etc., en coyunturas de guerra o desastres naturales. • Al mismo tiempo, en diciembre 2020: Los tres multimillonarios de EE.UU., Elon Musk (Tesla); Jeff Bezos (Amazon) y Bill Gates, mudaron su residencia al Estado de Texas, donde no se cobra impuesto a la renta.

Diplomacia y vacuna COVID en la geopolítica 2020-2021⁹

Uno de los desafíos del capitalismo del siglo XXI ha sido la pandemia del COVID-19 y las secuelas para las economías, así como el impacto en la geopolítica y el funcionamiento (o no funcionamiento) de los organismos internacionales. La pandemia dejó al desnudo la enorme desigualdad a nivel mundial. A pesar del acaparamiento de las vacunas por parte de países centrales, fueron escandalosos los bajos niveles de vacunación en algunos países como EE. UU., que, para inicios de 2021, había vacunado al 66.4% de la población mayor de 12 años, al momento en que registraba ya 718 mil muertes, más que todas las bajas militares en las invasiones que ha realizado en su historia. EE.UU. Canadá, Japón, Reino Unido, la Unión Europea, luego del acaparamiento, se encontraron al borde de la caducidad de las vacunas, mientras gran parte de la población de la periferia no había recibido una sola dosis.

Esta evidente asimetría y monopolio en la elaboración y distribución de vacunas, se explica en parte al visualizar que Balck Rock y Vanguard Group, dos grupos del gran capital financiero forman parte de varias de las farmacéuticas

9. Extracto de artículo Romano, S.; Lajtman, T. y García Fernández, A. (2021) “The geopolitics of COVID in Latin America” *Transform! Yearbook*, 2022. <https://transform-network.net/publication/transform-yearbook-2022/>

que desarrollaron las vacunas contra COVID, más aún, figuran como accionistas en las principales empresas de tecnología y han financiado a congresistas en EE. UU.

Tabla 2: BlackRock y Vanguard Group.

Empresas	Black Rock ¹⁰	Vanguard Group ¹¹
Apple	6.3% de las acciones	7.2% de las acciones
Alphabet	6.3% de las acciones	7.3% de las acciones
Microsoft	6.6% de las acciones	7.9% de las acciones
Amazon	5.05% de las acciones	5.9% de las acciones
Facebook	6.4% de las acciones	7.4% de las acciones
Berkshire	7.8% de las acciones	9.9% de las acciones
Johnson & Johnson	6.9% de las acciones	8.3% de las acciones
JP Morgan	6.6% de las acciones	7.9% de las acciones
Wells fargo	6.5% de las acciones	7.2% de las acciones
Farmacéuticas con vacunas COVID		
SANOFI	5.9% de las acciones	
Pfizer	7.7% de las acciones	8.3% de las acciones
AztraSeneca	4.16% de las acciones	2.77% de las acciones
Financiamiento electoral y lobby en EE.UU.		
Elecciones 2020	1.7 millones de dólares	879, 486 dólares
Lobby en congreso y senado	1.8 millones de dólares	2.9 millones de dólares

FUENTE: “Mayores accionistas de las empresas más grandes de EEUU”
y Opensecrets (ver texto citado en nota al pie n° 9).

10. Los fundadores y socios son: Laurance D. Fink, Robert Kapito, Susan Wagner, Barbara Novick, Ben Golub, Ralph Schlosstein, Hugh R. Frater.

11. Los fundadores y socios son: Jack Bogle, Mortimer J. Buckley, Gerry O'Reilly, Tim Buckley, Mortimer J. Buckley.

8. El relato de Guerra Fría como reproducción del orden instituido

Mucho antes de la escalada en Ucrania, algunas voces expertas advertían desde la UE: “Rusia sigue siendo la mayor amenaza para la OTAN. Esto es comprensible teniendo en cuenta las condiciones geoestratégicas, pero China presenta un desafío de una calidad diferente, con su poder industrial, vasto mercado con 1.300 millones de habitantes, su sistema de un solo partido, y su capacidad para gestionar el ciberespacio y controlar la información, así como su población” (Iwama, 2021). Algo similar se expresaba desde EE.UU.: “Rusia y China no solo venden vacunas, están vendiendo un conjunto de valores que socava las normas internacionales” (Carragher, 2021). También se afirmaba que la distribución de dosis “está provocando una especie de Guerra Fría de vacunas, prometiendo suministro a varios países latinoamericanos y presionando a Washington para que también las comparta” (Lozano, 2021).

No es un detalle que los primeros lineamientos de seguridad nacional de la administración de Biden conservaran elementos de la “competencia de grandes potencias”. Se suma la declaración del Jefe del Comando Sur (que opera en América Latina) sobre que Rusia y China son una amenaza para los valores democráticos del continente. La reunión del Comando Norte y Comando Sur en marzo reforzó esta concepción de que China, Rusia son “las mayores amenazas” (Department of Defense, 2021): “El hemisferio en el que vivimos está bajo ataque. Los mismos principios y valores democráticos que nos unen están siendo socavados por violentas organizaciones criminales transnacionales, la República Popular China y Rusia. Estamos perdiendo nuestra posición de ventaja en este hemisferio y se necesita una acción inmediata para revertir esta tendencia” (Faller, 2021)

Lo preocupante, en términos reproducción de la ideología y sentidos comunes, es lo que ocultan estos relatos. Al igual que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el relato de la bipolaridad sostenido desde los países centrales esconde (o quita importancia) a las asimetrías de la institucionalidad internacional construida desde “Occidente”, la inequidad y el modo en que un capitalismo imprime cada vez más violencia en los países pobres, del tercer mundo, no desarrollados, etc. Oculta la aniquilación de procesos nacionalistas-antiimperialistas (en nombre del anticomunismo) en los espacios periféricos. Lo que evidenció la geopolítica de la vacuna COVID19, es la enorme desigualdad, la inutilidad e ineficiencia de los organismos internacionales y la prevalencia de los

mercados e intereses de las corporaciones por encima de la vida humana. Intentan reducirlo a una cuestión moral o simplemente ideológica, donde prevalece la lógica de las preferencias, como si los pueblos estuvieran en un gran mercado, bajo las mismas condiciones de igualdad, mundo ideal en el que el capitalismo liberal derrocharía libertad y armonía, en una ficción que se hace presente en frases como la siguiente: “Al final no ganamos la Guerra Fría porque teníamos más armas. Ganamos porque nuestras sociedades, con su libertad y diversidad, ofrecían productos, sistemas educativos, sistemas de gestión y gobernanza, y una forma de vida más atractiva” (Iwama, 2021).

9. El anticomunismo: enemigo *all inclusive* y reproducción del capitalismo¹²

Desde antes de la Guerra Fría, existe un arraigado y latente anticomunismo, anticomunismo entendido como reproducción de la ideología dominante. Un anticomunismo naturalizado, enraizado en el sentido común de nuestros modos de vida, que no tiene que ver con procesos políticos concretos o eventos particulares, ni con Rusia, ni con Cuba o Venezuela, o Vietnam: existe como justificación de la presencia de un enemigo, otro amenazante, para justificar el *status quo* del capitalismo neoliberal. Hoy, Rusia y Putin, y el rechazo y la repugnancia que generan, funcionan como un símbolo que aloja la idea de que fuera del orden capitalista liderado por EE. UU. solo puede existir la barbarie. Para sustentar este mecanismo ideológico se despliega una red de argumentos materializados en redes institucionales locales y transnacionales, en trayectorias de grupos y personas que tienen por objetivo naturalizar y legitimar el sistema capitalista que el capitalismo, obstaculizando, desmoralizando, desestabilizando y haciendo prácticamente impensable un orden alternativo. En palabras de Jodi Dean (en *Anti-Communism is all around us*, 2019): “el anticomunismo es fundamental para mantener la ficción de que no existe alternativa al capitalismo”. En América Latina sabemos que el comunismo como enemigo *all inclusive* durante la Guerra Fría, no ha perdido vigencia, sino que cambió de ropaje: el insurgente, el subversivo, el narcotraficante,

12. Extracto de: Romano, Silvina (2022) “Guerra, Rearme y anticomunismo ¿retorno al pasado para negar el presente?” Boletín N 66 GT CLACSO, Crisis y economía mundial, pp. 6-8.

el terrorista, el inmigrante, el pobre. El anticomunismo ha servido por décadas para la reproducción de la ideología del modo de vida americano.

Pero toda ideología responde a algún tipo de orden material. Aun cuando el capitalismo no esté en discusión, la inclinación de la balanza de poder hacia China, Rusia, India y otras potencias emergentes abre escenarios y posibilidades diferentes. Las decisiones y acciones de EE. UU., la UE y la OTAN dejan entrever una fuerte negación ante estos cambios, el permanente uso de la retórica de Guerra Fría y la negación a buscar salidas inmediatas, por la vía diplomática al conflicto, dan cuenta de que no han tomado nota de las transformaciones en la geopolítica internacional en las últimas décadas. Ahora, Rusia reclama su lugar en el tablero geopolítico, bajo condiciones muy diferentes a la Rusia de los '90, con un fuerte acercamiento a la India y a una China, que ya es la primera economía mundial.

Referencias bibliográficas

- ARMITAGE, R. Y NYE, J. (2007) "CSIS Commission on Smart Power. A smarter more secure America", *Center for Strategic & International Studies*, Washington DC.
- Barnet, R. (1974) *Guerra perpetua: Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de Estados Unidos*. México: FCE.
- BERKOWITZ, P. (2004) "Why liberal democracy in America depends on promoting liberal democracy abroad" en *The War on Terror, Bush and the Liberal Tradition*. Hoover Institution. <https://www.hoover.org>
- Biddle, S. (2018) "Right-wing sting group Project Veritas is breaking Facebook's authentic behavior rule. Now What?" <https://theintercept.com/2019/06/11/facebook-rules-project-veritas/>
- Boletín Departamento de Estado, 1953, Office of Public Communication; United States. Dept. of State. Office of Media Services Volume: v. 28, Jan-Mar, p.310
- Boletín Departamento de Estado, 1949, United States. Dept. of State. Office of Public Communication; United States. Dept. of State. Office of Media Services Volume: v. 21, Jul-Sep, p. 374

- BORÓN, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires, Argentina: Luxemburg.
- BRASIL WIRE. (2019). US agents in Brasil were active in Operation Lava Jato, <http://www.brasilwire.com/us-agents-in-brasil-were-active-in-lava-jato/>
- Carragher, Allison, “The ‘Cold War’ Diplomacy Behind Covid-19 Vaccines”, en Carnegie Europe, 11 de marzo de 2021, <https://carnegieeurope.eu/publications/84051>
- CROZIER, M., HUNTINGTON, P. Y WATANUKI, J. (1975) *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- CHOMSKY, N. (2004) *Hegemonía o supervivencia. El dominio mundial de Estados Unidos*. Bs.As: Norma
- CHOMSKY, N. Y HERMAN, E. (2000). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona:Crítica
- DEAN, J. (2019) “Anti-Communism is all around us” DOI:10.14746/prt.2019.1.1
- DELGADO RAMOS, G. Y ROMANO, S. (2013) *Medio ambiente, fundaciones privadas y asistencia para el desarrollo en América Latina*. México: CEIICH, UNAM.
- DEPARTMENT OF DEFENSE, “USNORTHCOM-USSOUTHCOM Joint Press Briefing”, 16 de marzo de 2021, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/>
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EE.UU. (2017) Acting Assistant Attorney General Kenneth A. Blanco Speaks at the Atlantic Council Inter-American Dialogue Event on Lessons From Brazil: Crisis, Corruption and Global Cooperation. <https://www.justice.gov/opa/speech/acting-assistant-attorney-general-kenneth-blanco-speaks-atlantic-council-inter-american-1>
- Faller, Craig, “Statement of admiral craig s. faller commander, united states southern command”, Comando Sur, 16 de marzo de 2021.
- FISHMAN, A.; VIANA, A. Y SALHE, M. (2020) Keep it confidential. The secret history of U.S. involvement in Brazil’s scandal. *The Intercept y Agencia Pública* <https://theintercept.com/2020/03/12/united-states-justice-department-brazil-car-wash-lava-jato-international-treaty/>

- FOX, CARLTON (2001) *The U.S. Army School of the Americas and U.S. National Interests in the 20th Century*, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- FRUS 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Doc. 274. Draft Report by the National Security Council, 12 mayo 1948, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d274>
- FRUS, 1950. National security affairs; foreign economic policy, Vol I, Paper prepared by the Policy Planning Staff, Washington September 20, 1949, p. 618, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1950v01>
- FRUS Kennedy Administration 1961-1963. American Republics. Vol XII. Doc. 90. Report and recommendations of the Washington Assessment team on the Internal Security Situation in South America, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12>
- FRUS Kennedy Administration 1961-1963. American Republics. Vol. XII. Doc. 89. Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Kennedy, <https://history.state.gov/historicaldocuments>
- GARCÍA FERNÁNDEZ, A. (2018) “Cambridge Analytica, el big data y su influencia en las elecciones” CELAG, <https://www.celag.org/cambridge-analytica-el-big-data-y-su-influencia-en-las-elecciones/>
- GARCÍA FERNÁNDEZ, A.; TIRADO, A.; LAJTMAN, T. Y ROMANO, S. (2021) “Cambio de Gobierno y ascenso de la ultraderecha en EE. UU.” CELAG, <https://www.celag.org/cambio-de-gobierno-y-ascenso-de-la-ultraderecha-en-ee-uu/>
- GONZALEZ CASANOVA, P. (1979) *Imperialismo y liberación. Una introducción a la historia contemporánea de América Latina*. México: Siglo XXI
- Hamm, B. 2014 “Power and the Global Ruling Class. Who rules the world? The end of democracy as we know it” en *Global Research* (acceso 18 julio 2019). <<http://www.globalresearch.ca/power-and-the-global-ruling-class-who-rules-the-world/5385221>> acceso 18 julio 2019
- HOBBSAWM, E. (1999), *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo.
- HOFFMANN, S. (1991) “Una Ciencia Social Norteamericana: relaciones internacionales”. En Hoffmann, Stanley *Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- IWAMA, YOKO, “Why Should NATO Care About China? A Japanese Perspective”, en IFRI, 12 de marzo de 2021, <https://>

- www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/lettre-centre-asie/why-should-nato-care-about-china-japanese
- JOHNSON, D. (1970). Dependencia, desnacionalización del desarrollo y sistema internacional. En A. Gunder Frank; J. Cockroft, y D. Johnson. *Economía política del subdesarrollo en América Latina* (pp.93-192). Buenos Aires: Signos.
- KISSINGER, H. (1992) “Unsolved Problems” *Trilateral Commission Annual Meeting*, Lisboa.
- KISSINGER, H. *National Security Study Memorandum 200*, abril 1974. Consejo de Seguridad Nacional
- LACOSTE, Y. (2008) *Geopolítica. La larga historia del presente*. Madrid: Síntesis.
- LAJTMAN, T., ROMANO, S. Y GARCÍA, A. (27 de mayo de 2018). “EE. UU. Avanza sobre el Brasil de Temer”. CELAG, <http://www.celag.org/euu-avanza-sobre-el-brasil-de-temer/>
- LIPPMAN, W. (1943) *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*. New York: Pocket Books.
- MAULL, H. (1991-1992) “Civilian power: the concept and its relevance for security issues” *Trilateral Commission Working Group Papers*, New York.
- MELMAN, S. (1972) *El capitalismo del Pentágono: la economía de guerra*. México DF.: Siglo XXI, p. 18.
- MORRAY JEAN. P. (1970) “Estados Unidos y América Latina” en Petras, J. y Zeitlin, M. (Selecc.) *América Latina: ¿reforma o revolución?* Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, pp. 97-116.
- NASSIF, L. (18 de marzo de 2018). “Xadrez de como os EUA e a Lava Jato desmontaram o Brasil”, <https://jornalggn.com.br/geopolitica/xadrez-de-como-os-eua-e-a-lava-jato-desmontaram-o-brasil-por-luis-nassif/>
- NYE, J. (2004). *Soft power. The means to success in world politics. Public Affairs*. New York: Persseus Books Group.
- PARMAR, I. 2012 “Foundations networks and American hegemony” en *European Journal of American Studies*, vol 7, N°1, spring, pp. 1-29, <http://ejas.revues.org/9476>>acceso 7 mayo 2020.
- POLLARD, R. (1990) *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría 1945-1950*. Buenos Aires: GEL, pp 191-212.

- ROOBINSON, D. (2017). “The Koch Brothers and Robert Mercer Bankrolled Right-Wing Firm Project Veritas”, <https://observer.com/2017/12/koch-brothers-and-robert-mercero-funded-project-veritas/>
- ROMANO, S. (2022) “Guerra, Rearme y anticomunismo ¿retorno al pasado para negar el presente?” Boletín N 66 GT CLACSO, Crisis y economía mundial, pp. 6-8
- ROMANO, S.; Lajtman, T. y García Fernández, A. (2021) “The geopolitics of COVID in Latin America” *Transform! Yearbook, 2022*. <https://transform-network.net/publication/transform-yearbook-2022/>
- ROMANO, SILVINA; Lajtman, Tamara; García Fernández, Aníbal y Tirado, Arantxa (2020) “El consenso negativo en torno al gobierno del MAS: EEUU y la red de derecha oculta”. En Lajtman, Tamara; Romano, Silvina; Bruckmann, Mónica y UGARTECHE, OSCAR (comp.) *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del Golpe de Estado*. México: UNAM (IIE)-CLACSO
- ROMANO, SILVINA (comp.) (2020) *Trumperialismo: la guerra permanente contra América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol-Izquierdo
- ROMANO, S.; TIRADO, A. Y CYBEL, Y. (2020) “Derechas y redes en América Latina”. En J. Sabariego y A. Jobim de Amaral y E. Carvalho Salles (orgs.) *Algoritarios*, pp. 408-427. San Pablo: Tirant lo Blanch
- ROMANO, S. Y SALAS OROÑO, A. (19 de junio de 2017). Brasil y el Cono Sur en la geopolítica estadounidense. *CELAG*, <https://www.celag.org/brasil-y-el-cono-sur-en-la-geopolitica-estadounidense/>
- ROMANO, S. (2010) “Democracia liberal y seguridad en el Gobierno estadounidense: continuidades y rupturas”. En, Gandásegui, Marco y Castillo Fernández, Dídimo *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. CLACSO-Siglo XXI, México, pp. 360-384.
- ROSTOW, W. (1962) *Los Estados Unidos en la palestra mundial*. Madrid: Tecnos, pp. 380-381.
- SAID, E. (2004) *Orientalismo*. Madrid: DeBolsillo.
- SERRANO MANCILLA, A. (2015). *América Latina en disputa*. Caracas: Banderas-El Perro y la Rana.
- SCHROEDER, R. (2018). “Digital media and the rise of right-wing populism” en *Theory after the Internet*, UCL Press.
- STONE, O. Y KUZNICK, P. (2012) *The untold history of the United States*. New York: Gallery Books.

- The Trilateral Commission* (North America) Records. *Rockefeller Archive Center*, <http://rockarch.org/collections/rockorgs/miscorgs.php#trilateral>
- TIRADO, A. Y ROMANO, S. (2019) Impeachment a Trump: una visión desde América Latina. CELAG, <https://www.celag.org/impeachment-a-trump-una-vision-desde-america-latina/>
- VASQUEZ, J. (1991) *El Poder de la Política del Poder*. Madrid: Gernika.
- WIKILEAKS. (2009). “Brazil: Illicit finance conference uses the “T” Word, successfully”, 30 octubre, Cable 09BRASILIA1282_a. https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html
- WILLS, G. (2010) *Bomb power. The modern presidency and the national security state*. New York: PenguinBooks.
- WRIGHT MILLS, CH. (1978). *La élite del poder*. México DF, México: FCE.

ANEXO

Conceptos/procesos orientadores

Guerra Fría

En palabras del presidente Harry Truman: “Una forma de vida está basada en la voluntad de la mayoría, y se distingue por instituciones libres, gobierno representativo, elecciones libres, garantía de las libertades individuales de expresión y religión, libertad de represión policial. La segunda forma de vida está basada en la voluntad de una minoría impuesta por la fuerza sobre la mayoría. Se funda sobre el terror y la opresión, la prensa y la radio controladas, elecciones prefijadas y la supresión de libertades individuales” (The Truman Doctrine calls for aid to Greece and Turkey to contain totalitarianism, 1947 en: Griffinth, R. y Baker, P. (eds.) (2001) Major problems in American history since 1945. Boston: Houghton Mifflin, pp. 202-203).

Geopolítica

Todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones: rivalidades entre poderes político de todo tipo –no sólo entre Estados, sino también entre movimientos políticos o grupos

armados más o menos clandestinos– y rivalidades por el control o el dominio de territorios de mayor o menor extensión.

Lacoste, Yves (2008) *Geopolítica. La larga historia del presente*. Madrid: Síntesis

Elite del Poder: “Entendemos por minoría en el poder los círculos políticos, económicos y militares que como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, forman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la elite del poder está constituida por quienes lo deciden”

Wright Mills, Charles, (1978), *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Deep State: Instituciones e intereses ocultos que ejercen una influencia permanente en la política, trascendiendo a los políticos elegidos en las urnas y a los funcionarios que entran y salen de la esfera política formal

Peter Dale Scott: <http://www.voltairenet.org/article187504.html>

Medios Hegemónicos

Se trata de conglomerados de producción y difusión de información tratada como propaganda, y por eso orientada a preservar el orden de cosas que garantiza la reproducción de un sistema y una estructura de poder liderada por una minoría privilegiada. Los intereses de estas minorías resguardados por los medios hegemónicos son presentados, especialmente en EEUU, como “el interés nacional” a diferencia de los “intereses especiales” (que son los del resto de la población) Chomsky, N. y Herman, E. (2000). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Crítica.

Think Tanks

Suelen ser definidos como “organizaciones independientes, sin fines de lucro, no vinculadas a partidos políticos, que se dedican a estudiar aspectos de política interna e internacional”. Sin embargo, en la práctica, sus acciones y alcances trascienden tal definición. A su vez, en el caso concreto de las relaciones de Estados

Unidos con América Latina, el rol de estos organismos adquiere un significado diferente al ser abordados desde una perspectiva crítica, que destaca la tendencia elitista de la democracia estadounidense (como sistema político interno) sumado al carácter imperialista de su política exterior.

Desde una concepción gramsciana de ideología, los think tanks pueden jugar un rol destacado en la construcción de hegemonía a favor de la democracia neoliberal legitimando el orden económico, político, social y cultural; como garantes del conocimiento “experto”. Son fundamentales en el proceso de manufacturar consentimiento a favor del orden imperante, por medio el asesoramiento/influencia en toma de decisión y su influencia directa o indirecta en la formación de opinión pública

Roelofs, Joan. «Foundations and American Power» *Counterpunch* (20 abril 2012) (en línea) <http://www.counterpunch.org/2012/04/20/foundations-and-american-power/>

Chomsky, N. y Herman, E. (1979) *The Washington connection and third world fascism. The political economy of human rights, Vol 1*. Boston: South End Press.

Los documentos desclasificados del departamento de estado [en la clase aparecen con la nominación **FRUS**-Foreign Relations of the United States]

Los documentos desclasificados del Departamento de Estado se encuentran en la Oficina del Historiador del Departamento de Estado de EEUU. <https://history.state.gov/historicaldocuments>

Contienen información sobre política exterior de los diferentes gobiernos (desde Truman hasta Reagan) que en su momento fue clasificada como secreta o no disponible al público. Se “desclasifican” estos documentos periódicamente en el marco de la FOIA. Lo publicado es cuidadosamente seleccionado y compilado, por lo cual las series documentales no siempre se publican de manera completa, a la vez que en muchos de los archivos se tachan o eliminan los nombres y las fechas.

Estos documentos agrupan las conversaciones y memorandos que circulaban al interior de las diferentes reparticiones del gobierno, que reúnen comunicados entre funcionarios del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia, la Agencia para el Desarrollo Internacional y otras oficinas vinculadas a relaciones exteriores,

así como documentación privada de sujetos involucrados en la formulación de política exterior.

Lo importante de este material, es que entre otras cuestiones, permite reconstruir la trama subyacente a la brecha entre el discurso oficial del gobierno estadounidense (por ejemplo, el del Punto IV de Truman o la Alianza para el Progreso) y las opiniones, discusiones, percepciones de los funcionarios de los diferentes departamentos y dependencias del gobierno que condujeron a la toma determinadas decisiones (como la aplicación de sanciones a los gobiernos que expropiaron empresas estadounidenses, el derrocamiento de varios gobiernos latinoamericanos, el incremento de la “ayuda” militar, la vinculación con grupos influyentes a nivel nacional e internacional, etc.), decisiones muchas veces contradictorias con los enunciados oficiales de la política exterior estadounidense.

Asistencia: la USAID en la red de poder transnacional

Creada con la Ley de Asistencia Extranjera de 1961, La USAID se integra a la expansión de la economía y el modo de vida americano, promocionando “asistencia para el desarrollo” que implica una intervención directa e indirecta en diversas dimensiones internas a los Estados y en ocasiones muy vinculadas a la soberanía (educación, salud, seguridad). Este organismo se integra a una dinámica protagonizada por otras agencias del gobierno EEUU, empresas transnacionales, ONGs, think tanks, etc., que se basan y reproducen una definición particular de democracia asociada a la noción de “estabilidad” (para el mercado), noción que fluye a través de programas de asistencia, intercambios estudiantiles, programas de investigación en las universidades –de América Latina y EEUU–, premios, publicaciones en revistas especializadas y especialmente a través de medios masivos. Se trata de una red de instituciones, organismos, trayectorias personales e “ideas” que refuerzan y legitiman la conveniencia y bondades de la democracia liberal procedimental de mercado, el consumo y la satisfacción individual como “solución” ante los problemas de pobreza, exclusión e inseguridad.

Lawfare

El lawfare es una guerra política por la vía judicial-mediática, con intereses económicos, políticos y geopolíticos ocultos a la opinión pública. Incorpora jueces,

corporaciones de la comunicación, periodistas y líderes de opinión, policías, embajadas y agentes de inteligencia (local y extranjeros). Se caracteriza por el abuso de prisiones preventivas, delaciones premiadas y veredictos antes del debido proceso judicial, mediante acoso y desmoralización a través de medios de comunicación. Incluye allanamientos de locales políticos y hogares de militantes, persecución y amenaza a familiares, situaciones de exilio y refugio político, manipulación y propagación de miedo en los involucrados en determinados procesos políticos (lawfare). En los últimos años, estas tácticas han sido utilizadas contra varias decenas de líderes o ex funcionarios y funcionarias de gobiernos y de militantes en Argentina, Ecuador, Brasil, Bolivia, El Salvador, Venezuela, vinculados a gobiernos, programas o proyectos que cuestionan con mayor o menor alcance la ortodoxia neoliberal

Romano, Silvina (comp.) (2019) *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina* (Prologo de Raúl Zaffaroni). Madrid: CELAG-Mármol Izquierdo editores.

BIBLIOGRAFÍA

- CHOMSKY, N. (1995) *Las intenciones del Tío Sam*. Biblioteca digital www.cgt.es
- HOBSBAWM, E. (1999), *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo.
- ROMANO, SILVINA M (2020) “La Era Trump en el escenario geopolítico actual: imperialismo recargado”. En Romano, Silvina *Trumperialismo: la guerra permanente contra América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol-Izquierdo, pp, 21-36.
- ROMANO, SILVINA (2019) “Introducción: Lawfare: Judicialización de la política y neoliberalismo en América Latina”. En Romano, Silvina (comp) *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol Izquierdo, pp19-38.
- STONE, O. y KUZNICK, P. (2012) *The untold history of the United States*. New York: Gallery Books. [el mismo material está en versión serie documental en Youtube]
- WRIGHT MILLS, CH. (1978). *La élite del poder*. México DF, México: FCE.
- Zinn, Howard (1999) *La otra historia de los Estados Unidos (desde 1492 hasta hoy)*. México: Siglo XXI.

MONOGRÁFICO II.

LA RUSIA DE PUTIN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO IMPERIAL

Miguel Vázquez Liñán

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Introducción: Ucrania y el discurso imperial de la Federación Rusa	139
1. La propaganda de la idea nacional: el “marco de la guerra”	142
2. Militarismo y discurso imperial en la Rusia de Putin	145
3. Conservadurismo y uso político de la historia	149
4. Consecuencias políticas de discurso ideológico	155
Bibliografía	160

Introducción: Ucrania y el discurso imperial de la Federación Rusa

La guerra desatada por el Kremlin el 24 de febrero de 2022 sacudió los equilibrios internacionales en buena parte del mundo y nos puso a todos –políticos, analistas de diverso pelaje y ciudadanía en general– ante nuestras propias contradicciones. Por una parte, la invasión de Ucrania mostró a las claras la fragilidad de esos equilibrios, así como los dobles raseros que rigen las decisiones de la política internacional. Por otro lado, situó a Europa ante el horror de una nueva guerra en el continente, guerra que inmediatamente extendió la sensación de incertidumbre en relación con el futuro “de todo” e incluso la amenaza de una escalada del conflicto que, en su peor escenario, podría tornarse nuclear.

Al mismo tiempo, en un mundo interconectado, la guerra en el Este de Europa volvió a recordarnos el funcionamiento de la propaganda de guerra, del que la desinformación, la confusión y las dificultades para encontrar información mínimamente fiable entre un océano de mensajes sobre lo que ocurría en Ucrania son sólo algunos de sus elementos. Nada de esto ha cambiado mientras se escriben estas líneas. Por encima de todo, lo que vimos “comenzar”¹ el 24 de febrero

1. Recordemos que la invasión de Ucrania había empezado ya en 2014 con la anexión de Crimea y el inicio de la guerra en el Donbás.

fue la agresión e invasión militar de la Federación Rusa a su vecina Ucrania, una invasión “justificada” por el Kremlin con el uso de un discurso imperial a cuya génesis nos acercaremos en las siguientes páginas. La guerra, así, vuelve a traer destrucción, barbarie, vidas rotas para siempre y muerte al corazón de Europa.

Vladimir Putin dejó claro, desde el primer momento, cómo quería que se entendiese y recordase su “operación especial militar” en Ucrania. Lo expuso en sus discursos del 21 de febrero, ante el Consejo de Seguridad de Rusia y a la nación, el 24 de ese mismo mes, que daba por iniciada la guerra. Ambos fueron retransmitidos por los medios rusos y reproducidos inmediatamente por los del resto del mundo.

En el primero de esos discursos el presidente ruso ofreció su mirada a la historia ucraniana, que incluía la negación misma de la estatalidad del país. Según esta visión, Ucrania fue una invención (y un error) de los bolcheviques: “La Ucrania moderna es completamente –fue completamente– creada por Rusia. Para ser más exactos, por la Rusia Bolchevique comunista”.² Un error que debía ser corregido con la vuelta de este territorio a su espacio natural: Rusia. En el discurso del día 24³, en sí un ejemplo paradigmático de propaganda de guerra, el dirigente ruso añadía que el conflicto armado que se avecinaba se libraba “en defensa propia”, por la “supervivencia como estado de la Federación Rusa”, amenazada ésta por la OTAN desde territorio ucraniano, para salvar del “genocidio” a los habitantes del Donbás, así como para “desmilitarizar y desnazificar” Ucrania, lo que pasaba, evidentemente y aunque el propio Putin lo negase en su discurso, por la ocupación del país: ¿cómo si no desmilitarizarlo y desnazificarlo (sea lo que fuese que significase el término en el contexto actual)?

Esa misma semana comenzaron a tomarse nuevas medidas de censura y represión de la oposición política, que acabaron con los pocos medios abiertamente críticos con las políticas del Kremlin que quedaban en el país (el canal de televisión *Dozhd*, la emisora de radio *Echo Moskvy* y el periódico *Novaya Gazeta* entre otros muchos). La represión tomó también forma en el Código Penal, que incorpora desde el 4 de marzo de 2022 sanciones de hasta varios años de cárcel por

2. La transcripción del discurso completo puede consultarse aquí: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/full-transcript-vladimir-putin-s-televised-address-to-russia-on-ukraine-feb-24>

3. El discurso íntegro en el que Putin anuncia el inicio de una “operación militar especial” en Ucrania puede consultarse aquí: https://www.eldiario.es/internacional/discurso-integro-putin-anuncia-inicio-operacion-militar-ucrania_1_8777120.html

“desacreditar a las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa”, lo que incluye, por ejemplo, denominar “guerra” a la “operación militar especial” en Ucrania.

Si bien es cierto que las responsabilidades de que se haya llegado a esta situación son compartidas, y el comportamiento de la OTAN en las últimas décadas es cualquier cosa menos ejemplar, no lo es menos que el gobierno ruso ha ido endureciendo sus políticas autoritarias y construyendo un discurso que, ya en la actualidad sitúa a la propia guerra, al militarismo, como la “idea nacional” de Rusia (Medvedev, 2022).⁴ Mijail Piotrovski, director del Museo Hermitage de San Petersburgo lo deja claro en una entrevista, cuando le preguntan sobre la guerra en Ucrania:

“Por una parte, la guerra es sangre y asesinato, pero por otra significa la autoafirmación de la gente, la autoafirmación de la nación [...] Y además todos nosotros estamos educados en la tradición imperial, y el imperio une a pueblos diferentes, une a la gente, porque encuentra cosas comunes e importantes para todos” (Yakovleva, 2022).

La guerra como autoafirmación de la nación: aquí está uno de los pilares de lo que representa, hoy, la propuesta del Kremlin. Pocos, fuera de Rusia (y no es fácil saber cuántos en el interior) ven como ejemplo a seguir el “modelo ruso”. De hecho, sobre todo en los primeros meses de la guerra, la mayoría de los grandes medios internacionales apostaron claramente por representar una guerra de agresión en la que había una víctima (Ucrania) y un verdugo (Rusia). Otra cosa es que el Kremlin haya encontrado simpatizantes en el exterior: el planteamiento que presenta a Moscú como víctima de la agresividad occidental (léase, fundamentalmente la OTAN y EEUU, con Europa como “apéndice”) y en lucha por mantener su soberanía ha encontrado apoyos, si bien no siempre explicitados, en los cinco continentes y entre la izquierda y la derecha del espectro político internacional.

Así, Ucrania está pagando, indirectamente, la desconfianza –cuando no el rencor– que existe en muchos lugares del mundo hacia las políticas de la Unión Europea y, muy en especial, a la acción exterior de los Estados Unidos de las últimas décadas. El mero hecho de que tanto Bruselas como Washington hayan sido tan explícitos y beligerantes en el apoyo a Kíev, hace que en muchas capitales de Latinoamérica, el Magreb o el África Subsahariana (por no hablar de Oriente Próximo), se mire con comprensión hacia Moscú.

4. <https://www.svoboda.org/a/matj-rodna-sergey-medvedev-o-voyne-kak-natsionaljnoj-idee/31947357.html>

Además, en buena parte del mundo, la guerra se interpreta como un conflicto entre potencias: la OTAN, en especial EEUU, y Rusia, con China de fondo. Esta mirada gana terreno frente a la que muestra al pueblo ucraniano como resistente ante la invasión cruel por parte de un país, Rusia, con claras ambiciones imperiales. Ucrania pasaría a ser, en este escenario, una marioneta de Occidente, el país que paga con su propia sangre la guerra entre potencias. La victoria ucraniana, desde este punto de vista, sería un nuevo empujón para el dominio estadounidense en la zona. Las víctimas de la guerra en Ucrania, por desgracia, rara vez se abren paso en esa narrativa. A grandes rasgos, en lo que a la propaganda exterior se refiere, esta imagen de una Rusia que se atreve a plantar cara a EE. UU. y defender su soberanía es la apuesta del Kremlin para defender la invasión de Ucrania (y antes, por ejemplo, de Georgia en 2008) y que medios de propaganda rusa hacia el exterior como el canal *RT* difunden generosamente.

La evolución política de Rusia en las últimas tres décadas se ha reflejado, así, en un discurso que también ha oscilado entre el acercamiento a Europa, la apuesta por las teorías neoliberales, el patriotismo más reaccionario y, en los últimos tiempos, lo que aquí llamaremos “el marco de la guerra”. Pasemos a ver, entonces, en qué consiste este discurso bélico que se ha abierto paso en la Federación Rusa y justifica, hoy, la guerra de Ucrania.

1. La propaganda de la idea nacional: el “marco de la guerra”

El 19 de septiembre de 2013, Vladímir Putin llamó la atención, en un discurso pronunciado en el foro Valdai, sobre la necesidad de contar con una “idea nacional” que consiguiese sintetizar la experiencia histórica y los valores nacionales encarnados por una Rusia a la que definió, citando al filósofo conservador Konstantín Leóntiev, como “Estado-Civilización”. Dicha idea debería servir de espina dorsal a un proyecto identitario que, partiendo del necesario patriotismo, sirviese al país para afrontar con garantías los retos y amenazas del presente. De hecho, para el presidente ruso, la ausencia de una idea nacional [en los años noventa] fundamentada en la identidad nacional favorecería a esa parte de la élite, casi colonial, que prefería robar y evadir capitales sin vincular su futuro al país en el que esos capitales se habían producido (Putin, 2013b).

Putin no perdió la oportunidad de apuntar, como había hecho y haría en otras ocasiones, algunos de los ingredientes que no debían faltar en la receta de esa “idea nacional”; entre ellos, el de una historia nacional contada “en positivo”, de la que la ciudadanía pudiese sentirse orgullosa, así como la conservación de los valores tradicionales, morales y religiosos que, en su opinión, parecen estar siendo olvidados en Occidente. Rusia, así, ha de convertirse en bastión de la tradición europea frente al multiculturalismo posmoderno (Putin, 2012) que ha llevado al continente a aceptar acríticamente la globalización liberal impuesta desde el otro lado del Atlántico.

Desde su llegada al poder, Vladímir Putin ha trabajado en la confección de un discurso identitario que, con pretensiones de ideología dominante, esté en condiciones de vertebrar la siempre compleja unidad de un país tan heterogéneo y extenso como la Federación Rusa. El resultado de este esfuerzo ha sido discreto en términos teóricos, pero puede presumir de cierto éxito propagandístico a la hora de construir los mínimos consensos sociales y justificar a la clase dominante. Poner en pie un sistema propagandístico eficaz ha estado siempre por encima de la discusión teórica de las ideas políticas en la Rusia de Putin. Las diferentes familias ideológicas que habitan la clase dominante (liberales, nacionalistas, comunistas de corte soviético, etc.), vinculadas por la prosecución del beneficio económico y su determinación por mantenerse en el poder, sostienen propuestas ideológicas diversas, como ocurre con una oposición maltratada y atomizada que nunca ha llevado la iniciativa política durante el largo período presidencial (y como primer ministro), de Vladímir Putin. Esas propuestas han cubierto de una fina capa de diversidad al discurso político difundido por las élites a través de los medios de comunicación, discurso éste que ha ido transformándose desde el año 2000, cuando el actual presidente llegase a la jefatura del Estado. No es nuestra intención aquí establecer una periodización, ni desplegar un exhaustivo catálogo de las denominaciones que las élites rusas han dado a sus intentos de dotar de consistencia teórica a su discurso público, sino más bien describir lo que hemos denominado “el marco de la guerra”, un filtro ideológico que interpreta la realidad partiendo de la base de que Rusia es un país en estado de guerra y, en la guerra, rigen unas normas determinadas y se modifican las prioridades, tanto políticas como éticas. Este discurso, usado intensamente por Vladímir Putin desde su llegada al poder, se ha reforzado desde las elecciones de 2012, rodeadas de una importante movilización social que fue interpretada

por el Kremlin como un intento de golpe de estado promovido por los enemigos de Rusia. En efecto, el discurso presidencial perfila un país en constante peligro de desintegración, debido a una serie de amenazas, externas e internas que, en sí mismas, han pasado a ser centrales para la identidad nacional implícita en ese discurso (Rusia es, y ha sido siempre, un país amenazado). Y este punto de partida, traducido a discurso propagandístico, ha servido para justificar buena parte de las políticas que el gobierno ruso ha puesto en marcha durante los últimos años, especialmente las que tienen que ver con la actuación internacional del gobierno, así como las políticas de corte identitario, educativo y cultural. Además, este discurso fluye por un sistema mediático diseñado para construir un determinado “sentido común”, que enmarca la discusión política y fuera del cual queda sólo la disidencia antisistema que, como tal, es perseguida y anulada (censurada) mediáticamente.

De esta forma, las autoridades rusas han ido confeccionando, ya desde mediados de los años noventa, pero con especial énfasis desde la llegada al poder de Vladímir Putin, un discurso patriótico y autoritario de pretensiones hegemónicas que se apoya, fundamentalmente, en una ética conservadora y declaradamente contrarrevolucionaria, así como en el convencimiento de que la Federación Rusa está llamada a jugar, en el mundo actual, el papel de potencia que le corresponde históricamente. Con estos mimbres se ha tejido el “marco de la guerra”, una mirada a la realidad de marcado carácter militarista que inunda los medios *mainstream* rusos. Como hemos dicho, este marco de interpretación, parcialmente heredado de los imperialismos zarista y soviético, dibuja a una Rusia rodeada de enemigos que intentan impedir, como en otros momentos de la historia, el papel de liderazgo internacional que corresponde a Moscú. El discurso resultante que circula por la industria cultural y el sistema de educación de la Federación Rusa, incluye, además, una interpretación ad hoc de la historia nacional que le da consistencia y le sirve de justificación.

En las siguientes páginas nos detendremos en el análisis de los principales elementos ideológicos de este “marco de la guerra”, así como de los mensajes recurrentes que de él derivan y que circulan por los medios de comunicación en Rusia. La difusión masiva y sistemática de esta narrativa hegemónica no es inocua, sino que deriva en una serie de implicaciones políticas, que intentaremos describir en la última parte de este capítulo.

2. Militarismo y discurso imperial en la Rusia de Putin

El seguimiento continuado de los medios *mainstream* en Rusia ofrece al espectador, desde hace ya casi dos décadas, la imagen de un país en guerra, cuya soberanía e integridad territorial están en permanente peligro. Las amenazas, según el discurso que circula por esos medios, suelen provenir de dos fuentes principales: el terrorismo yihadista con sus diversas denominaciones (Al Qaeda, Estado Islámico, Emirato del Cáucaso, etc.) y “Occidente”, encarnado en Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea. Por una parte, la brutalidad manifiesta de los primeros intenta socavar, mediante la barbarie, la “civilización occidental”, de la que Rusia es parte, aunque con sustanciales diferencias, ya que Rusia es, en sí misma, una civilización. Por otra parte, Occidente se convierte en amenaza ya que persigue evitar, a toda costa, que Rusia pueda desarrollarse como potencia internacional. Resulta difícil, digámoslo todo, cuestionar la existencia de dichas intenciones (los atentados terroristas en territorio ruso, por un lado, y la extensión de la OTAN y la UE hacia el Este, por el otro, podrían servir de ejemplo), pero tampoco es fácil negar el uso político que Moscú ha hecho de dichas amenazas. Los desafíos exteriores conllevan, según la mirada del Kremlin, otros de carácter interno; de hecho, el peligro en el interior suele interpretarse como una extensión de las amenazas foráneas: así, la oposición política es, a menudo, acusada de complicidad con los enemigos internacionales; en otras palabras, culpada de traición por estar “vendida a Occidente”.

La sensación de peligro constante es difundida por una sistemática propaganda del miedo (y del odio), cuya vanguardia representan una serie de presentadores televisivos de gran popularidad como Dmitri Kiselev, Vladímir Solovov o Piotr Tolstoi, hoy diputado de la Duma por el partido Rusia Unida. En términos generales, la propaganda del miedo, además de recrear amenazas que inquieten a los receptores, suele proponer soluciones para superarlas; aquellas que, evidentemente, favorezcan los objetivos del emisor de dicha propaganda. El mensaje confeccionado por los propagandistas que deben elaborar la respuesta a esas amenazas suele contener las tesis militaristas más clásicas; y Moscú no es una excepción: Rusia debe reforzarse militarmente para hacer frente, con garantías, a sus enemigos. Así, el país que dibuja dicha propaganda es, ante todo, un acuartelamiento militar, un país de soldados que defienden a una patria acosada. El discurso patriótico resultante es un mensaje militarizado que apela a la ciudadanía a

estar preparada para el sacrificio que implica la defensa de la patria acosada. Y en un acuartelamiento la vida discurre bajo las reglas de la guerra, lo que “explica”, parcialmente, la desproporcionada presencia de militares en la jerarquía política, así como que los presupuestos destinados a la defensa sigan en aumento:⁵ mantener una potente maquinaria de guerra pasa a ser uno de los objetivos estratégicos de Moscú. De hecho, uno de los argumentos recurrentes que podemos encontrar en el mensaje propagandístico oficial es que, si bien Rusia no ha sido históricamente una “potencia económica”, sí que ha jugado ese papel en términos militares⁶. De esta forma, y a través del uso propagandístico del pasado nacional, se intentan desligar progreso económico e influencia política mundial: el “camino ruso” hacia el prestigio internacional es el militar.

En esta línea, la elección de la Victoria en la Gran Guerra Patriótica contra el nazismo en calidad de gran fiesta nacional de la Federación Rusa es paradigmática y coherente con una historia narrada como sucesión de victorias militares que “explican” el presente y confirman el poderío militar como rasgo identitario y fuente de la influencia internacional del país. Koposov (2011) subraya el papel del mito de la guerra que “de forma concentrada, expresa la concepción histórica del nuevo régimen” (p.164), destacando el papel de la URSS en la Victoria contra el fascismo y sustentando así la exigencia de reconocimiento histórico internacional. El mito, victimiza la historia en interés de Rusia, subrayando el precio que el país pagó por la victoria, y convierte la memoria de la guerra en la principal expresión de la experiencia de sufrimiento y violencia, en un “mito para encubrir”, que oculta la memoria de la represión (Koposov, 2011: p.164).

La interpretación que el Kremlin hace de la Victoria resume, en buena medida, los elementos característicos del marco de la guerra y añade, además, un sentido de continuidad con el presente: la guerra de nuestros abuelos es también la nuestra de hoy. Así, la Victoria “demuestra” que el pueblo ruso, unido en torno a una gran causa (la lucha contra el fascismo), es capaz de vencer a los enemigos más temibles. La amenaza, hoy, proviene, una vez más, de Occidente, como ya ocurriese en la otra gran victoria elegida para ser conmemorada, la lograda en la

5. En 2016, el presupuesto militar ruso aumentó en un 5,9% con respecto al año anterior, convirtiéndose en el tercer país con mayor gasto del mundo (69.200 millones de dólares), tras EEUU y China. Véase SIPRI (2017).

6. El argumento se desarrolla, por ejemplo, en la edición del 23 de abril de 2017 del programa *Voskresny Vécher*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UqjXrc8Dk0>

guerra contra Napoleón. Y los enemigos de entonces, que siempre temieron a una Rusia unida y fuerte (el nombre del partido en el poder no es casual), siguen amenazando dicha unidad en los puntos calientes de la actualidad, como Ucrania o Siria. De hecho, la cobertura que los medios rusos *mainstream* han llevado a cabo sobre la guerra de Ucrania se ha basado, en buena medida, en este marco de interpretación, mostrando el conflicto en dicho país como una nueva batalla en la guerra entre fascistas y antifascistas.⁷ En un mundo inestable, donde la amenaza y las teorías de la conspiración son la norma, sólo unas Fuerzas Armadas sólidas pueden servir de parapeto y garantizar la soberanía nacional.

El militarismo implica, por añadidura, inocular en la sociedad civil valores propios de un Ejército idealizado, como el de la jerarquía, la eficacia en la gestión castrense del poder, la obediencia al superior que, en ocasiones, puede desembocar en el culto al líder. Así, la imagen idealizada del presidente es uno de los elementos que más llaman la atención al espectador foráneo de los principales canales de televisión en Rusia. En tiempos de guerra, el país debe ser guiado por un eficaz comandante en jefe, cuyas cualidades no coinciden, forzosamente, con las necesarias para dirigir el país en tiempos de paz. Vladímir Putin es ese líder, cuya eficacia, como comandante en jefe, se legitima en el campo de batalla, no en las urnas, así como en el éxito a la hora de conservar la influencia internacional y la resistencia de la “civilización rusa” ante las amenazas de los enemigos. Putin ha sabido rentabilizar, políticamente, la reedición del discurso de “Guerra Fría” con Occidente, así como la intervención militar en los puntos calientes de ese conflicto. También aquí la Gran Guerra Patriótica sirve de inspiración y justificación de la importancia de unas Fuerzas Armadas de las que poder sentirse orgulloso. El comportamiento de los soldados caídos en Ucrania o Siria es comparado en los informativos de los grandes canales de televisión con el heroísmo desplegado por el Ejército Rojo en la Gran Guerra Patriótica. La idealización propagandística del presidente se materializa en la abrumadora presencia de Vladímir Putin en los informativos, así como en el tono de dicha cobertura, propio del panegírico y carente de cualquier crítica al trabajo presidencial. Esta circunstancia se ha intensificado desde que, en 2012, Putin volviese a la presidencia tras unas elecciones no exentas de polémica y protesta social de la ciudadanía; los ejemplos se cuentan

7. Ejemplo de la versión de las autoridades rusas sobre el conflicto en Ucrania es el documental *Crimea: el camino a la patria*, de Andrei Kondrashov. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/video/201504011035953579/>

por ediciones de cualquier informativo del *Pervy Kanal* o el *Kanal Rossia*, los más vistos con diferencia según todas las encuestas, pero también en documentales protagonizados por el presidente como “55”⁸, dirigido en 2007 por el cineasta Nikita Mijalkov en calidad de regalo a Putin por su 55 cumpleaños (y emitido en *prime time* por el *Kanal Rossia*) o “Presidente”, de Vladímir Solovev, que recorre la trayectoria, en la jefatura del Estado, de Putin y que fue, además, uno de los programas más vistos en la televisión rusa en 2015, año de su producción.⁹ El presidente protagoniza, además, un programa de televisión anual de varias horas de duración, que lleva por título *Línea directa con Vladímir Putin (Priamaya Linia s Vladimirom Putinom)*, emitido por los principales canales del país, y en el que el presidente responde a las preguntas de los ciudadanos.

Desde los primeros años de su gobierno, Putin ligó la reconstrucción del país a la de sus Fuerzas Armadas y apostó por las políticas de seguridad como vertebradoras de la recuperación del papel internacional de Rusia. Ya en el discurso que pronunciase tras el atentado en la escuela de la ciudad noroestía de Beslán, en 2004, el presidente ruso dejó clara la importancia de prestar atención a las políticas de seguridad:

“Hemos dejado de prestar la debida atención a las cuestiones de defensa y seguridad, y hemos permitido que la corrupción infectara al sistema judicial y a las fuerzas de orden público. Además, nuestro país, que antes disponía de la defensa de fronteras exteriores más fuerte del mundo se vio, de la noche a la mañana, desprotegido tanto por el Oeste, como por el Este.(...) Hay que reconocer que no hemos sabido comprender toda la complejidad y la peligrosidad de los procesos que se estaban desarrollando en nuestro propio país y en el mundo en general. (...) Hemos demostrado debilidad y a los débiles se les maltrata. (...) Lo hacen porque creen que Rusia, una de las mayores potencias nucleares del mundo, constituye todavía un peligro para alguien, y que es necesario eliminar ese peligro. Sin duda, el terrorismo no es más que un instrumento para alcanzar este objetivo. (...) El terrorismo es una agresión contra nuestro país.” (Putin, 2004).

8. El documental está disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=afmYJULOkQc>

9. El ranking de los canales de televisión, así como de los programas más vistos durante el año 2015 puede consultarse aquí: <http://www.the-village.ru/village/business/news/246173-tv-rating>

Ante el ataque, la respuesta viene dada por el rearme, la recuperación de los valores tradicionales y la apuesta por el multilateralismo en política exterior. En este último rubro, una de las influencias ideológicas que se adivina en el discurso propagandístico de las autoridades rusas es la del (neo)eurasianismo del filósofo Alexander Dugin. Dugin es profesor de la Universidad Estatal de Moscú y redactor jefe del Canal de TV *Tsargrad*, propiedad de Konstantin Malofeev, empresario conocido por sus posiciones conservadoras y monárquicas, así como por su supuesto apoyo financiero a los separatistas del Donbass. Dugin sostiene la llamada “Cuarta Teoría Política” presentándola como alternativa a la globalización atlantista y unipolar, y como apuesta decidida por el el multipolarismo (léase... “multiimperialismo”). Esta “cuarta teoría”, que lo sería por suceder al liberalismo, comunismo y fascismo, viene acompañada de una filosofía política que “tiene como prioridad la sociedad tradicional; reconoce el imperativo de la modernización técnica y social (sin separarse de la cultura tradicional); y se esfuerza por adaptar su programa ideológico a la sociedad postindustrial, de la información, llamada posmodernismo” (Dugin, 2016). Influenciado por pensadores de la Nouvelle *Droite* como Alain de Benoist, las posiciones políticas de Dugin, en especial su defensa del papel de liderazgo geopolítico y civilizador que debe jugar Rusia en el continente euroasiático han gozado de cierto predicamento en el Kremlin. El propio Dugin se prodiga, si bien de forma intermitente, en los medios *mainstream* para hablar sobre el “Renacimiento de Rusia” tras la anexión de Crimea, de la “Antieuropa”, como denomina a los países europeos que formaron parte del “bloque socialista” o bien de la necesidad de que Rusia extienda su influencia internacional.¹⁰

3. Conservadurismo y uso político de la historia

Dugin tiene, probablemente, parte de razón. Mantener a la élite dirigente como élite dirigente parece ser la prioridad que guía la política del Kremlin, aunque ésta a menudo se presente envuelta en eslóganes patrióticos, con el objeto de ganarse el respeto de la ciudadanía hacia el “poder”, sea éste el que sea, por el mero hecho

10. Véanse, por ejemplo, sus intervenciones en el programa *Politika (KanalRossia)* https://www.youtube.com/watch?v=Do96_iU_emE, la entrevista realizada por Vladímir Pózner en el *PervyKanal*: <https://www.youtube.com/watch?v=OLCbiGRWABI>, así como el programa que dirige y presenta en *Tsargrad TV*: <https://tsargrad.tv/shows/rubric/direktiva-dugina>

de estar en la cúspide de la jerarquía. A partir de ahí, entre quienes rodean al presidente encontramos una cierta variedad ideológica que incluye a liberales de derechas, militares (*siloviki*) que se encontrarían cómodos en una dictadura de corte pinochetista, nacionalistas (republicanos y monárquicos), así como nostálgicos de la Unión Soviética de diverso pelaje ideológico.

En noviembre de 2009 se reunía el XI Congreso del partido Rusia Unida en San Petersburgo, con el objeto de aprobar un documento programático que fijase la ideología de la organización, etiquetada entonces con el nombre de “conservadurismo ruso”. El texto resultante, titulado “Rusia: conservar y mejorar”¹¹ recoge, en buena medida, el tono político de los años de presidencia de Dmitri Medvédev (2008-2012), que se esforzó por combinar la retórica conservadora e imperial con un discurso modernizador que subrayaba la importancia de las nuevas tecnologías, la lucha contra la corrupción y el dinamismo empresarial como motor de la nación.¹² No era la primera vez (ni sería la última), que el partido se esforzaba en poner un poco de “orden ideológico” en sus filas. Con anterioridad, el partido había puesto en marcha plataformas de discusión política y desarrollo de las propuestas de la organización. Dichas plataformas, que fueron relanzadas en 2017, se ordenan en torno a las principales familias “ideológicas” y prioridades de acción en el seno del partido: la liberal, la plataforma de políticas sociales, la patriótica y la empresarial.

A menudo, los textos que desarrollan las tesis conservadoras¹³ defienden, como ya hemos dicho, el papel de Rusia como gran potencia político-militar en un mundo global (“Rusia es el único país capaz de convertir a Estados Unidos en ceniza radioactiva”, afirmó Dmitri Kiselev en uno de sus programas)¹⁴, la educación patriótica sustentada en una historia nacional repleta de héroes y victorias militares, la preservación y difusión (nacional e internacional) de la cultura y las tradiciones rusas (el llamado “Mundo Ruso” o *Russki Mir*), así como de una moralidad conservadora encarnada en valores espirituales difundidos por la Iglesia Ortodoxa y la defensa de un modelo tradicional de familia y sexualidad. Nada nuevo bajo el sol, por lo tanto: se trata de una fórmula ensayada una y otra vez a lo

11. El documento puede consultarse aquí: <https://bashkortostan.er.ru/party/ProgrammnyjdokumentPartii/>

12. Véase Medvedev (2009).

13. Una interesante selección puede consultarse aquí: <http://www.cscp.ru/rcons/10000299/>

14. Disponible en: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2816127>

largo de la historia. Y como también ha ocurrido en otros momentos y latitudes, estos “valores”, entendidos como axiomas, se convierten con frecuencia en criterios de censura (y argumento para la represión) de lo representado como su contrario. Así, se ponen en funcionamiento comisiones para garantizar la “pureza” de los manuales de historia,¹⁵ se tacha de “agente extranjero” a quien no comparta la mirada hegemónica a la historia nacional y se castiga con dureza a quienes, como en el caso del grupo *PussyRiot*, simbolizan la antítesis de los “valores tradicionales” que se quieren preservar. Rusia pasa a ser, así, la fortaleza en la que se conservan los valores que, según esta mirada, alguna vez fueran centrales para la civilización europea:

“Vemos como muchos países euroatlánticos han elegido el camino que pasa por la renuncia a sus raíces, incluyendo a los valores cristianos que son la base de la civilización occidental. Reniegan de los principios morales y de cualquier identidad tradicional, sea ésta nacional, cultural, religiosa o incluso sexual. Se lleva a cabo una política que pone al mismo nivel una familia numerosa y una pareja del mismo sexo, o la fe en Dios y la fe en Satanás”. (Putin, 2013)

Como ya hemos apuntado, el uso propagandístico del pasado con el objeto de justificar las políticas del presente y dotarlas de sentido histórico forma parte central del proyecto ideológico del Kremlin. Dicha mirada al pasado, además de difundirse por el sistema de medios de comunicación, a través de los formatos más variados, se concreta en los manuales de historia de la escuela obligatoria, cuyos contenidos son discutidos en las más altas esferas del poder. El propio Putin (en *Ria Novosti*, 2013) se ha involucrado personalmente en el proceso de elaboración de los manuales en varias ocasiones, poniendo de manifiesto la importancia de que los libros de texto no contengan contradicciones internas ni posibles dobles lecturas. La construcción de un discurso histórico sin contradicciones ni dobles interpretaciones encaja difícilmente con la narración de la complejidad inherente a la vida en sociedad, pasada y presente, pero sí coincide con la idea de unidad que preside la ideología nacional promovida por el Kremlin. Se trata, así,

15. Como, por ejemplo, la “Comisión para combatir la falsificación de la historia en detrimento de los intereses de Rusia”, que vio la luz en mayo de 2009, durante las celebraciones del sesenta aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial.

de un discurso que subraye la “unidad nacional”, que explique linealmente por qué Rusia ha sido, es y será una e indivisible, con un proyecto común imbuido de una lógica histórica interna que le da sentido y en el que se ensamblan a la perfección las políticas del gobierno actual. Unidad, unidad y unidad ante la permanente (a lo largo de la Historia) amenaza de enemigos, internos y externos que intentan acabar con la “civilización rusa” o, lo que es lo mismo, con sus valores.

La unidad de acción de la jerarquía ortodoxa y el Estado ha sido objetivo político en Rusia desde las reformas de Pedro I y que, tras el paréntesis soviético, se traduce en la llamada al patriotismo de los cristianos en sermones y documentos oficiales, como el titulado *Bases de la Concepción Social de la Iglesia Ortodoxa de Rusia*:

“Los cristianos ortodoxos, conscientes de ser ciudadanos de la patria celestial, no deben olvidar su patria terrenal (...) El patriotismo del cristiano ortodoxo debe ser activo, y se manifiesta cuando defiende a su patria frente al enemigo, trabaja por el bien de la misma o se preocupa por la vida en orden de la gente, por ejemplo, a través de su participación en los asuntos de gobierno. El cristiano está llamado a preservar y desarrollar la conciencia ciudadana y la cultura nacional. Cuando una nación, civil o étnica, está constituida, por completo o predominantemente, por una comunidad monoconfesional ortodoxa, puede considerarse, en cierto sentido, una comunidad de fe, una nación ortodoxa (Iglesia Ortodoxa Rusa, 2008)”.

A ojos de la jerarquía eclesiástica, Rusia es una “potencia ortodoxa” y los fieles tienen una serie de deberes patrióticos para con una “Madre Patria” que, también en los medios de comunicación vinculados a la Iglesia, es representada sistemáticamente como un país en guerra. La Iglesia, además de una fuerte presencia en el sistema educativo, mantiene numerosos acuerdos con el Ejército que se traducen en la construcción de capillas en los cuarteles, la creación de clubs patrióticos militares y ortodoxos, así como en su labor conmemorativa de los “mártires” caídos en combate. (Rousselet, 2015) La Iglesia Ortodoxa es, por añadidura, un importante actor en la configuración de la política histórica de la Federación Rusa. Aunque en más de una ocasión la jerarquía ha condenado el ateísmo soviético y la represión estalinista, así como canonizado a Nicolás II y su familia, la Iglesia participa también de las fiestas que conmemoran la Victoria en la Segunda Guerra Mundial y ha sido esencial en la difusión de un “discurso sobre la moralidad que,

a menudo, insiste en su continuidad con el *ethos* soviético” (Rousselet, 2015: 59). Así, la jerarquía asume que parte de los valores conservadores y contrarrevolucionarios de la “Santa Rusia”, encarnados por el régimen zarista, permanecieron parcialmente en los códigos morales soviéticos. Esta mirada al pasado ha generado discursos, aparentemente contradictorios, que subrayan la continuidad del período soviético con su predecesor, tanto en términos de un autoritarismo entendido como beneficioso y acorde a la tradición (el pueblo ruso necesita de *mano dura*)¹⁶, como en el conservadurismo moral presente en algunos códigos éticos, asumido en algunos textos de la Iglesia Ortodoxa como expresión del *alma rusa* (*rússkaya dushá*), concepto que pretende aglutinar el conjunto de valores propios del pueblo ruso. Esta conexión, a la que algunos han denominado, con diferentes niveles de ironía, el “Estalinismo ortodoxo” (Desnitski, 2015), es manifiesta entre el ala más conservadora de los nostálgicos de la URSS y toma formas diversas como el denominado “Estalinismo místico”, que Alexander Projánov (2015) defiende desde las páginas del diario *Zavtra*, que él mismo dirige y cuyos seguidores no ven contradicción alguna en acudir a las manifestaciones del primero de mayo con un retrato de Stalin en una mano y un icono ortodoxo en la otra.

El proyecto del neoconservadurismo ruso, promocionado desde el Kremlin, a diferencia de otros a los que utiliza como aliados “patrióticos” en ocasiones concretas (es el caso, por ejemplo, del Partido Comunista de la Federación Rusa), no pone en duda el capitalismo y hace suyo, parcialmente, el conservadurismo de tradición europea, preocupado por la unidad nacional y el orden moral “correcto”. Dicho proyecto toma cuerpo teórico en publicaciones como *Rossiski Konservator*, editada por Rusia Unida y dirigida por Igor Demin, en los materiales producidos por el Centro de Políticas Social-Conservadoras, así como en los textos de autores vinculados al partido como Yuri Shuválov o “intelectuales” recuperados para la causa como el director de cine Nikita Mijalkov. Esencial es, además, para la difusión del mensaje conservador, la recurrente alusión del presidente ruso a los fundamentos de la identidad nacional rusa y a su anclaje en la historia del país.

En esta línea, los conservadores rusos establecen un recorrido histórico lineal que va de la “Santa Rusia” la “Gran Rusia” (Mijalkov, 2010), entendiendo

16. En una encuesta de noviembre de 2015, a la pregunta, ¿hay situaciones en la vida de un país, en las que el pueblo necesita de un gobernante fuerte y autoritario, de una “mano dura?”, el 32% de los encuestados respondieron que Rusia necesita siempre mano dura en el gobierno, y el 39% contestó que en determinadas circunstancias es necesario (Levada Center, 2016: 47).

el período soviético como una anomalía en el curso *natural* de la historia del país que, según esta visión, giraría en torno a la troika “Zar, Iglesia Ortodoxa y Estatismo (*Gosudarstvennost*)” o, en otras palabras, autoritarismo, jerarquía y unidad del Estado sancionados moralmente por la Iglesia, una combinación de ideas heredada parcialmente del nacionalismo ruso decimonónico. El legado autoritario y el paternalismo de la URSS son asumidos por algunos conservadores, así como el papel de potencia mundial; sin embargo, el comunismo es condenado en tanto ideología revolucionaria “extranjera”, importada de Europa y, por ello, contraria a los valores tradicionales rusos. El camino revolucionario sería, según esta mirada, extraña a un pueblo ruso cuya querencia histórica a la estabilidad social es argumentada rescatando conceptos “patrios” del XIX como el de *pochvennichestvo*, corriente literario-filosófica que, entre sus propuestas políticas incluía la idea de que el cambio social debe desarrollarse paulatinamente y buscando el camino en la historia y tradición nacionales, en vez de en experiencias o teorías importadas y de carácter revolucionario como el liberalismo o el marxismo. En esta línea, Nikita Mijalkov, en su “Manifiesto del Conservadurismo Ilustrado”, en el que el cineasta pretende definir la *misión* de Rusia en el mundo actual, dibuja un estado paternalista idealizado, fuerte y vertical en la toma de decisiones. Mijalkov, haciendo suya una de las máximas de los neoconservadores, asume el conservadurismo como “esencia” de la tradición rusa emanada de las élites y, *por ello*, abiertamente positivo para el país. Por su parte, según Mijalkov, las revoluciones, liberales u obreras, fruto de radicales influidos por ideas extrañas a la tradición rusa, han llevado siempre al país a un destructivo caos:

“La historia nacional y universal nos enseña que las más importantes reformas modernizadoras han tenido éxito sólo cuando eran promovidas por estadistas o personalidades públicas y religiosas rusas de orientación centrista y de conservadurismo ilustrado. En cuanto a la ‘ruina en el país y en las mentes’, que tanto sufrimiento, penas y desdichas ha traído a Rusia, ha sido y sigue siendo obra de los predicadores del progreso radical y los exaltados líderes de revoluciones democrático-burguesas y proletarias.” (2010).

Rusia es, en sí misma, una civilización, una alternativa al comunismo, al liberalismo occidental, entendido como *antinatural* (Mosolikov, 2011), y cuyo fracaso moral amenaza con extenderse globalmente. Ante esa amenaza es necesario

defenderse y, en este marco, se entiende el conservadurismo como “ideología nacional”, confeccionada a la contra y a la defensiva, construida como oposición al “otro” occidental; que explota la cultura del miedo a un nuevo intento del enemigo externo por acabar con la civilización rusa. Así visto, Moscú se transforma en el baluarte conservador que durante siglos se ha interpuesto en el camino de la revolución europea y el liberalismo:

“Rusia es el centro y el principal puesto avanzado del conservadurismo europeo (...) El conservadurismo europeo se está muriendo y Rusia es el último país de Europa, donde los valores del conservadurismo siguen teniendo un papel de enorme importancia. Es por eso que la Europa liberal y revolucionaria lleva tres siglos “temiendo y odiando” a Rusia. El mundo occidental entiende perfectamente que, si cae ese “baluarte conservador”, el triunfo del liberalismo y de la globalización se haría ineludible (...) La Europa actual y Rusia nunca podrían ser aliados: el liberalismo europeo y el conservadurismo ruso son dos ideologías opuestas e irreconciliables. Probablemente nosotros seríamos esa “única potencia europea conservadora” que pueda mostrar a Europa el camino correcto por el que ésta consiga conservar su idiosincrasia cultural en vez de verla diluirse sin dejar rastro en la vorágine de la globalización” (Mosolikov, 2011). Desde esta perspectiva, Shuválov (2011) destaca dos logros fundamentales y relacionados en las últimas dos décadas de la historia rusa: por un lado, “la construcción de la democracia en Rusia, la intensificación de la memoria histórica de la sociedad rusa y un giro conservador en los valores de la ciudadanía”. Dicho “giro conservador”, mantiene Shuvalov (2011), “no es una elección arbitraria de la élite política. Es la tendencia dominante en los valores y la ideología de la sociedad rusa”. Esta tendencia “natural”, que prefiere la tradición a la libertad (Mosolikov, 2011), en armonía con el desarrollo histórico en Rusia surge, según esta versión, del pueblo, aunque es liderado por *Rusia Unida*, erigido en el catalizador autorizado de estas tendencias populares.

4. Consecuencias políticas de discurso ideológico

El discurso importa, y mucho, en términos políticos. Que la ciudadanía de la Federación Rusa haya recibido, de forma continuada (aunque con intensidad diversa según el momento) y a través de los medios *mainsteam* un discurso que dibuja a

una nación acorralada, rodeada de enemigos que pretenden humillarla, y que insiste en la necesidad de pertrecharse militar y psicológicamente para una guerra siempre inminente, no puede no tener consecuencias políticas. Como ya hemos apuntado en páginas anteriores, estas circunstancias no se dan sólo en Rusia, ni mucho menos constituyen una novedad en la historia de ese país; pero la presidencia de Putin, especialmente desde 2012, ha servido para consolidar el “marco de la guerra” con un objetivo político, a nuestro entender, prioritario: mantener el *statu quo*. Así, más allá del baile terminológico al que las autoridades rusas nos tienen acostumbrados cuando pretenden definir la “idea nacional”, lo que se ha mantenido contra viento y marea es una apuesta por el autoritarismo, militarista e imperial, con ciertas concesiones en lo social y el indiscutible liderazgo de Vladímir Putin que, con los años, se ha convertido en un ágil y experimentado político que se mueve con destreza en un escenario diseñado a su medida.

Interiorizar la guerra inminente lleva a menudo a tolerar, con menor resistencia o incluso con entusiasmo patriótico, no sólo un desproporcionado gasto militar o el sacrificio “necesario” de algunos derechos y libertades fundamentales, sino la militarización de la sociedad a través de la extrapolación de los valores propios del Ejército al conjunto de la sociedad. Mijalkov, en su largometraje *El barbero de Siberia*, exalta sin ambages el sentimiento de camaradería “propia” del Ejército, pero también la jerarquía y la obediencia al jefe como fundamento, no sólo de la eficiencia en batalla, sino incluso de una vida espiritual más plena para quienes la aceptan en su vida cotidiana. La promoción de la jerarquía militar más allá de los cuarteles tiene mal encaje con el desarrollo de sistemas políticos igualitarios y participativos, y ofrece argumentos para desconfiar del sistema de partidos, el parlamentarismo o la democracia, en favor de la opinión de líderes carismáticos. Por otro lado, el discurso oficial sobre el pasado relaciona, frecuentemente, tradición, paz social y estabilidad política, apoyándose en una mirada a la historia nacional que “demuestra” lo natural e “intrínsecamente ruso” de la obediencia a la autoridad, así como la ancestral oposición al desorden social y las revueltas populares: “Nuestra sensibilidad histórica se caracteriza por el respeto a la autoridad, el poder del Estado, el orden público y por el rechazo al caos de las revueltas rusas ‘sin rumbo y sin piedad’”. (Mijalkov, 2010). El pueblo ruso confiaría, así, en la jerarquía del Estado y en su criterio, y no en sistemas representativos o participativos importados de Occidente. Las propuestas autoritarias resultan más fácil de justificar si la ciudadanía siente la responsabilidad de reproducir aquellos pasajes

históricos de gloria nacional que, con insistencia, les son recordados a través de los medios, y que siempre coinciden con victorias militares o de unidad en torno al autócrata ante la amenaza externa. Dicho de otro modo: si me siento orgulloso heredero de prácticas autoritarias del pasado, seré mucho más receptivo a políticas de ese signo en el presente.

La guerra impone sus lógicas, que llevan consigo una “normalidad” diferente, una nueva cotidianeidad que incluye, como apuntábamos, el sacrificio de ciertos derechos y libertades en favor de la seguridad y la unidad nacional. En tiempos de guerra, por ejemplo, la censura no se discute; el secreto, y no la transparencia, se convierte en la norma, mientras se justifica la desinformación como recurso al que es legítimo acudir para no dar ventajas al adversario. Al enemigo, ni agua: el “marco de la guerra” justifica la represión a la disidencia: la oposición a la línea política marcada desde la jefatura de la vertical del poder es inaceptable cuando la seguridad nacional está en juego. Disentir es fortalecer al enemigo: la guerra es la guerra. En este contexto se comprende mejor la ley aprobada en julio de 2012 que obliga a registrarse como “agentes extranjeros” a las organizaciones no gubernamentales consideradas, difusamente, como “políticas” y que reciban financiación internacional.¹⁷ Las organizaciones incluidas en esta categoría están obligadas a presentarse como “agentes extranjeros” y a hacer constar esta característica en sus actividades y publicaciones. Si bien el objetivo declarado de la Ley es reducir la influencia, en la política nacional, de gobiernos o actores extranjeros, lo cierto es que su aplicación complica aún más el trabajo de organizaciones críticas con las políticas oficiales que, por este motivo, enfrentan serias dificultades para encontrar financiación dentro de la Federación Rusa. Por si fuera poco, la denominación “agente extranjero” evoca a los espías de la Guerra Fría con lo que, simbólicamente, supone el sambenito de quintacolumnista para las asociaciones que figuran en el registro; es el caso de organizaciones que como *Memorial*, dedicada a la recuperación de la memoria histórica

17. Si atendemos a algunos sondeos, parecería que la campaña gubernamental ha tenido cierto éxito. Una encuesta llevada a cabo por el Centro Ruso de Investigaciones sobre la Opinión Pública en julio de 2012 concluye que “en términos generales, la ‘Ley sobre agentes internacionales’ es recibida por la sociedad como un instrumento imprescindible en defensa del intervencionismo extranjero en los asuntos de Rusia (67%), y no como un intento del poder para debilitar a la oposición (16%)”. Véase: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112935>. Por su parte, el Levada Center, en una consulta de noviembre de 2013, da a entender que buena parte de los ciudadanos no tiene muy formada su opinión al respecto: un 35% están a favor de la Ley, un 8% en contra y el 57% tiene problemas para contestar. Véase: <http://www.levada.ru/2013/11/25/repressivnye-zakony-ne-vyzvayut-u-rossiyan-vozmushheniya/>.

y la defensa de los derechos humanos o el Centro Levada, de estudios sobre la opinión pública, se han visto afectados por la ley.¹⁸ No es extraño que organizaciones de este tipo sean vistas con desconfianza por el Kremlin. Como ya hemos indicado, el “marco de la guerra” y las propuestas políticas de las élites rusas necesitan de una narración *ad hoc* de la historia nacional que las dote de “sentido histórico”. Tampoco esa narrativa es inocua en términos políticos; la memoria histórica contiene, entre muchos otros elementos, una propuesta política que bebe del pasado mientras mira al presente-futuro. Como defiende Todorov (2000), la memoria puede ser “ejemplar”, convertirse en un proyecto ético-político que nos permita actuar en el presente para construir un determinado futuro. A diferentes proyectos políticos corresponderán, de esta forma, diversas formas de mirar al pasado: la batalla por la historia es, desde este punto de vista, difícilmente evitable. La propaganda de la memoria hegemónica ayuda a la construcción de un imaginario, habitualmente ideado para servir a las políticas del presente, aunque produce también recepciones negociadas que pueden dar lugar a memorias resistentes, memorias a la “contra” y también a la creativa construcción de memorias alternativas, alejadas en su gestación, método y objetivos de la memoria promocionada desde el Kremlin. Así, el discurso oficial, que fluye por un sistema de medios mayoritariamente dócil, intenta contentar a quienes se sienten mejor pensando en sí mismos como un pueblo espiritualmente superior a Occidente, incomprendido y acosado, con una misión histórica que cumplir que exige sacrificios (la historia de esos sacrificios es parte esencial del discurso histórico promovido por el Kremlin), pero que merece la pena en aras de un objetivo elevado y compartido con generaciones anteriores, especialmente la que luchó en la Segunda Guerra Mundial. De nuevo, si comparto que mi país tiene una misión histórica que cumplir, y que dicho papel implica sacrificios, es posible que sea más indulgente ante medidas que limiten derechos y libertades o frente aquellas que vayan en detrimento de mi bienestar material.

La promoción del pasado implícito en los textos neoconservadores tiene claras implicaciones políticas que comienzan con la delimitación de lo políticamente *normal*; entendido como lo que conserva la armonía con el proyecto histórico de la civilización rusa y lo *anormal*, que contraría dicho proyecto y, por lo tanto, no

18. Memorial se unió, en 2013, a un grupo de ONG que redactaron una reclamación al Tribunal de Estrasburgo en relación a la Ley. Véase: <http://memo.ru/d/146913.html>.

cabe en el ecosistema político de la Federación Rusa: dentro de él, se desarrolla la competencia de ideas; fuera de él, no hay nada más que el adversario:

“Creo que la siguiente etapa en el desarrollo de la democracia rusa (y, al mismo tiempo, nuestro objetivo para la próxima década) sería la conformación de un abanico de partidos de derecha e izquierda en nuestro país de acuerdo con los principios del conservadurismo ruso, es decir en beneficio de la mayoría.” (Shuválov, 2011).

Esto es: pluralismo, sí; diversidad, también, pero sin salirse del marco del conservadurismo. El empobrecimiento de la vida política generado por un planteamiento como éste es evidente. En palabras de García Canclini, “la conmemoración del pasado ‘legítimo’, el que corresponde a la ‘esencia nacional’, a la moral, la religión y la familia, pasa a ser una actividad preponderante. Participar en la vida social es cumplir con un sistema de prácticas ritualizadas que dejan fuera ‘lo extranjero’, lo que desafía el orden consagrado o promueve el escepticismo” (p.113). Este reduccionismo radical de la esfera pública que encorseta, enmarcándolo, el debate político, dificulta la aparición de movimientos sociales que promuevan otras propuestas de cambio social y reduce las posibilidades de participación ciudadana. Sin la difusión de proyectos alternativos es difícil pensar en cambios estructurales de futuro. La legislación que acompaña al proyecto político del Kremlin incluye, además de la censura de las organizaciones que pudiesen abanderar dichas alternativas, normas que pretenden conservar la “moralidad tradicional”. Y en este marco se incluyen leyes como “Sobre la propaganda entre los menores de formas no tradicionales de relaciones sexuales” o la que despenaliza parcialmente la violencia doméstica,¹⁹ ambas promovidas por la diputada Elena Mizúlina, del Comité para los Asuntos de la Familia, la Mujer y la Infancia y conocida por sus posiciones conservadoras en lo que se refiere a los “estilos de vida”. Al mismo tiempo, un discurso histórico que legitima ese modelo de sociedad, así como la jerarquía social existente (entendida como justa, natural, ajustada a las tradiciones rusas), permite a cierta parte de la población manifestar, paralelamente, estar orgulloso de ser parte de un sistema político como el ruso y asumir,

19. El texto completo de la ley puede consultarse aquí: <https://rg.ru/2017/02/10/8-FZ-dok.html>

e incluso legitimar, que su participación en la política del país es (y es normal que así sea) prácticamente nula.²⁰

El discurso político fomentado desde el Kremlin en la Rusia actual tiene, a nuestro entender, la intención de reducir las posibilidades de cambio social en el país y conservar, como se ha dicho, el orden de cosas existente. Este afán de conservación (materializado ideológicamente en el neoconservadurismo) se sustenta en el selectivo rescate de determinados períodos del pasado nacional, interpretados como de gran estabilidad política y, *por lo tanto*, de prosperidad y paz social. De esta forma, las élites actuales se presentan a sí mismas como herederas de aquellas que lideraron dichos períodos y garantes del mantenimiento de los valores y tradiciones que componen la « visión tradicional rusa » de mundo ; visión que, como hemos visto, suele contraponerse al « imaginario occidental ». Para ello, se ha confeccionado y promocionado un discurso que defiende el carácter « intrínsecamente ruso » de prácticas políticas como el autoritarismo, incluido en el ramillete de valores que deben ser conservados como tradición propia, lo que ayuda a que dichas prácticas autoritarias sean aceptadas de mejor grado en la actualidad. El impacto de este discurso en la ciudadanía se ve multiplicado por la propia naturaleza del sistema de medios de comunicación por el que fluye, muy concentrado en torno a las élites y que suele cerrarse en banda ante la posibilidad de difundir discursos alternativos. Si los ciudadanos no pueden acceder con facilidad a narrativas diferentes que construyan otros imaginarios, el cambio social se antoja complicado en la Federación Rusa.

Bibliografía

Desnitski, A. (2015). “PravoslavnyStalinizm: pochemu v RPTS polubiliStalina” en *Carnegie Moscow Center*.

20. Una encuesta realizada por el Centro Levada en octubre de 2013 arroja resultados interesantes a este respecto: a la pregunta, ¿se siente usted orgulloso de vivir en Rusia?, el 70% de los encuestados respondieron “Claramente sí o probablemente sí” (y es la cifra más baja desde 2006), mientras que el 22% respondió “Claramente no o probablemente no”. Al mismo tiempo, a la pregunta, ¿cree usted que ejerce algún tipo de influencia en la vida política y económica del país?, el 17% respondió “Claramente sí o probablemente sí” (y es la cifra más alta desde 2006), mientras que el 78% contestó “Claramente no o probablemente no” (Levada Center, 2013).

- Duguin, A. (2016) “La idea de Eurasia. El eurasianismo como camino hacia una multipolaridad real”. Disponible en: <http://katehon.com/es/article/la-idea-de-eurasia-el-eurasianismo-como-camino-hacia-una-multipolaridad-real>
- García Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México DF: Grijalbo.
- Golts (2005). *Rossiiskii militarism, prepyastviemodernizatsiistrany*. Moscú: Fond LiberalnayaMissia.
- Huyssen, Andreas (2003). *Present Pasts: Urban Palimpsests and the Politics of Memory*. Standford: Standford University Press.
- IglesiaOrtodoxaRusa (2008). “The Basis of the Social Concept”.
- Itar-Tass (2013). “Vyskazyvaniya o kotseptsiiinovogouchebnikaistorii”.
- Koposov, N. (2011). *Pamiatstrogogorezhima. Istoriya y politika v Rosii*. Moskva: NOVOELITERATURNYOBOZRENIE.
- Levada Center (2013). “Rossiyanie o gordosti i svobode”. Disponible en: <http://www.levada.ru/21-11-2013/rossiyane-o-gordosti-i-svobode>
- Levada Center (2016). *Obschesvennoemnenie – 2015*. Moscú: Levada Center.
- Maquiavelo, N. (2006). *El Príncipe*. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- Medvédev, D. (2009). “RossiyaVperiod”, en *RossiiskayaGazeta*. Disponible en: <http://www.kremlin.ru/news/5413>
- Medvedev, S. (2022). “Mat rodna. Sergei Medvedev o voine kak natsionalnoi idee”. En *Svoboda.org*: <https://www.svoboda.org/a/matj-rodna-sergey-medvedev-o-voyne-kak-natsionaljnoy-idee/31947357.html>
- Mijalkov, N. (2010). “ManifestProsveschennogoKonservatizma”, en *Polit.ru*. Disponible en: <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest/>
- Mosolikov, S. (2011). “KonservativnayamissiaRossii”, en *RossiiskiKonservator*, 13 de octubre. Disponible en: <http://rusconservator.livejournal.com/22671.html>
- PervyKanal (2013). “KontseptsiyaprepodavaniyaotechestvennoiistoriiuzhezavtrabudetpredstavlenaPrezidentu. Disponible en: <http://www.1tv.ru/news/social/245111>
- Projánov, A. (2015). “MisticheskiStalinizm”, en *Zavtra*. Disponible en: <http://zavtra.ru/blogs/misticheskij-stalinizm->
- Putin, V. (2004). “Obraschenie presidenta RossiiVladímiraPutina”. Disponible en: <http://www.special.kremlin.ru/events/president/transcripts/22589>
- Putin, V. (2012). “NatsionalnyVopros”, en *NezavisimayaGazeta*, 23 de enero. www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

- Putin, V. (2013a). “A Plea for Caution”, en *The New York Times*, 11 de septiembre. http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?_r=0
- Putin, V. (2013b). “Zasedaniemezhdunarodnogodiskussionnogokluba ‘Valdai’”. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/19243>
- Rianovosti(2013). “Putin: nuzhny novye uchebniky istorii bez dvojnogo tolkovaniya”, en *Ria.ru*, 19 de febrero.
- Rousselet, K. (2015). “The Church in the Service of the Fatherland”, en *Europe-Asia Studies*, Volume 67 (1), pp. 49-67.
- Shuválov, Yuri (2011). “Novy etap razvitiya Rossiiskoi demokratii”, en *Rossiiskii Konservator*, 22 de marzo. <http://www.cscp.ru/10000298/11133/?print>
- Sipri (2017). “World military spending: Increases in the USA and Europe, decreases in oil-exporting countries”. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2017/world-military-spending-increases-usa-and-europe>
- Todorov, T. (2013 [1995]) *Los abusos de la memoria*. Barcelona: Paidós.
- Vázquez-Liñán, M. (2012) “Modernization and Historical Memory in Russia: Two Sides of the Same Coin”, en *Problems of Post-Communism*, 59 (6), pp. 15-26.
- Yakovleva, E. (2022). “Pochemu ne obkhodimo byt so svoei stranoi, kogda ona sovershaet istoricheski povorot i byvor. Otvechaet Mijail Piotrovski”. En *Rossiiskaya Gazeta*: <https://rg.ru/2022/06/22/kartina-mira.html>
- Zagalovki (2013). “Novyuchebnikrossiiskoiistorii enrasskazhetskolkolnikam o Khodorkovskomi Berezovskom”, en *Zagalovki*, 31 de octubre. <http://www.zagalovki.ru/daytheme/uchebnik/31Oct2013> (02/11/2014)

MONOGRÁFICO III.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Introducción	165
1. La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea	166
2. La Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea . . .	171
3. Sobre la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea. Breve referencia a la guerra de Ucrania	174
4. Conclusiones	177
Referencias bibliográficas	178

Introducción

La Unión Europea (UE), aunque siga siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, ha ido perdiendo peso en los asuntos internacionales. Javier Solana, en el año 2016, ya señaló:

“La política exterior europea no puede seguir siendo una declaración de intenciones, un asunto de segundo orden por el cual los Estados miembros no están dispuestos a ceder ni un centímetro de su soberanía. Tenemos que definir hacia dónde queremos ir, qué papel queremos desempeñar en las relaciones internacionales y cómo lograrlo. E incluso algo mucho más básico que todo lo anterior: debemos acordar cuáles son nuestros intereses como Unión Europea.”

Estas palabras adquieren en la actualidad mucha más relevancia teniendo en cuenta los grandes cambios que se han producido desde entonces y que se están produciendo en el orden internacional, así como las amenazas que afectan a Europa, algunas de ellas globales. En este contexto es especialmente relevante el papel de la UE como actor global en materia de seguridad y defensa, la evolución de su política común de seguridad y defensa y la cuestión de su autonomía

estratégica, en particular, después de la invasión rusa de Ucrania que ha puesto de nuevo la sombra de la guerra en territorio europeo.

1. La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, que forma parte de la Acción Exterior, tiene por objeto facilitar a los veintiocho países miembro de la Unión la asunción de más peso en la escena global y tiene como propósitos el mantenimiento de la paz y reforzar la seguridad internacional, promover la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades en todo el mundo (Parlamento Europeo, 2023).

La PESC es una política de naturaleza esencialmente intergubernamental y, por lo tanto, exclusivamente dependiente de la voluntad política de los Estados miembro, que se instauró en el año 1993, mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE). Desde entonces ha experimentado una evolución constante, que se ha visto reflejada en los sucesivos tratados y que, en términos generales, puede resumirse, de acuerdo con Arrufat (Arrufat), en tres grandes etapas:

Una primera etapa, entre 1950 y 1990, en la que destacan algunas iniciativas de política común en el plano político y militar, como la de la creación de la Comunidad Europea de la Defensa y la Comunidad Política Europea (1950), fracasadas ambas debido a las tensiones políticas nacionales y la consideración de estas iniciativas como un atentado a la soberanía nacional. A pesar de ello, dieron pie a la creación de la Unión Europea Occidental, una organización internacional que sirvió para establecer un marco para la colaboración política europea en materia de seguridad y defensa, hasta su disolución en el año 2010. El mecanismo más relevante, creado en esta primera etapa, es el del Consejo Europeo (1974) que tendrá a futuro un peso muy relevante en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Europea. De la misma forma, se incorporó al Acta Única Europea el compromiso de los Estados miembro de consultarse en cada problema de política exterior y seguridad que afectase al interés general para establecer las definiciones de los objetivos y los principios comunes.

Durante la segunda etapa, que se desarrolla entre 1992 y 2004, un periodo convulso en las relaciones internacionales debido al final de la Guerra Fría, la caída del bloque soviético y la proliferación de graves conflictos a nivel global, la

PESC deja de ser un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para incorporarse al acervo comunitario de los tratados gracias al Tratado de Maastricht (1992). En el marco de este tratado, la PESC se reconoce como uno de los tres pilares de la UE junto al de las Comunidades Europeas, y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI). De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, la UE tiene la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembro están obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, que cuenta con los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 21 Tratado de la Unión Europea).

La tercera etapa, desde 2009 a la actualidad, viene marcada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) que aportó reformas de amplio alcance: puso fin a la Comunidad Europea; el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea pasó a denominarse “Tratado de Funcionamiento de la UE”; eliminó la antigua arquitectura de la UE basada en tres pilares y reasignó competencias entre la UE y los países de la UE. En el marco de la PESC, trajo importantes cambios destinados a mejorar y potenciar a la UE como un actor global y a dotarle de medios más acordes al papel que los Estados miembro pretenden que tenga en la escena internacional. En este sentido, se dotó a la UE de personalidad jurídica internacional propia; se ampliaron las funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad –figura creada por el Tratado de Ámsterdam–, como máximo responsable de la dirección de la gestión de los asuntos exteriores de la Unión; cuenta con el Servicio Europeo de Acción Exterior –que apoya al Alto Representante en la dirección de las relaciones diplomáticas de la UE con otros países y lleva adelante la política exterior y de seguridad de la Unión–; y, finalmente, refuerza la rama relativa a la seguridad y la defensa mediante la creación de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) y de sus misiones en el exterior.

La PESC se dirige por la Estrategia Global sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (Servicio de Acción Exterior, 2016). La Estrategia Global establece los intereses y principios fundamentales de la UE para relacionarse con el resto del mundo y tiene como objetivo dar a la UE una visión común y una orientación colectiva. Además, pretende dotar a la UE de mayor eficacia a la hora de enfrentarse a varios desafíos: la seguridad energética, la migración, el cambio climático, el extremismo violento, y las amenazas híbridas –entendidas como una amplia variedad de métodos o actividades empleados por un Estado hostil o agentes no estatales de forma coordinada con el fin de centrarse en vulnerabilidades de los Estados e instituciones democráticos, a la vez que no se rebasa el límite de la guerra declarada formalmente–.

La Estrategia Global establece cinco prioridades generales, aprobadas por el Consejo en octubre de 2016, y que son las siguiente:

1. La prioridad de seguridad y defensa tiene por objeto mejorar la protección de la UE y sus ciudadanos, ayudar a los gobiernos a crear conjuntamente capacidades militares y desarrollar una mejor respuesta a las crisis. Las acciones para mejorar la seguridad de la UE incluyen el Plan de Acción Europeo de la Defensa y el Plan de Aplicación en materia de Seguridad y Defensa.
2. Resiliencia estatal y social mediante el apoyo a la buena gobernanza y las instituciones responsables, y la estrecha colaboración con la sociedad civil. El apoyo se centrará en las regiones vecinas de la UE del sur y el este.
3. Un enfoque integrado de los conflictos y las crisis mediante la plena implicación en todas las fases de los conflictos y mediante el uso coherente de todas las políticas a disposición de la UE en los distintos niveles de gobernanza.
4. Los órdenes regionales de cooperación apoyarán las formas voluntarias de gobernanza regional en todo el mundo y permitirán así a los Estados y los pueblos gestionar mejor los problemas de seguridad; recoger los beneficios económicos de la globalización; expresar más plenamente las culturas e identidades; y ejercer influencia en los asuntos mundiales.
5. En cumplimiento de su compromiso con un orden internacional multilateral basado en normas, la UE tiene como objetivo reformar, transformar y ampliar este sistema. Además de cumplir con sus obligaciones de iniciativas existentes, como el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo

Sostenible, la UE apoyará la ampliación de su número de miembros, la universalización, la plena aplicación y el cumplimiento.

En el mes de noviembre de 2016, en la cumbre de la OTAN, se firma la Declaración Conjunta entre la UE-OTAN que se marcaba como objetivo reforzar la cooperación entre ambas organizaciones para hacer frente a los nuevos retos para la seguridad procedentes de las fronteras este y sur de Europa. El 14 de noviembre, en el marco de la reunión del Consejo de Seguridad y Defensa, se adopta el Plan de Aplicación en el ámbito de la Seguridad y la Defensa (Consejo, 2016). Ese mismo mes, la Comisión presenta su Plan de Acción Europeo de Defensa que se marca como objetivos realizar un gasto más eficiente en capacidades conjuntas de defensa, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y fomentar una base industrial competitiva e innovadora (Comisión, 2016), entre otras medidas, a través de la creación del Fondo Europeo de Defensa. Finalmente, en su reunión de diciembre, el Consejo Europeo se adhiere a la Estrategia Global de la UE, al Plan de Acción Europeo de la Defensa y da luz verde a las propuestas recogidas en la Declaración conjunta UE-OTAN.

En el año 2019, la Unión adopta la “La Estrategia Global de la UE: tres años después, mirando hacia adelante” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019) en la que se concluye que el trabajo común realizado de aplicación de la Estrategia Global, en el periodo anterior, sienta una base sólida para que la UE sea el actor global fiable, cooperativo, pragmático y de principios que los europeos esperan.

Para reforzar esta imagen debe proyectarse al exterior de forma unida y coherente y la Estrategia de 2019 plantea algunos retos para UE en los próximos años:

- Avanzar en la seguridad de la Unión profundizando su labor en materia de inteligencia, cultura estratégica, mando y control, cooperación en materia de defensa, tecnología y cibernética, PCSD civil y militar y acceso a rutas y redes.
- Promover y proteger el multilateralismo y apoyar los órdenes de cooperación regional contribuyendo a la reforma de las organizaciones internacionales, desarrollándose como una asociación de “geometría variable” con países y regiones, combinando inteligentemente flexibilidad e inclusividad en la búsqueda de formatos multilaterales.
- Invertir en la resiliencia de los Estados y las sociedades desde un enfoque integrado hacia los conflictos y crisis en las regiones de nuestro entorno, conscientes de que es ahí donde reside nuestra responsabilidad primordial

y de que la complejidad de los retos de nuestra región son tales que la paciencia, la determinación y el compromiso inquebrantables son esenciales.

- Todo ello requiere un aumento significativo de la inversión política y financiera en nuestra acción exterior, incluida la defensa, una mayor visibilidad y la ampliación tanto del enfoque conjunto en todos los sectores políticos como de una verdadera unión en la acción entre los Estados miembros.

Finalmente, entre los años 2018 y 2019 se van produciendo avances en la PESC, sobre todo, las diferentes iniciativas adoptadas en el seno de la PCSD, el mantenimiento de las relaciones entre la UE y la OTAN y la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz en marzo de 2021, que posteriormente será la estructura utilizada para canalizar el apoyo a las fuerzas armadas ucranianas tras la invasión rusa de febrero de 2022.

Para avanzar en la PCSD, la UE debe ser más autónoma, incluso en términos estratégicos, así como ser cada vez más cooperativa. Una UE más autónoma es una UE más capaz de actuar, junto con sus socios siempre que sea posible, pero sola cuando sea necesario. Los europeos no aspiran a la autarquía, al proteccionismo o al aislamiento. La autonomía tampoco tiene por objeto entrar en el juego de la competencia y la rivalidad entre las potencias mundiales. Todo lo contrario. Europa representa la forma de multilateralismo más consolidada del mundo y si ésta se esfuerza por ser más autónoma, no es para actuar en contra de, sino para actuar en cooperación con nuestros socios (Servicio Europea de Acción Exterior, 2019).

La PCSD es el principal marco político a través del cual los Estados miembro pueden desarrollar una cultura estratégica europea de seguridad y defensa, abordar juntos los conflictos y las crisis, proteger a la Unión y a sus ciudadanos y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Como resultado del tenso contexto geopolítico, la PCSD ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos diez años.

Si bien desde el Tratado de Lisboa (2009) la PCSD ha evolucionado considerablemente, tanto política como institucionalmente, es a partir del año 2021 cuando la Unión Europea puso en marcha una reflexión sobre el futuro de la seguridad y la defensa europeas. Este proceso condujo a la creación de la Brújula Estratégica sobre seguridad y defensa, aprobada por el Consejo de la Unión Europea, el 21 de marzo de 2022, un documento político que establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años. Su objetivo principal era proporcionar orientación política para la puesta en práctica de

la “autonomía estratégica” en cuatro áreas principales: gestión de crisis, resiliencia, capacidades y asociaciones. Sin embargo, en el contexto de la guerra de agresión rusa a Ucrania, que empezó el 24 de febrero de 2022, el documento tuvo que modificarse significativamente para tener en cuenta la desestabilización del orden de seguridad europeo y el cambio posterior en la postura, las ambiciones y las herramientas de la Unión en el ámbito de la defensa.

De hecho, la guerra de agresión rusa ha actuado como un reinicio geopolítico para Europa y ha dado un nuevo impulso a lo que debería convertirse en una Unión de Defensa de la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2023)

2. La Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea

La Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022), primer libro blanco de la UE para la seguridad y la defensa, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2022, puede calificarse como un hito sin precedentes en la historia de la UE, que ha contribuido a la emergencia de una cultura estratégica común y al refuerzo de la cohesión de los europeos en materia de defensa y seguridad, en un momento en el que la guerra reaparece en el continente.

Basándose en la interpretación común de nuestro entorno de seguridad, la Brújula Estratégica establece las grandes orientaciones estratégicas y las nuevas iniciativas europeas que implementar para permitir que los europeos defiendan sus intereses y su libertad de actuación allí donde resulte necesario: mares y océanos, espacio aéreo, espacio exoatmosférico, ciberespacio y espacio informativo.

La Brújula Estratégica nace para cubrir algunas de las deficiencias de ejecución del Plan de Implantación de la Estrategia de Seguridad Global y con el espíritu de servir de complemento a la anterior estrategia europea.

Hay que destacar la importancia del contexto en el que surge la Brújula para entender su contenido, alcance y las modificaciones significativas que ha sufrido el documento en un último momento. En primer lugar, con el Brexit y la salida del Reino Unido de la Unión Europea, potencia militar y nuclear, reticente a la cesión de soberanía, en particular en el campo de seguridad y defensa, se ha presentado la oportunidad de avanzar en la integración de estas áreas de la mano de

los países con una tradición más europeísta. En segundo lugar, la pandemia puso de manifiesto las carencias en ciertos sectores estratégicos de la UE, además de las dependencias existentes, lo que urgó a realizar un mayor esfuerzo en industria e innovación. Por último, la agresión de Rusia a Ucrania ha traído la guerra de vuelta a suelo europeo y ha acelerado el proceso de conversión de la UE en un proveedor de seguridad.

La Brújula se diseñó fundamentalmente para conocer cuáles son los retos y las amenazas que enfrenta la UE como organización, teniendo en cuenta la posición de sus Estados miembro, la mejor forma de gestionarlos y, de esta manera, proyectar una mayor influencia como actor global.

El documento identifica las amenazas desde el análisis del entorno estratégico para pasar posteriormente a las amenazas y desafíos transnacionales. De esta manera, la Brújula señala cómo en un entorno de seguridad que denomina de “alta incertidumbre y competición estratégica” Rusia y su retorno al concepto de “esferas de influencia” suponen una amenaza de primer orden; muestra de ellos son la agresión a Ucrania –precedida la agresión militar en Georgia en 2008 y la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014– al control de facto que ejerce sobre Bielorrusia, la presencia de tropas rusas en la República de Moldavia y el desarrollo de operaciones a través del empleo de estrategias híbridas que incluyen el empleo de campañas de desinformación y grupos mercenarios como Wagner en Libia, Siria, la República Centroafricana o Mali, que representan asimismo una amenaza para la seguridad de Europa. La Brújula señala que la inestabilidad, el terrorismo, la fragilidad institucional o la pobreza en África constituyen grandes desafíos y un imperativo de seguridad para la UE, donde resulta imprescindible un mayor compromiso europeo. En clave global, si EE.UU. representa el socio estratégico de mayor importancia para la Unión, China resulta el rival sistémico y competidor económico, al tiempo que se reconoce su trascendencia para hacer frente a retos globales como el cambio climático. La tensión entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico refleja el hecho de que esta región es el nuevo centro de competición geopolítica. El documento también se hace eco de la importancia de América Latina y los riesgos que pueden derivar de situaciones de fragilidad como son la persistente crisis de Venezuela y las dificultades en el proceso de paz de Colombia, además de la presencia cada vez más extendida y penetrada del crimen organizado y el tráfico de drogas como se ha hecho evidente en Ecuador en los últimos meses.

Del mismo modo, enumera entre las principales amenazas para la seguridad europea, desde el terrorismo hasta la radicalización violenta, así como la proliferación de armas de destrucción masiva, las llamadas estrategias híbridas como los ciberataques, las campañas de desinformación, las injerencias desde el exterior y el uso de tecnologías disruptivas como elemento de ventaja estratégica, hasta la vulnerabilidad en los denominados “espacios comunes globales”, como son los espacios marítimos, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio. El último bloque lo conforman el cambio climático, la degradación medioambiental, los desastres naturales y las crisis sanitarias a nivel global.

En el marco del contexto descrito de riesgos y amenazas, la Brújula Estratégica se orienta hacia la consecución de una mayor autonomía estratégica como medio para que la Unión Europea sea un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional. De esta forma, el documento plantea cuatro áreas de actuación:

1. Trabajar de forma asociativa que implica abordar enfoques más adaptados en seguridad y defensa; reforzar la cooperación con la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) –quien ostenta el protagonismo en materia de defensa– la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana (UA) y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN); además, promueve la creación de un nuevo Foro de Asociación para la Seguridad y la Defensa que aglutine a socios multilaterales, regionales y bilaterales
2. Actuar y estar preparados para responder a situaciones de crisis implica, entre otras medidas, el establecimiento de una capacidad de despliegue rápido de la UE de hasta 5.000 efectivos, lo que supone una evolución del concepto de los grupos de combate de la Unión Europea (EU Battlegroups); la realización de ejercicios periódicos de asistencia mutua; y la adopción de un nuevo Plan de Acción de Movilidad Militar.
3. Asegurar los intereses y proteger a los ciudadanos europeos para lo que se adoptarán un conjunto de instrumentos de la UE con el objeto de contrarrestar las amenazas híbridas; una nueva estrategia espacial de la UE para la seguridad y defensa; refuerzo del Centro de Satélites de la UE para impulsar la capacidad autónoma en inteligencia geoespacial; afirmar su papel de proveedor de seguridad en los espacios comunes estratégicos y asegurar el acceso a ámbitos estratégicos: alta mar –seguridad marítima, aumentar

la presencia naval de la UE y ampliar el concepto de presencias marítimas coordinadas a otros zonas–; ámbito aéreo –garantizar un acceso seguro y protegido al espacio aéreo por parte de Europa–; espacio ultraterrestre y ciberespacio –proteger y defender las fuerzas e infraestructuras militares de la UE frente a ciberataques y seguir desarrollando la política de ciberdefensa de la UE–. La gobernanza de los espacios comunes globales se verá reforzada a través de la publicación de la nueva ley de ciber-resiliencia y de una nueva estrategia para la seguridad y la defensa del espacio.

4. Invertir en seguridad significa mejorar la inversión y la Brújula Estratégica hace un llamamiento a invertir “más y mejor”. Se trata, de aumentar los presupuestos en áreas clave y dotar de mayor coherencia inversora entre los Estados miembro de la Unión.

3. Sobre la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea. Una breve referencia a la guerra de Ucrania

El término “autonomía estratégica” se consolidó oficialmente con la adopción de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa de 2016 y, aunque no define claramente el término, lo que ha permitido cierta flexibilidad a la hora de interpretarlo, ha quedado enmarcado en tres dimensiones: operacional (civil y militar), económica (industrial) y política (diplomática), que también incluye la capacidad de tomar decisiones.

Por autonomía operacional se debería entender la capacidad de planear y conducir en solitario (autónomamente) operaciones y misiones civiles y militares, así como estar dotados del necesario marco institucional y de las capacidades necesarias político, militares y civiles. Por su parte, por autonomía industrial, la capacidad de desarrollar autonomía tecnológica y construir las capacidades civiles y militares requeridas por la autonomía operacional. Finalmente, por autonomía política, previa e indispensable y necesaria para el desarrollo del tipo de autonomías ya señaladas, la capacidad de tomar la decisión de actuar, de definir los objetivos de la política exterior y de seguridad, así como las herramientas que se usarán para su consecución (IEEE, 2022).

Si bien la Brújula Estratégica ha permitido avanzar en la creación de una visión compartida del panorama internacional que permita forjar una cultura

estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, qué tipo de amenazas acechan y con qué prioridad se deben atender, abarcar todas las dimensiones relativas a la autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa requerirá de un enorme esfuerzo y superar importantes dificultades (Molina y Benedicto, 2021), cuestión que ha puesto sobre la mesa la guerra en Ucrania.

Durante las últimas décadas, los debates sobre seguridad y defensa en Europa no han girado en torno a la disuasión y a la defensa territorial frente a posibles amenazas estatales, ya que se daba por hecho que estas cuestiones entraban dentro del ámbito de competencia de la OTAN, sino que se han centrado más bien en la gestión de crisis en el exterior, esencialmente operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización. Esta circunstancia, en cambio, se ha visto alterada con la agresión de Rusia a Ucrania y el retorno de los conflictos interestatales o la guerra de alta intensidad en el suelo europeo, con el espectro de la confrontación con una potencia, además, nuclear.

En este contexto se ha puesto en evidencia que la defensa europea ha sido y sigue siendo necesaria, al mismo tiempo que la viabilidad, la factibilidad o la pertinencia de la autonomía estratégica total de la Unión Europea continúa encontrando resistencias. Si bien Europa, prácticamente desde la finalización del Segunda Guerra Mundial, ha visto garantizada su seguridad por la OTAN y los EE. UU., en el momento actual debe conciliar las amenazas territoriales, con un menor interés de los EE. UU. por involucrarse en aquellos escenarios donde no proteja o defienda intereses propios y la necesidad de Europea de dotarse de una capacidad de maniobra geopolítica con la que actualmente no cuenta.

La actuación y las capacidades de la UE en el marco de guerra en Ucrania, en tanto que actor internacional, han experimentado un salto muy notable tanto en su dimensión de seguridad y defensa. El alto representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell, solo unos días después de la invasión de Ucrania presentó ante el Consejo de Asuntos Exteriores la propuesta de utilizar 500 millones de euros del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para financiar ayuda militar para que Ucrania pudiera defenderse de la agresión rusa. Al presentar ese acuerdo señaló que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica” (Borrell, 2022). Un año después, la UE ya había movilizado 3.100 millones de euros de ese fondo, que habían financiado la transferencia a Ucrania de 325 tanques pesados, 36 helicópteros militares, 200 sistemas de lanzadores múltiples

de cohetes y alrededor de 1.000 drones. A ello ha de sumarse la decisión, en noviembre de 2022, de establecer una misión europea de asistencia militar para entrenar a lo largo de dos años a 15.000 soldados ucranianos en varios Estados miembros. También en abril de 2023, la UE tomó otra decisión histórica cuando acordó destinar 2.000 millones de euros del FEAP para adquirir un millón de proyectiles de artillería y otras municiones –lo importante es que es un instrumento europeo común, y que, a pesar de su diseño intergubernamental, ha tenido el respaldo del Consejo de la UE, a través del cual los Estados miembros asumen colectivamente la decisión y comparten la responsabilidad de ese apoyo militar–. Asimismo, la Unión Europea ha adoptado sanciones contra Rusia, medidas restrictivas contra particulares, sanciones económicas, prohibición de medios de comunicación, medidas diplomáticas, restricciones de relaciones económicas (Sanahuja, 2022-2023)

Ahora bien, en este contexto, EE.UU. ha sido un actor decisivo, un aliado indispensable, ya que sin dejar de considerar prioritaria la pugna estratégica con China, Asia y el Indo-Pacífico, ha vuelto a implicarse en la seguridad europea como no lo hacía desde el fin de la Guerra Fría. Tras el ataque ruso, la OTAN ha dejado atrás su crisis en términos del alcance de su misión en la nueva realidad internacional, y parece haber recuperado con rapidez su razón de ser como instrumento disuasorio y defensivo. En este sentido, se puede decir que se ha retornado al atlantismo que se manifestó con claridad en la Cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid en junio de 2022, en la que se aprueba el nuevo concepto estratégico, que define a la organización como un foro transatlántico “único, esencial e indispensable”, declara que “la zona euroatlántica ya no está en paz” y, además, señala a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”. Con la Cumbre de Madrid se adopta una concepción de la seguridad y una doctrina estratégica de disuasión y defensa más militarizada, un mayor despliegue de fuerzas y planeación conjunta, la integración de fuerzas locales y de Estados Unidos y otros aliados, y la securitización del conjunto de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia (Sanahuja, 2022-2023)

La invasión rusa ha revelado el profundo grado de dependencia de la UE de EE.UU. en materia de seguridad y defensa y la encrucijada que esto representa: apostar por una UE autónoma en materia de seguridad y defensa y la construcción definitiva de una PCSD, que tenga también en el centro la defensa territorial

y la disuasión frente a posibles amenazas de grandes potencias, o continuar bajo el manto protector de la OTAN en la esfera de cooperación y coordinación asumida hasta el momento, pero teniendo presente la nueva Estrategia de Defensa de los EE.UU y la reducción del “ancho de banda” en Europa (Simón, 2022).

4. Conclusiones

La PCSD, que forma parte integral de la política exterior y de seguridad común de la Unión, es el principal marco político a través del cual los Estados miembros pueden desarrollar una cultura estratégica europea autónoma de seguridad y defensa.

Ahora bien, hay que recordar que seguridad y defensa no son competencias exclusivas de la Unión Europea, sino que dependen de la voluntad de los Estados miembros. Son materias en las que históricamente los Estados se han mostrado contrarios a ceder soberanía: que un Estado delegue las directrices de seguridad y defensa en cualquier otro actor de forma exclusiva es un tema de gran sensibilidad en los debates nacionales. La adopción de la Brújula Estratégica, en marzo de 2022, supone un avance importante en términos de unidad o de integración ya que dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos, y fortalecimiento de capacidades, que abarca los medios militares, la cooperación en programas de armamento, con nuevos programas y la reactivación de otros ya propuestos (escudo antimisiles europeo, plataformas navales y de combate aéreo, blindados, defensa espacial, redes satelitales de comunicaciones de órbita baja o media) y la adopción de una estrategia común frente a amenazas híbridas, ciber guerra o desinformación (Unión Europea, 2022). Ahora bien, la UE tiene carencias significativas en términos de capacidades militares propias, modernas y bien cohesionadas, que le permitan desplegar acciones militares autónomas para su propia defensa y no solo acciones de seguridad en terceros países.

Esto pone en cuestión la posibilidad de alcanzar una autonomía estratégica europea en materia de seguridad y defensa. Aunque la situación de amenaza actual provocada por la guerra en Ucrania pudiera ser propicia para sentar las bases de una cooperación y una coordinación más exhaustivas en seguridad y defensa entre los Estados miembro o para que se dé un paso al frente y estas competencias adquieran un carácter realmente comunitario, que proyectara la UE como un actor global en esta materia con capacidad para complementarse con otras

organizaciones, como es el caso de la OTAN, la realidad ha mostrado que es difícil que la Unión logre el control total de la seguridad y la defensa de su territorio y de sus ciudadanos. El papel que ha desempeñado los EE.UU., un revulsivo para la OTAN, en la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha sido decisivo y presupone la prevalencia de la perspectiva aliancista de la organización.

Un exceso de confianza en el paraguas estadounidense puede resultar arriesgado en la medida que su estrategia internacional se ha basado en dejar de ser el policía del mundo y centrarse en la protección y defensa de sus intereses que, cuando no coincidan con los de la UE, provocará que ésta debe dotarse de voluntad y de la capacidad para ejercer su soberanía estratégica y una agenda propia.

Referencias bibliográficas

- Alberto D. Arrufat Cárdua, Políticas de la Unión Europea. La acción exterior de la Unión Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común, Cátedra Jean Monnet. Universidad Católica de Valencia: https://www.openeuropeuv.es/la-accion-exterior-de-la-union-europea-la-politica-exterior-y-de-seguridad-comun/#2_Evolucion_historica_de_la_Politica_exterior_y_de_seguridad_comun_PESC
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, 2016.
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Estrategia Global de la UE: tres años después, mirando hacia adelante, 2019.
- Javier Solana BBVA-OpenMind, La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2016/01/BBVA-OpenMind-Javier-Solana-La-politica-exterior-europea-y-sus-desafios-en-el-contexto-actual-1.pdf>
- Luis Simón, La Unión Europea hacia la autonomía estratégica Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924, Instituto Español De Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, octubre de 2022: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/l/a/la_uni_n_europea_hacia_autonom_a_estrat_gica_1.pdf
- María José Molina Y Miguel Ángel Benedicto, Autonomía estratégica en seguridad y defensa: un Anheló geopolítico que no se hace realidad en la

Unión europea Centro de Estudios Garrigues, Universidad Complutense,
Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 55 (January/Enero 2021)

José Antonio Sanahuja, La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la
autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio,
Anuario CEIPAZ 2022-2023.

Parlamento Europeo, La Política Exterior: Objetivos, mecanismos y resultados,
2023.

Real Instituto Elcano, Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania
ARI 62/2022, 18 de octubre de 2022: [https://www.realinstitutoelcano.org/
analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/](https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/)

MONOGRÁFICO IV.

LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. Las diferentes aproximaciones de las relaciones internacionales a la política exterior de China	183
2. Los principios rectores de la política exterior china desde 1949 hasta la actualidad . . .	186
3. Análisis de la evolución de la política exterior china con el Partido Comunista de China al frente	187
4. Tendencias domésticas que afectan a la política exterior China en la actualidad	191
5. El papel cambiante de China en las organizaciones internacionales. Especial referencia a su posición en las Naciones Unidas	193
6. Las relaciones de China con el Sur Global: África, con América Latina	196
7. Algunas consideraciones finales	201
Referencias bibliográficas	202

1. Las diferentes aproximaciones de las relaciones internacionales a la política exterior de China

La aproximación teórica al estudio o al análisis de las relaciones internacionales de China combina dos pulsaciones que son perfectamente legítimas: por un lado, la académica por descifrar cómo funciona la política exterior de China y, de otro lado, una pulsión más práctica que tiene que ver con una vocación normativa.

La política exterior de China puede estudiarse, por un lado, desde explicaciones de carácter endógeno, es decir, mirando a los factores domésticos del país para entender cómo articulan la forma en la que el Estado se proyecta hacia la sociedad internacional; por otro lado, y frente a estas primeras, a partir de aproximaciones exógenas o estructurales externas que ponen el acento en factores ajenos a la propia China y a la posición que tiene en el mundo; por último, las que toman en consideración una representación híbrida de los factores endógenos y exógenos.

De esta manera, en este primer grupo de aproximaciones endógenas para explicar el comportamiento de China en el mundo conviven varias teorías. Una primera teoría es la del líder, que tiende a extrapolar las aspiraciones de China en las relaciones internacionales a partir de la voluntad de quienes ocupan las figuras más preponderantes del Estado chino, sus principales líderes, que juegan un papel

muy importante en la conformación del interés nacional. La influencia de esta teoría en el análisis de las relaciones internacionales de China es oscilante entre la década de los 60, en la que surge, hasta la década de los 90, en la que comienza a perder autoridad, pero que vuelve a tomar impulso a partir de 2013, año en el que Xi Jinping es elegido presidente de la República Popular de China, quien ha ocupado una cota de poder casi sin precedentes. Esa aproximación permite señalar que la política exterior es fruto de las preferencias, y de los prejuicios, de los dirigentes chinos. Sin embargo, esta teoría, que ha impregnado las aproximaciones teóricas de los realistas de Estados Unidos (EE. UU.) y la escuela de relaciones internacionales europeas, peca de ser muy simplista y desconoce el funcionamiento del sistema político chino, además de ser cortoplacista y poco precisa.

Una segunda explicación teórica endógena de las relaciones internacionales de China se centra en la figura del Partido Comunista Chino (PCC) y en cómo la política exterior china refleja el interés nacional, no del conjunto del país, sino del propio que Partido, que no es otro que perpetuarse en el poder. En tal sentido, las decisiones que articulan la política exterior son aquellas que favorecen la posición del partido. Esta segunda teoría, al alza en la segunda mitad del siglo pasado, ha ido perdiendo importancia en la medida que las estructuras del Estado se han ido reforzando y que el PCC ha ido dejando la toma de decisiones en el propio gobierno, dicho de otra manera, cuando ha tenido lugar un cierto debilitamiento del PCC a favor de las estructuras del Estado. Otro punto es que esta teoría explica mucho las relaciones de China con la diáspora.

Una tercera teoría, y última dentro del campo de las explicaciones endógenas, es la de la cultura estratégica que plantea que, con independencia de lo que ocurra en el resto de mundo y su distribución del poder, China ha tenido una determinada manera de entender el mundo, es decir, que ha desarrollado una cultura política que impregna cualquier decisión en materia de política exterior. Esta teoría bebe mucho de libro sobre el arte de la guerra de Sun tzu. Con arreglo a ella, China tendría una predisposición histórica hacia la reivindicación de su posición en el mundo al entendido de que siente insatisfecha con el reconocimiento internacional que recibe. De esta manera, su comportamiento no depende de su relación relativa en el mundo –ni siquiera tiene como país una agenda expansionista o civilizatoria– sino de la necesidad de ganar un mayor reconocimiento de su autonomía e independencia en las relaciones internacionales.

Frente a estas aproximaciones explicativas de la política exterior china de carácter endógeno se encuentran las llamadas aproximaciones exógenas, estructurales o externas que ponen el acento en el análisis y el estudio de factores ajenos a la propia China y a la posición que tiene en el mundo.

De ellas cabe destacar, por el enorme peso en el estudio de la política exterior de China en los últimos 20 años, la teoría que pone énfasis en la condición anárquica del sistema internacional y el giro hegemónico. Esta teoría parte del paradigma realista de la anarquía internacional que establece que en el mundo internacional no hay una autoridad por encima de los Estados. En esta situación, se está produciendo una cierta traslación del poder de EE. UU. a China, lo que la obliga a desarrollar una política más agresiva. De acuerdo con este enfoque, la política exterior de China no se explica tanto por sus preferencias sino por la distribución del poder en la sociedad internacional, que necesariamente la lleva a comportarse de una forma más asertiva y confirmar su posición en la sociedad internacional para no correr el riesgo de ser rebajada o corregida en sus expectativas.

La teoría de los procesos de socialización o de comunidades epistémicas, integrada en la esfera exógena, revela que, si bien China es un país insatisfecho, respecto del reconocimiento internacional del que goza su posición, también ha venido siendo permeable progresivamente a las influencias externas y ha estado expuesta al aprendizaje como resultado de su participación en organizaciones o foros internacionales, que le ha permitido ir familiarizándose con las instituciones, normas y mecanismos del orden liberal. Con todo ello, se puede afirmar que China ha aprendido las reglas del juego y para proyectarse internacionalmente ha desarrollado una política exterior más profesionalizada que apuesta por la diplomacia intelectual.

En cuanto a la tercera y última de las aproximaciones, la denominada híbrida, basta señalar que solo, en los últimos 10 años, es que han aparecido aspectos más transversales en el análisis de la política exterior de China y esto tiene mucho que ver con el gran desconocimiento sobre su sistema política y que domina, lamentablemente, el análisis y el estudio de las relaciones internacionales. De hecho, los nuevos teóricos chinos, que entienden de la enorme complejidad que entraña un estudio sin fisuras de la política exterior china, se muestran muy prudentes en cuanto al desarrollo de teoría propias y su alcance.

2. Los principios rectores de la política exterior china desde 1949 hasta la actualidad

A la hora de abordar el estudio de la política exterior de China es necesario identificar y analizar los elementos que se han considerado estables en su formación y desarrollo. A renglón seguido, se expondrán, de manera abreviada, algunos de los principios rectores que han articulado la proyección exterior de China desde el año 1949, año en el que termina la guerra civil y nace la República Popular China.

La teoría del desarrollismo económico, o la preocupación por el fortalecimiento económico del país, ha atravesado la formación de la política exterior china. Por un lado, esta relevancia de los aspectos económicos está profundamente arraigada con la manera propia en la que los países asiáticos conciben al Estado. De hecho, el Estado, como forma de organización política, no surge naturalmente en los países asiáticos, sino que viene impuesto por los procesos de colonización primero y descolonización después. La forma de reconciliar las tradicionales políticas en Asia con la figura del Estado es instrumental y se explica, por tanto, en tanto en cuanto esta institución sirva para proveer el desarrollo económico de los países y las necesidades de los ciudadanos. China, de manera clara, no escapa a circunstancia. Por otro lado, el paradigma del desarrollo económico tiene que ver con las fuentes de legitimación del PCC. Si bien en el año 1949, la legitimidad del Partido provenía de su victoria en la guerra civil, de su indiscutible contribución a la victoria de los Aliados sobre Japón en la Segunda Guerra Mundial, y a la adscripción del campesinado, a partir de los años 60 o 70, se hace necesario buscar otras fuentes de legitimación, como son la ideología comunista, primero, y a partir de los años 80, cuando decae el sustrato ideológico, la capacidad del PCC de promover el desarrollo y crecimiento económico para la nación.

Los principios de coexistencia pacífica también han sido determinantes en la formación de la política exterior de China. Estos principios basados en la no injerencia en los asuntos internos, la reivindicación de la autonomía del país, el principio de la soberanía, la cooperación y el impulso de la ciencia y de unas relaciones culturales más intensas y de amistad. De hecho, China se ha convertido en el principal garante de la soberanía y de la no injerencia y han hecho de ellos su narrativa principal en política exterior.

Juntamente a estos principios rectores, China ha declarado y defendido abiertamente como configuradores de su política exterior: el continuismo y la

ausencia de conductas disruptivas, que aspiran a contribuir a una sociedad internacional estable y pacífica –de hecho, China se ha mantenido neutral o ajena a la conflictividad armada en otras regiones del planeta, poco tentado a las dinámicas de la conflictividad internacional, aunque no haya hecho una manifestación firme sobre la paz– y una retórica de hermanamiento con el conjunto de países excluidos de las relaciones internacionales, desde el grupo de países no alineados, reunidos en la Conferencia de Bandung (1955), hasta lo que hoy se denominan como países del Sur Global.

Asimismo, existen otras constantes que no son tan visibles o declaradas, pero que han configurado la política exterior china en los últimos 70 años: el fomento de una política exterior plural, bifurcada entre el PCC y el Estado, y que se reclina sobre una u otra en función de quiénes sean sus interlocutores internacionales; el desarrollo de una política exterior tímida por el temor de ser identificada como un actor que pretenda alterar el orden internacional establecido o de querer jugar un papel muy importante en las relaciones internacionales; la voluntad de recuperar sus capacidades militares porque si bien es una gran potencia en materia económica, política, cultural, incluso en la lucha contra la emergencia climática, su capacidad militar ha estado limitada lo que le hace parecer más vulnerable; y, por último, se ha mostrado enormemente pragmática para generar estabilidad y ganar tiempo en la medida que en los últimos años se ve a China como la potencia mundial que pueden desbancar a los EE.UU de su posición de hegemon mundial, y necesita consolidar su posición y abordar los grandes desafíos que enfrenta.

De manera sintética se puede afirmar que la política exterior china, en los últimos 70 años, ha querido recuperar todo lo perdido durante el llamado Siglo de la Humillación, para lo que lo que pretende restituir el orgullo de un país y hacerlo competir en plano de igualdad.

3. Análisis de la evolución de la política exterior china con el Partido Comunista de China al frente

En un intento de sistematizar el análisis de la evolución de la política exterior de China se han identificado cinco grandes etapas, en los últimos 70 años, que, aunque no son perfectas, sirven para entender su evolución.

Desde 1949 hasta 1969

Esta primera fase comienza con la fundación de la República Popular China (RPC), proclamada en Pekín el 1 de octubre de 1949 en el territorio de la desaparecida República de China, y llega hasta la ruptura de relaciones diplomáticas entre China y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Durante este periodo, la política exterior estuvo muy marcada por la personalidad de Mao Zedong, primer presidente de la RPC, y fue concebida como una política de Estado secundaria respecto de las otras políticas, muy centrado en la reconstrucción nacional después del Siglo de la Humillación, de la II Guerra Mundial, de la guerra sino-japonesa y la propia guerra civil. China, durante estos 20 años, vive un periodo de introspección que se acerca a la autarquía y hace de su política exterior algo marginal.

Si bien durante un primer momento, su política exterior estuvo muy ligada al protagonismo de la URSS, delegada de la representación de los países comunistas en la escena internacional, a partir de los años 60 comienza su distanciamiento con país soviético y reivindica su papel y representación propia. De hecho, comienza a romper su aislamiento detrás de la necesidad de escapar de una estrategia perceptible para China de que Occidente quiere relegarla a un segundo plano.

La política exterior, en esta etapa, viene marcada, además, por la ideología y prioriza sus relaciones con los países comunistas y simpatizantes, marcada por el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de China y por el cálculo estratégico militar, preocupada por la agenda de seguridad, marcada por el realismo defensivo.

Asimismo, a penas participa en las organizaciones internacionales, que considera instrumentos al servicio del mundo occidental, y se siente más cómoda con el bilateralismo.

En resumen, estos 20 años suponen un ejercicio de introspección en la medida que China necesita revisar su pasado glorioso imperial y tiene que encontrar el tono justo para reivindicar la grandeza del periodo imperial y alejarse del periódico dinástico, al que responsabilidad de los males del país en el S. XIX y XX.

Desde 1969 hasta 1989

Este periodo comienza con el giro de las relaciones entre EEUU y China. En el año 1989, China percibe que las decisiones que adopta ya no pasan tan desapercibidas en la arena internacional y su política exterior debe cuidarse respecto de las

decisiones que toma, en particular, en términos militares y de seguridad, ya que sus costes tienen más peso que los económicos y los comerciales.

En la medida que el contexto internacional ha cambiado y también lo han hecho las necesidades económicas del país, China busca proyectarse mejor en sus relaciones exteriores. La masacre de la plaza de Tiananmén (1989) supuso un cambio de rumbo de la política exterior china, totalmente imprevisto para aquellos que adoptaron sanciones contra el país, como consecuencia de este trágico acontecimiento histórico, con el propósito de acercarlo a una ola democratizadora.

El embargo de armas y el bloqueo a las inversiones sobre China, que no la hizo sucumbir, provocó que emprendiera un camino de acercamiento a sus países vecinos. De esta manera, regionaliza su política exterior y empieza a dar más importancia a las cuestiones económicas y comerciales y reivindicarse como una gran potencia, hecho cada vez más incontestable y que empieza a hacerse más visible.

En esta línea se percibe como, en el año 1994, China se pronuncia sin timidez sobre los ataques a su diáspora en Indonesia o como, entre 1997 y 1998, en el marco de la crisis financiera sale al rescate de los países del sudeste asiático, una vez que EEUU ya se ha retirado de esta región terminada la guerra fría.

Un acontecimiento destacable de este periodo, que se traduce en un punto de inflexión fundamental en la proyección hacia el exterior de China, tiene lugar en el año 1993, y trata del cambio en su posición de exportador de petróleo a importador neto, lo que se une a su incipiente dependencia energética del carbón. Esta circunstancia es importante porque si el despegue económico de China empieza en los 90, este modelo de desarrollo industrial lleva a un cambio en el mercado internacional de los hidrocarburos, lo que significa un cambio de sus relaciones con Oriente Medio y otros productores, por lo que forzaría el desarrollo de una estrategia para mejorar sus relaciones internacionales con los países de la región, lo que pasa por ceder a su tradicional neutralidad y timidez en las cuestiones internacionales que le son ajenas

Desde 1990 al 2001

China va ganando una cierta aceptación en la agenda internacional al mostrarse ya como una gran potencia, pero con una economía en vías de desarrollo –por lo que se resiste a abandonar su papel de líder de los países en vías de desarrollo (PVD)– que termina en 2001 con la entrada de China en la OMC y otros

acontecimientos importantes como el inicio de la guerra en Afganistán y la guerra global contra el terrorismo que inicia con los ataques a las torres gemelas y el Pentágono en los EE.UU.

Desde 2001 al 2012

A partir del año 2001, China se muestra hacia el exterior de una forma impregnada de pragmatismo, asertividad, participación en organizaciones internacionales, adjetivación de su protagonismo, reivindicación de la cultura china y profesionalización de su diplomacia. Todo esto se traduce en 2 cosas: por un lado, el refuerzo de las estructuras del Estado, particularmente, la ampliación del servicio exterior de China –hoy es el segundo exterior a nivel mundial, superando los 50.000 trabajadores– y la construcción de la diplomacia moderna china; de otro lado, el establecimiento de mejores relaciones con las grandes potencias. De alguna manera, entre 2001 y 2021, China se da cuenta que su política exterior está llamado a jugar un papel más importante en las RRII y se prepara para ello.

Del 2012 al 2023

China, a partir de 2012, que toma conciencia de su realidad como potencia mundial y las implicaciones que su posición puede tener respecto del orden de la sociedad internacional y las expectativas que ello genera en los actores internacionales, comienza a hacer un cálculo más posibilista de sus capacidades, se centra en algunos proyectos de carácter estratégico y mide con mucho cuidado cualquier decisión que pueda generar conflicto o desconfianza a sabiendas de estar más expuesta al escrutinio de otros actores, evitando caer en la trampa de las profecías autocumplidas. Para ello pone en marcha una combinación más táctica de velocidad rápida y moderada para sus proyectos estratégicos; aumenta sus inversiones en África y América Latina y rebaja sus críticas hacia Occidente en general; apuesta por su modelo de industrialización y, al mismo tiempo, pretende ser uno de los garantes en la lucha contra la emergencia climática; asume una posición conciliadora con EE.UU, Japón y Corea del Sur.

Su estrategia se basa en apuntalar su grado de legitimidad para que cuando llegue el momento de asumir el liderazgo mundial –existe un cierto consenso sobre que China sea la gran potencia que sustituya a EE. UU y se estima que un cambio en este sentido puede producirse en 2049, momento en que se cumple el

centenario del nacimiento de la RPC y del PPCC— goce del respeto de las potencias mundiales en las relaciones internacionales.

4. Tendencias domésticas que afectan a la política exterior de China en la actualidad

La política exterior china ha convivido, en los últimos 5 o 7 años, con un abanico muy amplio de voces y de intereses de diferentes actores domésticos que se han ido yuxtaponiendo. Juntamente con los actores tradicionales en la construcción de la política exterior, como son el gobierno chino, el PCC y el Ejército de Liberación Nacional, aparecen ahora las grandes empresas nacionales chinas, los gobiernos locales y provincias, *think tanks* chinos, la misma academia china, los medios de comunicación y el peso cada vez mayor de la ciudadanía.

En cuanto a estos elementos domésticos que influyen en la configuración de la política exterior encontramos los siguiente:

El nacionalismo chino ha pasado a tener un paso relevante en la construcción del discurso que impregna la política exterior, aunque no pasa por la reivindicación de la ideología en su proyección exterior.

Las decisiones en materia de política exterior se toman a través de relaciones informales, de carácter privado, en el marco de una interlocución de los diferentes actores que participan en ella, que a veces es difícil de entender.

La influencia creciente de las plataformas de internet y de actores que han ido surgiendo en torno a ella han hecho posible trascender los muros que ha construido el gobierno chino. De esta manera, las autoridades ya no viven al margen de las expresiones de la ciudadanía.

En este contexto, a partir del año 2023, pueden apreciarse 3 grandes movimientos o tendencias en la construcción de la política exterior china: la fragmentación en su proceso de construcción de la mano de la participación de los actores tradicionales y no tradicionales para lo que se abandona la idea de la dirección y orientación única de la política exterior del líder del PCC; el debate sobre el grado de internacionalización al que debería llegar China; y, por último, la creciente preocupación por parte de los llamados príncipes o burócratas de PCC por la defensa de los intereses nacionales propios, frente a la creciente, y obvia, internacionalización.

La pregunta que surge de manera natural en este contexto de transformaciones es si habrá durante 2023 un punto de inflexión y, de producirse, cuáles serían los elementos de cambio o de continuidad.

Para empezar, hay que indicar que, en los últimos 5 años, la regionalización que ha acompañado a la política exterior de China ha marcado sus cálculos estratégicos; las relaciones con los países vecinos Corea del Norte, Corea del Sur, Pakistán, India, Taiwan, Japón y, por supuesto, con las grandes potencias europeas, Rusia y EEUU, han sido el termómetro o el parámetro de los que se puede hacer y de los que no en sus relaciones internacionales. Aunque no todo lo que haga China en política exterior tiene que acompañar sus relaciones con estos actores, sí delimitan de manera importante sus decisiones más significativas.

A parte de esto, no puede obviarse la enorme transformación que ha experimentado la diplomacia china en los últimos años. De hecho, como ya se ha mencionado, ha aumentado significativamente no solo el número de personas que trabajan para la política exterior China, si no que muchas de ellas, menores de 40 años, se han formado en escuelas de diplomacia internacional, lo que ha contribuido a su profesionalización, distanciándose de lo que había sido la política exterior tradicional. Hay que añadir que esto también es el resultado de la inversión que China ha realizado en el sector académico, en particular, en las escuelas de relaciones internacionales, lo que invita a pensar la creación de un corpus teórico propio de las relaciones internacionales de China.

A pesar de esta pretensión de tecnificar la política exterior, ésta atraviesa de manera clara por un periodo de configuración sobre el aprendizaje que ofrecen los elementos que han sustentado la legitimidad de otros países en las relaciones internacionales y sobre los que pueda construir la suya propia. De esta forma, parece que pretende adoptar el *soft law* del Imperio francés con la construcción de una diplomacia más moderna y profesionalizada; la construcción de una red marítima, que propia del Imperio británico, y que hoy puede apreciarse en la Nueva Ruta de la Seda; la idea de civilización inspirada en el Imperio español, que no tanto se manifiesta con un trasfondo ideológico, político o religioso, sino más bien económico, de dominio de mercado, y militar. Obviamente todo ello podría conducir al nacimiento de una omnisuperpotencia que, por otro lado, puede conducir al riesgo de un colapso o saturación si China no tiene la capacidad de mantener todos estos elementos a la vez.

5. El papel cambiante de China en las organizaciones internacionales. Especial referencia a su posición en las Naciones Unidas

La posición de China respecto de su participación en las organizaciones internacionales (OOII) ha sido uno de los parámetros que se han utilizado para explicar su poco anclaje en las relaciones internacionales contemporáneas y respecto del orden internacional en general.

En los últimos 70 años se ha producido una evolución muy importante en este campo. Desde 1969 hasta 1976, la pertenencia de China en las OOII decayó y coincidió con el periodo de distanciamiento o repliegue hacia las cuestiones domésticas. China entendía que estas organizaciones eran una herramienta al servicio de EE. UU. y sus aliados y, por lo tanto, había un rechazo, no tanto hacia el concepto de OI en sí mismo, pero sí respecto de algunas identificadas como instrumentales a Occidente como podían ser el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las propias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de los años 80, la participación de China en las relaciones internacionales crece de manera rápida y coincide con la entrada de Pekín en la ONU, y por supuesto en su Consejo de Seguridad—. Se produce, de esta manera, un despegue total de su involucración en las OOII, que tiene su punto álgido a mediados de los años 80, y que coincide con el mandato del III presidente de la RPC. Después un periodo de breve estancamiento vuelve la tendencia alcista de su participación a partir del año 2008 y que se mantiene hasta la actualidad.

La RPC, durante la primera etapa del desarrollo de su política exterior, entre 1950 y 1970, no tiene prácticamente interacción con las OOII ya que China se encuentra en un momento de repliegue doméstico y apuesta casi por la autarquía y el distanciamiento con el orden liberal. China, además de no participar —especialmente las organizaciones económicas— adopta una actitud hostil y de combate a la existencia de OOII que entienden construyen un brazo internacional de los instrumentos de dominio occidentales, boicoteando incluso algunos de los proyectos e iniciativas occidentales en la región como fueron el Pacto de Defensa del Pacífico (ANZUS), del que participaban Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) por sus siglas en inglés), organización regional de defensa, de la que participaban además de países asiáticos, EE.UU, Australia o Reino Unido; y, manifestando su

descontento hacia otras organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), organización intergubernamentales de cooperación en cuestiones económicas, sociales y culturales para la región.

Entre el periodo que abarca el final de la mitad de los años 70 y los inicios de los años 80, se produce un giro importante en la política de participación china en las organizaciones internacionales, con una implicación básica con la entrada en la ONU y en algunas otras de carácter técnico como era la Unión Postal Universal (UOU), la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (IUT) o a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En todo ellas mantiene una posición pasiva, lo que quiere decir que no se implica en los órganos de gobernanza ni tampoco lidera iniciativas.

Esta situación, sin embargo, comienza a cambiar a principios de los años 90, en la que no solo comienza a ocupar posiciones de poder en el seno de algunas OOII, sino que ya a principios del año 2000 empieza a liderar su creación, las más relevantes, desde luego, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), en 2001, del que el grupo de los Cinco de Shanghái fue precursor en 1996, llamada Cumbre de Asia Oriental, plataforma de diálogo de los países de la región Asia-Pacífico que funciona en el marco de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

Esta tendencia de la participación al alza se ha ido manteniendo en las últimas décadas y, además, ha ido asumiendo posiciones de poder en las OOII. Desde diciembre de 2008, ha ido escalando en puestos relevantes en las organizaciones –por ejemplo, alcanzó la condición de director adjunto de la Organización Mundial de la Propiedad intelectual la presidencia del Banco de Inversiones Asiático– pero aún son todavía posiciones secundarias dentro de la jerarquía.

En paralelo, China también ha ido aumentando sus aportaciones a las OOII (Programa Mundial de Alimentos (PMA) o la Organización Mundial para la Salud (OMS)) en lo que podría interpretarse como un síntoma de mayor aceptación en el marco de una nueva aproximación o un nuevo enfoque hacia estas organizaciones.

En este giro hay que poner de relieve que China se ha ido implicando en las organizaciones de estándares internacionales no tan formalizadas o institucionalizadas, es decir, aquellas que son más flexibles o laxas (Comisión *Electrotécnica* Internacional o las ISO). Esto es algo importante porque se entrevé en este

posicionamiento una apuesta por OOII de escasa legalizadas¹, aunque no hay que interpretarlo en el sentido de una limitada aceptación de China de las OOII.

Una vez vista esta breve evolución sobre la posición de China respecto de las OOII, hay que hacer hincapié en su relación con la ONU, en la medida que esta organización representa las principales características del orden internacional creado por EEUU después de la 2 guerra mundial.

Los 5 Estados fundadores de la ONU son aquellos que tuvieron un papel determinante en la derrota de Japón y Alemania en la II Guerra Mundial (1945). Si bien en sus inicios la idea de integrar a la República de China en la ONU no estuvo muy clara, la comunidad internacional, en un intento de corregir el error histórico en el que incurrió la Sociedad de Naciones, no reconociendo el papel que tuvo en la I Guerra Mundial, dio un importante giro en ese sentido y, finalmente, participa en la conferencia de San Francisco (1945).

Ahora bien, la China fundadora de la ONU es la China nacionalista del Kuomintang o “Partido Nacionalista”, que se enfrentó en una larga guerra civil al PCC, entre dos periodos históricos entre 1927 y 1937 y de 1946 y 1949, y del que salió vencedor este último, trasladándose el gobierno del Kuomintang a la isla de Formosa.

El Partido Comunista, bajo el liderazgo de Mao Zedong, y en alianza con otros partidos democráticos, fundó entonces la actual República Popular China con soberanía efectiva en la casi totalidad del territorio chino. Por otro lado, el Partido Nacionalista se refugió Taiwán desde donde reclamó ser la continuidad legal de la República de China.

En este contexto, si bien Mao y sus aliados reclamaron el reconocimiento de la RPC como legítima representante ante la ONU, la organización no la reconoció en este papel a la hasta el año 1971, y esto sin cambiar su posición frente a Taiwan. Este comportamiento de la ONU provocó naturalmente la desconfianza del PCC en las instituciones internacionales.

El giro de la situación de China ante la ONU tiene lugar a finales de los años 60, en el contexto de la guerra de Vietnam, de la que EE.UU necesita salir de forma airosa, teniendo en cuenta el enorme coste militar, económico y social

1. Legalización sirve para medir el grado de desarrollo institucional de una organización y ésta se mide por ejes; precisión y desarrollo; normas que regulan conductas obligatorias para los miembros de esa organización; y delegación o mecanismos de resolución de los conflictos.

que ésta comportó, tanto para los EE.UU como para Indochina. EE.UU intenta buscar en China un aliado temporal para que le facilite esta salida y, al mismo tiempo, dividir la frágil proximidad de China y la URSS, para lo que le brinda a cambio acabar con el ostracismo de Pekín en la ONU.

En esta línea con esta senda marcada, 17 miembros de la ONU, el 15 de julio de 1971, pidieron que una cuestión de la restauración de los legítimos derechos de la RPC en las ONU se incluyera en el programa provisional de la vigésima sexta sesión de la Asamblea General de la ONU, afirmando que la República Popular China, un “miembro fundador de las Naciones Unidas y miembro permanente del Consejo de Seguridad, desde el año 1949 fue privado por maniobras sistemáticas del derecho a ocupar el asiento que le corresponde de pleno derecho”. Finalmente, por medio de la resolución 2758 de la Asamblea General, adoptada el 25 de octubre de 1971, se decide restituir a RPC en todos sus derechos y reconocer a los representantes de su gobierno como únicos representantes legítimos de China ante las Naciones Unidas.

RPC, desde el año 1972, ha visto en la ONU una vía para reforzar la soberanía nacional y ha empleado su membresía para reforzar la condición del Estado chino, su territorialidad y soberanía. Al mismo tiempo, si su papel en la organización, en las primeros tiempos, puede calificarse de bajo protagonismo o implicación y de una alta dosis de pragmatismo, muy ligada al desarrollismo del Sur Global, su implicación en los órganos y programas de la ONU ha ido creciendo progresivamente hasta convertirse, junto con EE.UU, en uno de los Estados con mayor peso político en la organización.

6. Las relaciones de China con el Sur Global: África, América Latina y Asia Central

Desde el año 2002, China se ha hecho eco de las demandas del Sur Global y apostó claramente por el uso de este término para referirse a un conjunto de países diversos, pero que se aglutinan en el cono sur, con niveles de desarrollo medio y bajo y que enfrentan problemas de estabilidad y de pobreza.

Los rasgos que han caracterizado las relaciones de China con este espacio denominado Sur Global, que es más conceptual que geográfico, son los siguientes:

Estas relaciones han tenido una fuerte componente de retórica ya que China no ha escatimado esfuerzos para ir creando una imagen a favor de la idea que no solo apuesta por mantener unas mejores relaciones con el Sur global, sino que se presenta como un actor dentro del Sur global. Este acento retórico no siempre ha venido acompañado de acciones concretas y precisas. Desde el año 2010, sin embargo, la apuesta por el Sur global está acompañada de acciones concretas como demuestra alguno de sus proyectos insignia como es el de la Ruta de la Seda.

Las relaciones de China con el Sur Global también ha experimentado un alto grado de variabilidad, lo que significa que no han sido constantes, o se han desarrollado con un mismo nivel de intensidad o de esfuerzo en la creación de instrumentos que regularan esta relación. Esta variabilidad ha dependido de 2 factores: por un lado, las propias necesidades económicas de China, que ha implicado que aumentara la velocidad y la intensidad de las relaciones cuando ha necesitado recursos, sobre todo, recursos económicos, lo que lleva a pensar que la forma de desarrollarse estas relaciones ha sido una apuesta estratégica y no tanto de principios; por otro lado, el estado de las relaciones de los países del Sur Global con EEUU y Rusia, ya que China ha seguido una política de sustitución y no de confrontación antagonistas, lo que significa que ha ido aumentando sus interacciones en la medida que las grandes potencias han ido abandonando espacios.

Si bien en la formación teórica, las autoridades de Pekín hablan del Sur global como de un único espacio político, lo cierto es que ha construido una mejor relación a través de alianzas bilaterales que contribuye a proyectar una imagen de interacción regional.

La cuestión de Taiwan ha sido central en la construcción de las relaciones con el Sur Global ya que China ha establecido como una precondition para la integración de ciertos países de esta región a su estrategia internacional, el reconocimiento de una China que incluye a Taiwan. Hay que destacar, además, que esta estrategia, a pesar de la retórica china antimperialista, está muy centrada en convertir a estos actores en actores de desarrollo económico, por lo que no ha entrado en el debate político ni sobre la cuestión del Estado de derecho.

Además de estos elementos generales que caracterizan las relaciones de China con el Sur Global, las relaciones con África, América Latina y Asia central presentan rasgos propios.

Para empezar, las relaciones de China con África se han planteado de manera muy simplificada teniendo en cuenta, además, que como ya se ha señalado

anteriormente, de manera muy especial, la política de China respecto de este continente ha sido de sustitución respecto de otros actores con influencia histórica en la región.

Para entender el desarrollo de estas relaciones, se distinguen 5 fases o etapas.

La primera etapa, que abarca entre 1949 y 1956, muy breve, en las que China prácticamente no tiene relaciones con África. Por un lado, ningún Estado reconocía a la RPC; por otro lado, China se encuentra en un periodo de autarquía y los vínculos que se establecen son muy esporádicos. La inflexión tiene lugar en el año 1955, momento en el que se celebra la Conferencia de Bandung y en la que los países asiáticos y africanos se hacen eco de los principios de coexistencia pacífica que China venía preconizando desde los años 50 y que luego se convirtieron en eje vertebrador de los países no alineados.

La segunda etapa, entre 1956 hasta 1979, con una duración un poco superior, y en la que llegan los primeros reconocimientos diplomáticos. En este momento, las relaciones son testimoniales o simbólicas, sin lazos económicos o comerciales con China, pero les une la defensa del derecho a libre determinación y a la independencia de otros imperios. De hecho, a finales de 70, de los 50 países que habían adquirido la independencia en África, 44 ya habían reconocido a la RPC. Asimismo, se va a producir el primer gesto simbólico del establecimiento de esta incipiente relación de hermanamiento, pero con vistas a proyectarse con firmeza el futuro, y se trata de la construcción del tren entre Tanzania y Zambia, sufragados en parte por el gobierno chino.

La tercera etapa, que se fragua a partir de los años 80, se desarrolla a partir del principal interés de China en África que es económico, ya que China se convierte en un importador neto de recursos hidro y gas, lo que altera radicalmente la agenda internacional. De esta forma, entre 1996 y el 2000 se produce la dinamización de las relaciones entre China y África y un primero intento de institucionalización de estas, rebajando el impulso de las relaciones bilaterales a favor del multilateralismo, siendo un ejemplo destacado la creación del Foro de Cooperación China África (2000).

La cuarta etapa, entre 2005 y el 2023, se ha caracterizado por la dinamización radical de las relaciones y el desarrollo de acciones concretas que pasan por: el impulso definitivo de las inversiones –incluidas las fuentes de energía a futuro para asegurar el abastecimiento de recursos que se hará más escaso– y las adquisiciones de tierra y empresas. En el año 2006, se publica el primer libro blanco

sobre política de China hacia África y se aceleran las relaciones y se produce un salto cualitativo basado en la necesidad de una nueva relación estratégica entre China y África.

China ha ganado una nueva posición en África, algunos dicen que ha desbancado a EEUU, sin necesidad de exigir contrapartidas de democratización o de transformación de los sistemas políticos. Esto supone una fisura en los valores que habían establecido el orden internacional y rompe el consenso de Washington que vinculaba las inversiones para el desarrollo con reformas políticas de calado.

El interés de China por América Latina se muestra con posterioridad y responde a que entre los años 50 y 80 esta región era percibida como el patio trasero de influencia de EE.UU.

Las relaciones entre China y América Latina también han pasado por varias fases, que se describen muy brevemente a renglón seguido:

La primera etapa, entre 1949 y 1973, que responde a los primeros 24 años de la RPC y a la puesta en práctica de una política exterior altamente ideologizada, muy vinculada a los movimientos revolucionarios que nacen en la región, y sin intereses económicos ni energéticos. De esta manera, el acercamiento se produce a través del establecimiento de relaciones entre el PCC y los movimientos de revolución nacional, dando sus primeros paseos de la mano de la URSS y de los países no alineados, en un frente unido frente al imperialismo de EE. UU. De esta forma, la política exterior china para la región se arma a través de un lenguaje dialéctico entre la oposición y la aproximación ideológica.

La segunda etapa, desde el 73 y que llega hasta el año 1983, aproximadamente, fragua un periodo de reposicionamiento estratégico de China al percibir que jugar un papel más importante en relaciones internacionales pasa por tener más incidencia en la realidad de América Latina y debe cambiar su aproximación a la región. A partir de esta fecha, empiezan a establecer relaciones bilaterales, a hacer más inversiones y a distanciarse de la URSS.

La tercera etapa, desde la década de los 80 hasta la actualidad, China ha perseguido fomentar el desarrollo económico y conseguir aliados comerciales más o menos estables, estableciendo relaciones más estratégicas a través de acuerdos bilaterales con países como Argentina, Chile, Brasil y Venezuela, y esto lo ha hecho mediante la estrategia de sustitución de los EE.UU allí donde se ha ido retirando paulatinamente, para lo que se ha apoyado en el despliegue de un enorme poder blando en toda la región.

En todo caso, tanto en África como en América Latina, aunque China no es el actor extrarregional por excelencia, ha ido fortaleciendo su presencia y, definitivamente, está en una mejor posición para influir en la región, a pesar de su política de no injerencia en los asuntos internos.

Para concluir, algunas pinceladas sobre las relaciones de China con Asia Central, que forma parte del área de influencia de la antigua URSS y es el último espacio geográfico que se independiza del orden de los imperios europeos.

Asia Central es una región con niveles de pobreza muy elevados, gran dependencia de la URSS y regímenes dominados por el comunismo y de otros gobiernos o sistemas políticos de partido único.

Los motivos que mueven la política exterior de China hacia Asia Central son, básicamente: hacer de Asia Central un espacio lo más estable posible teniendo en cuenta la conflictividad en Afganistán y Pakistán. Además, el hecho de favorecer cierta estabilidad y mayor seguridad en la región daría tiempo a China para convertirse en un líder regional cuando EE. UU. y Rusia terminaran de replegarse. De la misma manera, China tiene un interés en términos de seguridad, ya que tiene una frontera de 7000 km con Asia central, y en parte explica por qué cuando China llega a un acuerdo con países miembros de esta región, lleva la desmilitarización. Finalmente, China ve en Asia Central una nueva fuente de recursos de petróleo y de gas y despierta su interés económico y comercial, pues ve en mercados muy interesantes para los productos chinos más baratos.

De la misma manera, pueden definirse varias etapas en el desarrollo de la política exterior de China hacia Asia Central, que se pueden resumir de la siguiente manera:

La primera etapa, entre 1991 y 1996, en las que se produce el reconocimiento de fronteras, el establecimiento de relaciones diplomáticas y en la que China empezó un proceso de desmilitarización de las fronteras para enviar un mensaje de estabilidad y de seguridad.

La segunda etapa, desde el año años 1996 hasta 2001, coincide con la concentración de EE.UU en Oriente Próximo y su alejamiento de Asia Central, lo que le permite a China plantear en 1996 la fundación del Grupo de los 5 de Shanghái. En el marco de la formación del grupo de control conjunto de la Organización de Cooperación de Shanghái, que ha servido para contrarrestar las amenazas a la paz y la seguridad, se realizan las primeras inversiones de China en la región, lo que contribuye a la creación de un clima de confianza.

La tercera etapa, que comienza en 2001 y finaliza en 2016, está protagonizada por la Organización de Cooperación de Shanghái, con avances importantes en términos de seguridad, lucha contra el terrorismo, diálogo con la OTAN y el planteamiento de la creación de una zona de libre comercio.

La cuarta y última etapa, que nace a partir de 2016, se distingue por ser una época de estancamiento y de repliegue tanto de China como de Rusia, y marcada por el deseo de EEUU de volver a Asia Central. En los últimos 7 años, la Organización de Cooperación de Shanghái se ha mantenido más moderada y se ha dado paso a una mejora de las relaciones comerciales en materia de recursos energéticos.

7. Algunas consideraciones finales

China se ha convertido en un actor central en las relaciones internacionales en las últimas décadas. Su peso económico y la evolución de la demanda energética son elementos claves en la formación de su política exterior, caracterizada por su pragmatismo y neutralidad: política exterior, por otro lado, que parece va a estar orientada a maximizar tres elementos: las capacidades económicas, tecnológicas y militares de China; la influencia internacional de China; y la posición de poder del propio Xi dentro del régimen. Los dos primeros elementos tienden a reforzarse entre sí, pero el tercero puede presentar contradicciones significativas, como ya ha evidenciado la política exterior de Xi durante la última década, combinando una mayor disposición al mantenimiento de los bienes públicos globales y la intensificación de la cooperación con actores de otros países con un creciente asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales, incluyendo el uso de la coerción económica y la fuerza militar.

Ahora bien, si algo se ha podido desprender de lo aprendido de este curso es que, por un lado, no puede hablarse de una sola política exterior, sino de las políticas exteriores de China en virtud del solapamiento de actores involucrados, niveles e intereses proyectados hacia regiones distintas; de hecho, uno de los factores que van a ser determinantes para que China a futuro se convierta en una verdadera superpotencia de alcance global va a ser su capacidad para armonizar las diferencias entre sus distintas políticas exteriores en varias regiones. Por otro lado, que no debe

haber miedo a que China ocupe la posición de centralidad en relaciones internacionales, reconocimiento que reivindica por su pasado histórico y cosmovisión propia.

Referencias bibliográficas

- Benvenuti, Andrea *et al.* (2022), *China's Foreign Policy. The Emergence of a Great Power*, Routledge.
- Hu, Weixing R., Chan, Gerald, y Zha, Daojiong (2000), *China's international relations in the 21st Century. Dynamics of Paradigm Shifts*, Rowman & Littlefield, University Press of America.
- Lanteigne, Marc (2015), *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, Londres: Routledge.
- Pareja, Pablo y Almeda, Pere (eds.) (2021), China ante un mundo en crisis, Monográfico núm. 52, Revista IDEES, disponible aquí: <https://revistaidees.cat/es/china-ante-un-mundo-en-crisis/>
- Ríos, X. (2011), “China: poder y civilización en el siglo XXI”, en Cuadernos de Estrategia, Monográfico: Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial), núm. 151, pp. 47-79.
- Sodupe, Kepa y Moure, Leire (eds.) (2013), *China en el escenario internacional: una aproximación interdisciplinar*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Sutter, Robert G. (2016), *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, Rowman & Littlefield
- García, C. (2014), “China en las relaciones internacionales: hacia la consolidación de la multipolaridad compleja” en PELEGRÍN, A. y TORROJA, H. (eds.), *China hoy: claves para entender su posición en el tablero internacional*, Barcelona/Madrid, CEI/Marcial Pons, pp. 19-56.
- Moure, L. (2015), “Orden internacional en transición y Relaciones Internacionales: Aproximaciones teóricas al declive hegemónico estadounidense y al ascenso de China como potencia global”, en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Madrid, Aranzadi, pp. 367-449.
- Ríos, X. (2008), “China y sus relaciones con Estados Unidos: ¿competencia o interdependencia?”, *Anuario CEIPAZ*, 2007-2008, pp. 155-169.
- Ying Fu, Y. (2021), “Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos-China desde la perspectiva china”, Documento Opinión 69/2021,

Instituto Español de Estudios Estratégicos. Lecturas recomendadas para ampliar conocimientos:

- Chan, Steve (2017), *Trust and Distrust in Sino-American Relations: Challenge and Opportunity*, Cambria Press.
- Bustelo, Pablo y Soto, Augusto (2003), “Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿asociación o competencia estratégicas?”, Documento Pablo Alcaraz de trabajo 30/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Sutter, Robert G. (2022), *US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present*, Rowman & Littlefield.
- Tan, Andrew T. H. (2016), *Handbook of US-China Relations*, Edward Elgar Pub.
- Vinodan, C. y Kurian, A. L. (2022), *US-China Relations in the 21st Century*, Routledge.
- Wang, Dong (2021), *The United States and China. A History from the Eighteenth Century to the Present*, segunda edición, Rowman & Littlefield.

MONOGRÁFICO V.

MUNDO ÁRABE

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. Caracterización básica del mundo árabe-musulmán. Aclarando conceptos básicos . . .	207
2. Cronología geopolítica en el mundo árabe.	211
2.1. La importancia geopolítica de la región. De la I Guerra Mundial a la descolonización	211
2.2. De la descolonización a los acontecimientos trascendentes del 2011	213
2.3. La complejidad y conflictividad de la región desde 2001 hasta 2011	217
2.4. De las primaveras árabes al 2023	218
3. Los principales conflictos en la región: Siria, Israel-Palestina y el Sahara Occidental . .	220
3.1. El conflicto israelí-árabe-palestina.	220
3.2. El conflicto en el Sahara Occidental	224
Referencias bibliográficas	227

1. Caracterización básica del mundo árabe-musulmán. Aclarando conceptos básicos

El mundo árabe, tal y como se entiende desde la disciplina de las relaciones internacionales, está conformado por tres grandes zonas geográficas: el Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio.

El Magreb, formado por Marruecos, Argelia, Libia, Sudán y el Sahara Occidental, es un espacio geográfico y sociocultural diferenciado. Tiene un gran desierto que es el Sahara, el desierto cálido más grande del mundo y que se extiende desde el mar Rojo, incluyendo partes de la costa del Mediterráneo, hasta el océano Atlántico, delimitado hacia el sur por el Sahel. Esta circunstancia es importante para entender la distribución de la población, concentrada en las zonas costeras, las vegas de los ríos y las montañas más fértiles.

Oriente Próximo, integrado por Egipto, Israel, Territorios Ocupados de Palestina, Líbano, Jordania, y Siria, es la cuna de las tres religiones monoteístas y de civilizaciones tan importantes como la de Egipto y Mesopotamia. Tiene una localización privilegiada pues conecta 3 continentes y están cerca de importantes enclaves para la geopolítica internacional como son el Bósforo (Turquía) y el canal de Suez (Egipto). Algunas aproximaciones a una configuración más amplia

de Oriente Próximo incorporan a los países de la Península Arábiga, Irán e Irak a esta región, mientras que otras las hacen parte del denominado Oriente Medio.

Con el propósito de realizar una caracterización general de la región, resulta necesario realizar dos reflexiones preliminares para entenderla.

La primera plantea que no se puede describir esta región ni su historia sin entender el papel fundamental que juega la región en la geopolítica global de los hidrocarburos y del gas. Los países con mayores reservas de hidrocarburos a nivel mundial se encuentran en esta región. En este sentido, hay varios países que son claves porque tienen enormes reservas de petróleo y gas (Arabia Saudí, Irak, Irán, Kuwait, Argelia) y otros porque son pasos privilegiados para su transporte (oleoductos) y controlan estrechos y canales para su transporte.

La segunda sugiere la necesidad de desmontar algunos de los mitos que se han asociado a la región: el primero de estos mitos, aunque parece una obviedad, es la distinción entre la etnia árabe y la religión musulmana; el segundo, la confrontación entre el islam suní moderado y el chií extremista; y, de la mano de los anteriores, el radicalismo de los proyectos políticos islamistas.

Respecto de los primeros de los mitos, por un lado, cabe señalar que aunque la etnia árabe es la mayoritaria en la región (400 millones de personas) existen en ella importantes minorías: los persas en Irán (50 millones); los kurdos (35 millones que con las fronteras de la descolonización quedaron dispersos en 4 países –Irak, Turquía, Irán y Siria); los bereberes y tamazight (población muy extendida en Argelia y Marruecos); los turcos (no son árabes); y, por último, un Estado de mayoría judía en Israel. Por otro lado, no existe en la región una equivalencia árabe-musulmana.

El islam¹ es, sin lugar a duda, la religión más importante o mayoritaria de la región, pero no es la única. De hecho, el cristianismo y el judaísmo tienen presencia en las diferentes subregiones y encontramos presencia de árabes-cristianos en Egipto o Siria, turcos-ortodoxos en Turquía o kurdos-cristianos y judíos (más de la mitad de la población árabe de la región no es musulmana, ni vive en la región, haciéndose más presente en el continente asiático).

Acerca del segundo de los mitos, hay que aclarar que el Islam se divide en dos grandes tradiciones después de la muerte del profeta Mahoma: los suníes, que son

1. Religión monoteísta que nace en lo que será Arabia Saudí y que en pocos siglos se extiende en un imperio que abarca desde Gibraltar a la India. Se rige por el Corán y sus ciudades santas son La Meca, Medina y Jerusalén.

mayoría entre los musulmanes –se estima que entre el 85% y 90% pertenecen a esta corriente– y fuerte arraigo en Arabia Saudí, Egipto y Turquía y representan la rama más tradicional y ortodoxa del Islam, considerados más moderados y más cercanos a Occidente –como es el caso de Arabia Saudí–; los chiíes, una escisión del primer Islam, reclaman el derecho de sus descendientes a liderar a los musulmanes, son mayoritarios en Irán, Irak, Líbano y minoritarios en países como Yemen y Arabia Saudí, y calificados como más radicales. Ahora bien, esta distinción de moderados suníes frente a radicales chiíes, nace del cambio en materia de política exterior de Irán después de la revolución de 1979, a partir de la que se instauró la república islámica que rompe con la sumisión de Irán a Occidente, valedora de los intereses y prioridades de EE. UU., y que cambia el *statu quo* en la región.

En cuanto al tercero de los mitos, fraguado en el marco de la guerra contra el terrorismo después de los atentados de 11 de septiembre, y consiste en hacer aparecer al islamismo como enemigo de Occidente o de la democracia. El islamismo es un proyecto político que tienen múltiples formas, actores (los hermanos musulmanes, el partido justicia y desarrollo de Turquía y el que recibe el mismo nombre de Marruecos) discursos, enfoques y no tienen en absoluto por qué oponerse al sistema democrático ni equiparse al yihadismo violento de Al Qaeda o del Estado Islámico.

Dicho lo anterior, es posible adentrarse en una caracterización muy general del mundo árabe señalando los siguientes aspectos:

La región, pero de manera muy particular, Oriente Próximo y Oriente Medio, se ha visto profundamente fragmentada históricamente, consecuencia del proceso de colonización, primero, por parte de las potencias europeas, y de la descolonización, después, en la que Occidente jugó un papel clave en el juego de querer preservar un *statu quo* que aseguraba su acceso al petróleo y al gas y el control de territorios y rutas para su distribución y transporte.

Los sistemas postcoloniales, contruidos a la medida del juego del control de las potencias occidentales sobre el petróleo y el gas y, por tanto, de la defensa de sus intereses geopolíticos y estratégicos internacionales, ha permitido, al mismo tiempo, un amplio margen de maniobra en los asuntos de carácter interno. Sin embargo, la subordinación a los intereses externos, el déficit democrático y los gobiernos fracasados, las enormes dificultades para emprender reformas políticas de calado, los problemas continuados de desarrollo en términos de avances en lo económico, social y político han llevado a una espiral de represión y de inestabilidad

que a veces han estallado violentamente. De hecho, la frustración ante la falta de avances –hay que entender que el mundo árabe tiene una población muy joven ya que casi el 50% son menores de 25 años– la falta de libertades para la mujer y su participación en la vida social o el papel de la religión en la vida pública, dio lugar al nacimiento de las primaveras árabes a partir del año 2011, pero también al impulso del islamismo radical.

La región cuenta con algunos de los principales países productores de petróleo y gas a escala mundial y controlan los espacios terrestres y marítimos para su exportación. Arabia Saudí es el primer productor de petróleo (10,81 millones de barriles diarios), al que le sigue Irak (4,16 millones de barriles diarios) y Emiratos Árabes Unidos (3,8 millones de barriles diarios), lo que en conjunto aporta más del 30% de la producción mundial de petróleo. Además, Oriente Medio acumula más del 25% de las reservas del recurso fósil a nivel mundial. Al mismo tiempo, dentro de la región, se encuentran algunos de los principales productores de gas como Irán o Argelia.

Ahora bien, la mayoría de los países se caracterizan por ser de monocultivo y rentista, es decir, basan su actividad económica en la explotación de uno o varios recursos (petróleo, gas, fosfatos, turismo, frutas y hortalizas) en un contexto de climatología adversa y que puede empeorar con el cambio climático, al avanzar en la desertificación, lo que supone un enorme reto para las poblaciones y las actividades económicas. La mayoría de estos países tiene una economía rentista en el sentido de que los Estados tienen una altísima dependencia de la renta que deja la exportación de estos recursos, lo que se traduce en algo tan peligroso como es la independencia del Estado respecto de la población lo que obedece más a una configuración de súbditos que de ciudadanos. El rentismo favorece la corrupción y la falta de transparencia porque no desarrolla sistemas fiscales que permitan a la población contribuir con sus impuestos a los gastos del Estado y participar en la redistribución de la riqueza. Este sistema funcionó hasta mediados de la década de los años 80, pero las rentas ya no alcanzaban para garantizar la paz social. Los problemas de la deuda, su alivio mediante los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las inversiones del Banco Mundial (BM), así como la liberalización de los precios hizo que muchos sectores de la población quedaran excluidos, no solo los marginados, sino también las clases medias, lo que fortaleció el islamismo político entre las clases medias urbanas que experimentaron diversos modelos para solucionar esta situación, para lo que las corrientes islamistas fueron percibidas como una alternativa.

A principios de S. XXI, la región contaba con el 25% de las reservas probadas de petróleo; continúa fragmentada y desigual, con una enorme injerencia de poderes exteriores, con graves problemas internos en materia de desarrollo, gobernabilidad y democracia y, por supuesto, con conflictos tan significativos como el de Israel y Palestina y el de la ocupación del Sahara Occidental que pueden modificar en cualquier momento el orden regional.

2. Cronología geopolítica en el mundo árabe

2.1. La importancia geopolítica de la región: del Imperio Otomano al fin de la I Guerra Mundial

En términos generales puede afirmarse que la geopolítica en el mundo árabe, más centrada en este módulo en Oriente Próximo y Oriente Medio, se guía por los intereses de los Estados y los enfrentamientos cruzados entre diferentes potencias.

Para comprender la geopolítica de la región, es necesario retroceder en la historia y profundizar en la comprensión de las consecuencias de hechos y circunstancias que han cambiado la arquitectura de esta región y la distribución del poder entre los nuevos Estados que surgen durante el S. XX.

Esta región tiene su cuna en el Imperio Otomano, que en su época de mayor esplendor se extendía desde Budapest hasta Oriente Medio y, por tanto, estuvo en el centro de las interacciones entre el Este y el Oeste durante seis siglos, hasta que tuvo lugar su desintegración al final de la I Guerra Mundial.

En el S.XIX comienza un importante declive del Imperio, la influencia de Europa y la era colonial de Francia y Reino Unido, considerados los grandes imperios de la época. El primero de los países que queda bajo el influjo colonial de Europa fue Argelia, en el año 1830, tras la toma de Argel por Francia. De hecho, Francia se concentra en el Magreb, mientras que el Reino Unido se concentra en la región oriental (Egipto, Palestina y la Península Arábiga), más cerca de sus posesiones en Asia.

En el marco del acuerdo Acuerdo Sykes-Picot (1916), Francia y Reino Unido acuerdan –con la aquiescencia de la Rusia todavía imperial– el reparto de Arabia y Oriente medio: Líbano y Siria para Francia, Jordania e Irak para Reino Unido. Esa división generó mucha frustración entre los árabes, a la que se sumó

la Declaración Balfour (1917), que complicó aún más la situación al apoyar el ministro británico de Relaciones Exteriores, Arthur Balfour, el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío, lo que sentó las bases de la creación del Estado de Israel, 30 años después, sembrando la semilla de un conflicto que sigue convulsionando la región.

Después de la I Guerra Mundial (1919), y con la desintegración del Imperio Otomano, una vez firmado el Tratado de paz de Sevrés (1919), firmado con los países aliados salvo Estados Unidos y la URSS, se estableció el mapa del mundo árabe actual: bajo el mandado francés quedarían Siria y Líbano –a lo que habría que sumar la colonia de Argelia y los protectorados de Marruecos y Túnez, si incorporamos el Magreb al estudio del mundo árabe–; Reino Unido administró los territorios de Irak, Transjordania y Palestina. Asimismo, se estableció la república de Turquía; los territorios del Imperio en la península de Arabia conformaron al moderno reino de Arabia Saudita, del que surgiría el Reino de Yemen; y, además los países occidentales del Golfo Pérsico, Al-Hasa y Qatif fueron anexados por Arabia Saudita y Kuwait, mientras que Baréin y Catar se quedaron como protectorados británicos, los que luego se convirtieron en las Monarquías del Golfo. Irán, entre 1919 y 1921 siguió siendo objeto de las ambiciones colonialistas de Gran Bretaña y de Rusia. En 1925, tras una serie de golpes de Estado, Reza Khan pone fin a la dinastía Qadjar anterior y es proclamado como Sha con el nombre de Reza Pahlevi, quien funda una nueva dinastía (Pahlevi) y realiza una serie de reformas tendentes a modernizar el país. Afganistán, es reconocido por Reino Unido como un Estado soberano e independiente en 1919.

La creación de estos Estados, bajo la forma de colonias, protectorados, mandatos, a principios del XX, fragmentó la región y dio lugar al nacimiento de naciones débiles, artificiales, dependientes de Francia y Reino Unido y de otros agentes externos, deseosos de garantizarse el acceso a las fuentes energéticas del petróleo y del gas, imprescindible para el funcionamiento de la sociedad moderna y con ello el mantenimiento del *statu quo* internacional.

La fragmentación de la región, separando territorios y dividiendo poblaciones –los kurdos quedaron divididos entre 4 Estados; los pastunes y baluchis entre Pakistán y Afganistán; Líbano desgajada de la Gran Siria; la creación del Emirato de Transjordania, que pasó a ser Jordania, básicamente es una país sin recursos, desértico, dependiente de apoyo occidental y que se convierte en un importante aliado occidental; Libia, controlado por Italia y Francia, y compuesta por regiones

con trayectorias y prioridades políticas distintas, obligadas a vivir juntas; Irak, en la que se reúne en un Estado 3 provincias otomanas; y así sucesivamente, hasta el mandado británico de Palestina-; la facilitación del liderazgo de gobiernos títeres, que permitieran garantizar el funcionamiento de este juego y que aceptaron el papel subordinado sobre los intereses geopolíticos y estratégicos internacionales, y que al mismo les dan margen de maniobra en otros asuntos de carácter interno; y, la elección de socios preferentes para mantener este esquema de relación estructurada por Occidente, determinó el desarrollo de la geopolítica regional a lo largo del S. XX. en la medida que influyeron decisivamente ya en el proceso de descolonización, sobre las fronteras de los nuevos Estados y su gobernabilidad.

2.2. De la II Guerra Mundial a los acontecimientos históricos trascendentes del 2001

Después de la II Guerra Mundial, la evolución de Oriente Medio ha estado muy influenciada por las potencias externas, particularmente las europeas, al menos hasta el año 1956, con la crisis del canal de Suez, y después, en el marco de la Guerra Fría por las dos grandes superpotencias, Estados Unidos y la URSS, cada una de las cuales intentaba hacerse con el control de una región dotada de tres complejos atributos: la geografía (en la conexión de tres continentes), la geología (con enormes reservas de petróleo y gas) y la geoteología (como cuna del mono-teísmo y de civilizaciones).

Del proceso de descolonización surgen 22 Estados independientes, miembros de la Liga de los Estados Árabes (1945): Siria y Líbano obtuvieron su independencia en 1946, y también Transjordania que se convirtió en el reino de Jordania. En Palestina, al terminar el mandado británico, la resolución de la ONU sobre la creación de dos Estados (1947), da lugar al nacimiento del Estado de Israel (1948). Este hecho provoca de manera inmediata una guerra entre estos dos pueblos (1948-1949) que se insertó en el contexto de la Guerra Fría y continuó con las dos Guerras Árabes, la resistencia del pueblo palestino y un largo conflicto no resuelto hasta el día de hoy.

La competición entre las potencias externas polarizó los conflictos entre los nuevos Estados independientes. En la década de los años 50 surge como corriente contestaria a esta influencia viva de Occidente el panarabismo, la ideología hegemónica en los Estados árabes, que proponía que todos los pueblos árabes, sin

exclusión, tanto de Asia como de África, conformaran una única nación y que debían, por tanto, caminar hacia su unidad política. Esta no fue una ideología natural, sino que fue la elección de ciertos líderes políticos con mucha influencia en un momento político determinado. No se puede hablar del panarabismo sin hacer una especial mención a la figura de Nasser, presidente de Egipto desde 1954 hasta 1970, el principal líder político árabe de su época, e impulsor del panarabismo y del socialismo árabe, así como del movimiento de los no alineados².

La nacionalización del Canal de Suez por Nasser, en 1956, y la crisis que la sucedió, fueron determinantes para que Egipto buscara coordinar políticas exteriores en la Liga Árabe, reforzando su papel regional, y que la influencia de Francia y Reino Unido en la región retrocediera a favor de los Estados Unidos y la URSS.

Sin embargo, el establecimiento del panarabismo no fue pacífico en la región, lo que dio lugar a lo que se conoce como la “guerra fría árabe” entre el campo nacionalista árabe, liderado por un Egipto más progresista, socialista y pro-soviético, y las monarquías árabes, en torno a Arabia Saudí, muy cercanas a los Estados Unidos.

El fin del panarabismo, si bien queda apuntalado con la disolución de la República Árabe de Siria (1958), se produce definitivamente con la guerra de los Seis Días contra Israel (1967) en la que el ejército egipcio, coordinado con los de Siria y Jordania (que conformaban la «coalición árabe»), sufrió una estrepitosa derrota frente a Israel, lo que supuso el principio del declive del aura de Nasser y del nacionalismo árabe en general.

En este contexto, el Estado árabe comenzó a tener preeminencia sobre la ideología panárabe, en un marco de identidades nacionales, subnacionales y supranacionales muy poderosas en el que entra en juego una fuerte estrategia occidental de influencia sobre la región con el objeto de seguir manejando sus asuntos económicos y políticos por una razón poderosa: continuar garantizando el aprovisionamiento energético y el control de los territorios y las rutas para su distribución y transporte, para lo que el mantenimiento de un *statu quo* favorable para las grandes potencias es fundamental. La guerra de Yom Kipur (1973) librada entre una coalición de países árabes liderados por Egipto y Siria, y el Acuerdo de Paz separado entre Egipto e Israel (1979), que sacó a Egipto de Liga de Estados Árabes,

2. Una manifestación remarcable del panarabismo fue la creación de la República Árabe de Siria (1958) mediante la unión de Egipto y Siria, liderada por los partidos Baaz.

representa esta nueva orientación centrada en el Estado y la ruptura de la llamada solidaridad entre árabes.

Sin embargo, un acontecimiento que es de capital trascendencia para el desarrollo de las nuevas dinámicas internacionales en la región es la revolución iraní (1979). Irán había sido tradicionalmente un bastión de Occidente en la región y firme aliado de los Estados Unidos en contra de la expansión de la URSS. La revolución iraní se refiere al proceso de movilizaciones y de resistencia civil que desembocaron en el derrocamiento de la Dinastía Pahlaví, bajo el sha Mohammad Reza Pahleví, quien tenía el apoyo de Reino Unido y Estados Unidos, y que significó la instauración de la República Islámica actualmente vigente. La República Islámica se percibió como una amenaza real para los intereses de Occidente, Irak y de los países árabes del Golfo

Además, la URSS invadió Afganistán, una guerra que duró 10 años. La invasión soviética se enfrentó a una resistencia articulada en torno a líderes tribales, religiosos y radicales, la de los muyahidines, que aun estando divididos en varias facciones se embarcaron en una larga campaña, respaldados por Estados Unidos, Reino Unido, Israel, contra las fuerzas soviéticas y pro-soviéticas. En este contexto, miles de jóvenes del mundo musulmán deciden unirse a los muyahidines, entre ellos Osama Bin Laden. Cuando los soviéticos se retiran en 1989 –otro factor desencadenante de la desintegración de la URSS– muchos de estos combatientes, vuelven a sus países para derrotar gobiernos apostatas y/o se marchan a terceros países a luchar. En este sentido, Occidente vio al islam como una herramienta contra el enemigo comunista, herramienta para el enfrentamiento bipolar.

Este mismo año, Sadam Hussein llega al poder Irak. Miembro destacado del partido Baaz lleva a Irak a convertirse en un socio preferente de Occidente, en particular de Estados Unidos ante su alejamiento de Irán. Por esta razón, no es de extrañar que los Estados Unidos y los Estados del Golfo decidieran ponerse de su lado en la guerra contra la República Islámica de Irán, proporcionándole armas, dinero y apoyo diplomático.

En este contexto, la guerra entre Irán e Irak (1980-1989) debe interpretarse en términos de una lucha de poder regional entre los dos Estados, y no un conflicto de carácter religioso entre chiíes y suníes. La guerra tuvo tres efectos que obviamente dibujaron la desintegración de Oriente Medio: la creación del Consejo de Cooperación del Golfo (1981); la reincorporación de Egipto a la Liga de Estados Árabes (1989); y, por último, la adhesión de Siria a Irán en su guerra contra

Irak. Arabia Saudí consideró la guerra entre Irak e Irán como una oportunidad estratégica, ya que supuso la destrucción mutua de sus contendientes regionales y la oportunidad de construir un orden conservador, prooccidental y basado en el petróleo con el apoyo de los Estados árabes moderados y de los movimientos islamistas ultraconservadores que surgieron a la muerte del panarabismo secular.

Ahora bien, si en el año 1989 varios acontecimientos, tales como el final de la guerra civil en el Líbano, el regreso de Egipto a la Liga Árabe y la creación de las organizaciones internacionales de la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) y del Consejo de Cooperación Árabe (Egipto, Irak, Jordania y Yemen del Norte) fueron un impulso positivo para la región, el año 1990 viene marcado con la invasión de Irak a Kuwait, que es el prólogo de la Guerra del Golfo, que se internacionalizará a principios de 1991 con el lanzamiento de la Operación Tormenta del Desierto, autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU y liderada militarmente por los Estados Unidos. Si bien la operación permitió la liberación de Kuwait y el debilitamiento del régimen de Sadam Hussein, uno de los grandes rivales de Irán, Arabia Saudí e Israel, la ocupación abrió una brecha entre los Estados árabes.

En esta década de los 90, la balanza del poder regional se inclinó a favor de Irán, que consolida su relación con Siria y afianza la posición de Hezbolá en el Líbano.

En este contexto, se celebró en Madrid la primera Conferencia de Paz para Oriente Medio (1991), en un intento de encontrar una solución al conflicto entre Israel y Palestina, lo que llevó unos años más tarde a los Acuerdos de Oslo (1993 y 1995) que debían allanar el camino para la creación de un Estado palestino. Estos acontecimientos llevaron a la Unión Europea (UE) a ampliar su asociación mediterránea, lo que se materializó con la creación de la Asociación Euro mediterránea en la Conferencia de Barcelona (1995).

El comienzo del S. XXI se presenta de forma muy convulsa en la región en forma de competencia entre los Estados, algunos de ellos debilitados, como era el caso Irak, sometido a un férreo embargo como consecuencia de la invasión de Kuwait o el de Egipto que perdía poder real para influir en la región.

En este contexto de desorden y fragmentación tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, lo que marca el comienzo de un periodo de gran complejidad, conflictividad e importantes cambios en la política interna y exterior en la región.

2.3. La complejidad y conflictividad de la región desde 2001 hasta 2011

Los atentados terroristas de Al Qaeda contra las torres gemelas y el Pentágono, en el año 2001³, desencadenaron la llamada guerra global contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos. Esta estrategia, justificada en la seguridad nacional, cambió la dinámica de las relaciones internacionales y los conflictos violentos. El carácter permanente e integral de la guerra contra el terror –al definir al enemigo en la “guerra” como el difuso e invencible “terrorismo”, o más intangible aún, como “terror”– ha hecho que sea un ejercicio sin límites e incontrolable.

En este contexto de guerra contra el terror se invadió Afganistán (2001) e Irak (2003). La guerra preventiva contra Irak, liderada por los Estados Unidos con el apoyo Reino Unido y España, librada sin la autorización del Consejo de Seguridad y con el propósito de establecer un nuevo Oriente Medio destruyendo la dictadura de Saddam Husein, ha tenido consecuencias muy graves y han condicionado las relaciones internacionales hasta hoy.

La ocupación, los crímenes que se cometieron en su desarrollo, los ataques contra la población civil en su sentido más amplio, la destrucción de bienes culturales y la llegada de decenas de miles de mercenarios de ejércitos privados y de contratistas fueron el caldo de cultivo en el que surgió la resistencia armada iraquí contra las tropas extranjeras.

La composición de un gobierno chií en Irak, finalizado el régimen de Sadam Hussein, supuso la desestructuración social y política del país con el enfrentamiento, por un lado, entre kurdos, suníes y chiíes, y, por otro lado, el surgimiento de movimientos yihadistas en el seno de los suníes iraquíes, que habían perdido su poder, y que se enfrentan a los invasores estadounidenses, así como la población chií y el nuevo régimen iraquí. En este escenario, surge el proyecto del auto-denominado Estado Islámico. La influencia de Irán sobre el gobierno iraquí y su proyección lo proponen como el nuevo hegemón regional.

Como resultado de todo lo anterior, el equilibrio de poder en Oriente Medio quedó profundamente trastocado. Arabia Saudí, amenazada por el liderazgo e influencia de Irán, con consecuencias impredecibles sobre Líbano, Siria, Irak o

3. A partir de la intervención rusa en Afganistán Al-Qaeda puso en marcha su estrategia de lucha antioccidental, lo que llevaría entre otros actos terroristas, a perpetrar el triste atentado al World Trade Center, el 11 de septiembre de 2001. Este hecho marcó un punto de inflexión en el terrorismo yihadista, que adquiriría una dimensión internacional y se convertiría en una amenaza global.

incluso Gaza, desarrolla una estrategia para revertir la nueva influencia adquirida por el país persa. Líbano sufre el asesinato de su primer ministro Rafiq Hariri, y se enfrenta a la inestabilidad y a la división sectaria; Hezbolá comienza una guerra con Israel en 2006; la resolución del conflicto derivado de la ocupación por parte de Israel de los territorios palestinos se enquistó como consecuencia de las negociaciones de Camp David (2000), el asesinato de Rabin y la muerte de Yaser Arafat.

Las elecciones en Palestina, en el año 2006, llevaron a la victoria del Movimiento de la Resistencia Islámica Hamás, que obtuvo la mayoría de los escaños del Parlamento. El triunfo de Hamás trajo consigo una crisis política que desencadenó la ruptura del gobierno de unidad entre Al Fatah, con el control de Cisjordania, y Hamás, que formó un gobierno de facto en Gaza, así como el posterior bloqueo israelí sobre la Franja de Gaza y las sucesivas guerras en Gaza de 2008, de 2014 y la de 2023 que estamos viviendo en el momento actual.

Irán se ha posicionado a favor del movimiento palestino, condenado al ostracismo, en una muestra de solidaridad con Hamás, al igual que Qatar, lo que llevó a que Arabia Saudí, Bahréin y Egipto a que cortaran sus relaciones diplomáticas con aquel pequeño y rico Estado del Golfo Pérsico por apoyar el “terrorismo”. Una prueba más del colapso del sistema regional árabe.

2.4. De las primaveras árabes al 2023

El estallido de las revueltas o de las primaveras árabes sucede como consecuencia de la desigualdad y de la injusticia social y del autoritarismo de los gobiernos de la región. Si bien, el mundo árabe ha experimentado cambios y avances sociales en cuestiones tan significativas como la alfabetización, la educación de los jóvenes o las tendencias demográficas, éstas no han sido suficientes para alcanzar la deseada paz social. Además, los procesos de salida del autoritarismo y de transición hacia la democracia han tenido que sortear innumerables obstáculos que han impedido una verdadera transformación en términos de gobernabilidad y democracia.

Estos procesos se libraron en diferentes países de la región con igual fracaso. Túnez presenció la primera de estas revueltas, después de la inmolación de Mo-hammad Bouazizi en 2010, lo que llevó al país a implementar un proceso de transición pacífico y evitando las influencias externas que, lamentablemente, fue truncado con el autogolpe de Estado que dio el presidente Saied en el año 2021.

En Egipto, el Gobierno del primer presidente elegido democráticamente en 2012 y perteneciente a los Hermanos Musulmanes, duró apenas 1 año cuando las fuerzas armadas expulsaron a los Hermanos Musulmanes del poder, calificando a todo el movimiento como organización terrorista.

Siria, se ha convertido en el paradigma del fracaso de las primaveras árabes. El polvorín de un conjunto de guerras superpuestas han destrozado al país durante más de 10 años. Este conflicto de carácter internacionalizado ha enfrentado al régimen de Bashar al-Asad y sus aliados rusos, iraníes y libaneses de Hezbolá, con movimientos rebeldes, conflicto al que se han sumado diversas organizaciones terroristas que han alimentado la brutalidad del conflicto.

Libia se ha transformado en un Estado fallido. Yemen, sufre las consecuencias de la lucha por el poder entre facciones yemeníes y del conflicto que lo enfrenta a la coalición liderada por Arabia Saudí contra los rebeldes hutíes. Yemen vive la mayor crisis humanitaria desde el final de la II Guerra Mundial, de acuerdo con la información de las Naciones Unidas (ONU), si dejamos a un lado la actual guerra que libra Israel contra Gaza. De hecho, con los últimos trágicos acontecimientos, las perspectivas de paz entre palestinos e israelíes se encuentra más lejos que nunca y amenazan con el contagio a la región y estallido de un conflicto de mayores implicaciones.

Las políticas sectarias y la corrupción están provocando fallos sistémicos en Irak y Líbano, país este último que ha entrado en un colapso económico, político y social de dimensiones desmesuradas. Egipto se ha convertido en un régimen autoritario, más feroz que ninguno de sus predecesores. Jordania se enfrenta a un contexto socioeconómico de elevada fragilidad, mientras hace frente a sucesivas oleadas de refugiados con escasos recursos financieros y naturales. Las Monarquías del Golfo, que tampoco han sido inmunes a estas dinámicas, pero que con sus ingentes recursos provenientes del petróleo pueden garantizar cierta paz social.

El Consejo de Cooperación del Golfo ha estado al borde de la ruptura por las fracturas internas provocadas por el bloqueo a Qatar por parte de otros Estados del Golfo encabezados por Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí (2017-2021).

A modo de conclusión, podría decirse que después de los acontecimientos decisivos que comenzaron en 2011, conocidos como despertar árabe o primavera árabe, un número creciente de Estados son inestables o simplemente están en ruinas y el antiguo orden político árabe se está derrumbando mientras el nuevo paisaje geopolítico se ve empañado por un cambio caótico de alianzas, guerras por

delegación y violencia sectaria. Actores estatales y no estatales están ocupando parte del vacío dejado por el debilitado sistema de poder de los Estados.

En un panorama geopolítico regional tan sombrío, no es de extrañar que países no árabes como Israel, Irán y Turquía estén ganando terreno, peso e influencia, dando un vuelco a todo el equilibrio de poder en la región. Este nuevo escenario está generando alianzas inéditas, con alineamientos geopolíticos impensables durante décadas, como los llamados Acuerdos de Abraham firmados en 2020 entre Israel y cuatro países árabes (Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Sudán y Marruecos).

Por su parte, otros actores internacionales como China y Rusia han entrado en Oriente Medio con fuerza por la vía económica (en el caso chino) y militar (en el ruso), ofreciéndose a los diversos Estados de la región como aliados alternativos fiables e incluso como protectores, ante la percepción de una retirada de Estados Unidos y una irrelevancia geopolítica de la UE.

3. Los principales conflictos en la región: Israel-Palestina y el Sahara Occidental

3.1. El conflicto israelí-árabe-palestina

El conflicto más longevo en la región es, sin lugar a duda, el árabe-israelí y su inicio se remonta, al menos oficialmente, al año 1948, poco después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Resolución 181 (II), el 29 de noviembre de 1947, en la que estableciera la partición de Palestina en un Estado judío, un Estado árabe y una zona bajo régimen internacional particular.

Palestina formó parte del Imperio Otomano desde 1516, una vez capturada a los mamelucos, y su dominio prevaleció, de manera casi ininterrumpida, durante 4 siglos, hasta la finalización de la I Guerra Mundial. En el marco del desarrollo de la Gran Guerra, si bien Francia y Gran Bretaña necesitaban el apoyo de los árabes para vencer a los otomanos, y utilizaron en su provecho la promesa de una futura independencia a la que aspiraba el mundo árabe en la región de Oriente Próximo y Medio, el acuerdo Sykes-Picot (1916), un pacto secreto entre las dos potencias europeas, con el consentimiento de la Rusia aún presoviética, estableció cuál sería el reparto de las posesiones del Imperio Otomano en Oriente Próximo tras la I Guerra Mundial, lo que incluía la división de Palestina en áreas

administradas por británicos y franceses. Como consecuencia, la Gran Siria se descompondría y Francia se quedaría con Siria y Líbano y Gran Bretaña con Transjordania, Irak y Palestina.

Esta situación fue especialmente perjudicial para Palestina ya que con ella se daría comienzo a la colonización inglesa, al mismo tiempo que estos últimos se comprometían formalmente, a través de la Declaración Balfour¹ (1917), a construir “un hogar nacional judío en Palestina”, lo que fomentó la colonización sionista de la Palestina histórica, que ya había comenzado a finales del s. XIX.

El “Mandato Británico” sobre Palestina fue aprobado formalmente por la Sociedad de Naciones en 1922 y se mantuvo hasta el año 1948, una vez finalizada la II Guerra Mundial.

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, el control británico sobre Palestina se hizo cada vez más débil, debido a una serie de factores políticos, militares, económicos y de opinión pública. De esta manera, a principios de 1947, el Gobierno británico anunció su deseo de poner fin al mandato y pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que formulara recomendaciones sobre el futuro del país.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1947, con 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones, adoptó la Resolución 181 (II), en la que recomendaba dividir Palestina en dos Estados: un Estado árabe independiente junto a un Estado judío, el Régimen Internacional Especial para la Ciudad de Jerusalén y la expiración del Mandato Británico.

Si bien los líderes judíos aceptaron el plan propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y proclamaron el Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948, reconocido rápidamente por Estados Unidos, la Unión Soviética y otros países, los líderes árabes palestinos lo rechazaron y todos los estados musulmanes y árabes independientes votaron en contra de este.

De manea casi inmediata tuvo lugar el comienzo de la primera guerra árabe-israelí (1948), que se desarrolló entre una alianza de los 5 países árabes vecinos a Israel (Líbano, Siria, Egipto, Transjordania e Irak) y el nuevo Estado. El resultado de este conflicto, que se prolongó durante 1 año, fue un estrepitoso fracaso de las fuerzas árabes, ya que Israel terminó ocupando Jerusalén occidental, el sur de la franja de Gaza y Galilea occidental, con lo que había conseguido expandir sus fronteras más allá de la resolución adoptada por la ONU. Esta primera guerra, concluyó, el 20 de julio, mediando la firma de diferentes acuerdos con Egipto,

Líbano, Transjordania y Siria. La expulsión y huida de 700.000 palestinos, que tuvieron que refugiarse en las zonas no ocupadas, y que llevó a la despoblación y la destrucción de más de 500 pueblos palestinos por las fuerzas armadas israelíes, y su posterior borrado geográfico, es llamado la “Nakba”, que significa el “desastre” o la “catástrofe” en árabe. Este momento puede considerarse el inicio de la ocupación palestina por parte de Israel.

La segunda guerra árabe-israelí comenzó con la invasión de Egipto, en el año 1956, por la coalición de Estados formada por Israel, Francia y Reino Unido, coincidiendo con la crisis del Canal de Suez. En este contexto, Israel lanzó la invasión del Sinaí y de la Franja de Gaza, que estaba ocupada y administrada por Egipto desde la firma del armisticio al final de la guerra de 1948, aunque posteriormente la ONU acordó la retirada de las fuerzas israelíes de la península del Sinaí y de la Franja de Gaza. En el año 1964, se crea la Organización para la Liberación de la Palestina (OLP) y se adopta la Carta Nacional Palestina, que reivindica un Estado independiente dentro de las fronteras del antiguo mandato británico.

La Guerra de los Seis Días, en 1967, fue la que provocó una nueva fase de ocupación israelí de la Franja de Gaza, Cisjordania, Jerusalén Este, la península del Sinaí (Egipto) y los Altos del Golán (Siria). Salvo el caso de la península del Sinaí, que solo fue devuelta a Egipto en 1979 como consecuencia de los acuerdos de paz de Camp David, el resto de los territorios siguen hoy ocupados militarmente por Israel. La guerra ocasionó una segunda oleada de refugiados, entre 300.000 y 400.000, la mayoría en el exilio en el Líbano, Jordania, Siria y los Estados del Golfo Pérsico. Como consecuencia de esta guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución de 242, aprobada por unanimidad, el 22 de noviembre de 1967, que marca la doctrina paz por territorios y se refiere a la “inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra” y a “la necesidad de trabajar por una paz justa y duradera, en la que todos los Estados de la zona puedan vivir con seguridad”. A partir de esta fecha, entre 1967 y 1968, el Consejo de Seguridad (CS) se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la ocupación por parte de Israel señalando que es inaceptable y que las medidas tomadas dentro de esta ocupación son inválidas desde la perspectiva del Derecho internacional.

La Guerra de Yom Kipur, fue un nuevo conflicto armado entre Israel y Egipto y Siria, que se desarrolló durante el mes de octubre de 1973, con el propósito de

recuperar los territorios que Israel ocupaba desde la Guerra de 1967. Tras la guerra de Medio Oriente de octubre, el CS aprobó la resolución 338 en la que se pidió el alto el fuego y negociaciones de paz. De hecho esta resolución, de la mano de los cambios provocados por esta guerra, en particular la reivindicación árabe de los primeros éxitos en el conflicto y la sensación de vulnerabilidad que causó sobre Israel, allanaron el camino para la celebración de los Acuerdos de Paz de Camp David entre Egipto e Israel que trajeron la recuperación de algunos territorios perdidos durante la guerra, como asentamientos del Sinaí y la Franja de Gaza, y la normalización de las relaciones entre los dos países; esto significó el primer reconocimiento pacífico de Israel por parte de un país árabe y que Egipto quedara en una situación de aislamiento dentro la comunidad árabe.

En el año 1974, un hito significativo para Palestina fue la afirmación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de los derechos inalienables del pueblo palestino a la autodeterminación, la independencia y la soberanía, así como al retorno de los refugiados al adoptar la resolución 3236 (XXIX), de tal suerte que un año después, en 1975, se creó el Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino y confirió a la OLP el estatus de observador en la Asamblea y en las conferencias de la ONU.

La situación de inestabilidad en la región se puso de manifiesto en la Guerra del Líbano (1982) y en el desencadenamiento de la Primera Intifada (1987-1993), movimiento popular en Palestina en contra de las fuerzas israelíes con el objetivo de poner fin a las asfixiantes condiciones sociales en las que vivían los palestinos, que dejó un saldo de casi 2000 palestinos muertos, y que llegó a su fin con los Acuerdos de Oslo. En el ínterin de este periodo, en 1988, el Consejo Nacional Palestino, reunido en Argel, proclamó la creación del Estado de Palestina.

Los Acuerdos de Oslo (1993), firmados entre Isaac Rabin y Yasser Arafat, fueron considerados un hito histórico en el sentido que implicaban, por un lado, el reconocimiento mutuo del Estado de Israel y de la OLP y, por otro lado, el acuerdo de devolver a los palestinos la mayor parte del territorio ocupado en la Guerra de los Seis Días (1967), lo que allanaba el camino para el establecimiento del Estado de Palestina. Sin embargo, el enorme fracaso de los Acuerdos de Oslo, el posterior asesinato de Rabin y la muerte de Arafat, llevaron a una intensificación de la conflictividad entre Palestina e Israel, ya que este último continuó ampliando sus asentamientos y con ello extendiendo el territorio ocupado,

gestionado bajo una política de apartheid contra el pueblo palestino, lo que provocó el estallido de la Segunda Intifada (2002-2005).

De este periodo que abarca los primeros años del S. XXI, cabe destacar el inicio de la construcción del muro por parte de Israel, situado en su mayor parte dentro del Territorio Ocupado de Palestina, declarado ilegal por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre esta cuestión, de 9 de julio de 2004; y, además, el desenganche de Gaza por parte de Israel al retirar tropas y colonos, en el año 2005, como parte de un plan para mejorar su seguridad y su estatus internacional en ausencia de negociaciones con los palestinos, si bien Israel mantuvo el control terrestre, aéreo y marítimo.

El año 2006 estuvo marcado por la Guerra del Líbano con Israel y la victoria de Hamás en las elecciones generales de Palestina, lo que supuso el desencadenamiento de una crisis política y la ruptura de la unidad nacional. En el marco de esta crisis, Fatah tomó el control de Cisjordania y Hamás de Gaza, lo que provocó el bloqueo de Israel sobre la Franja y las tres guerras que han tenido lugar hasta la fecha: la escalada del año 2008, que se inició con la Operación Plomo Fundido y que fue un asalto masivo de 22 días a la Franja; la del 2014, marcada por la Operación Margen Protector, que se prolongó casi 50 días; y, finalmente, la escalada de 2023, que comenzó el 7 de octubre del 2023 y que tiene su origen en la incursión terrestre a gran escala en Israel por parte de Hamás, capturando a cientos de rehenes y matando a miles de civiles israelíes, y la respuesta a este ataque por parte de las autoridades israelíes que declaran la guerra total a Hamás.

3.2. El conflicto en el Sahara Occidental

El Sahara Occidental pasó a ser una colonia española, en el año 1894, después de celebrarse la Conferencia de Berlín en la que las potencias europeas se repartieron África; y unos años más tarde, en 1890, en el marco del Tratado de París, celebrado entre Francia y España, es que este espacio queda limitado al establecerse fronteras en los territorios administrados por ambas naciones.

Si bien en el año 1957, con la finalización del protectorado francés, comienza un enfrentamiento con Marruecos que reclama la devolución del parte del territorio perdido en el Acuerdo de París (incluidas las Islas Canarias), un año más tarde, el Sahara Occidental pasa a ser la provincia 53 del Estado español. En abril de ese año llegan los acuerdos de Angra de Cintra, que fijan los límites del

Sáhara español y establecen la cesión a Marruecos de los territorios septentrionales de la zona del Río de Oro, Tarfaya.

En este contexto, en el seno de las Naciones Unidas se adopta la Resolución 1514 (XV), aprobada en 1960, relativa a la declaración sobre la concesión de la independencia a los pueblos coloniales, en la que se reconoce el derecho a libre determinación de los pueblos; en 1963, el Sáhara Occidental es inscrito, a petición de Marruecos, en la lista de territorios no autónomos de la ONU, mientras todavía era una colonia española y Mauritania se une a Marruecos en su reivindicación sobre el territorio. La tensión y las presiones sobre España en el seno de la ONU se incrementaron en las asambleas celebradas en años posteriores.

En 1965, la Resolución 2072 (XX), pide encarecidamente al Gobierno de España, como Potencia administradora, que adopte inmediatamente todas las medidas necesarias para la liberación de los Territorios de Ifni y del Sáhara español de la dominación colonial y que, con ese fin, emprenda negociaciones sobre los problemas relativos a la soberanía presentados por estos dos territorios.

Un momento señalado fue cuando el Comité de Descolonización de la ONU estudia la autodeterminación del Sáhara y en el año 1967 España accede a organizar un referéndum para determinar la autonomía del Sáhara, en consulta con los gobiernos de Marruecos y Mauritania. Y es justo en este año cuando nace el Movimiento Nacional de Liberación Saharaui, liderado por Mohammed Sidi Brahim, del que surge posteriormente el Frente Polisario.

En 1974, España anuncia sus planes para conceder mayor autonomía a los saharauis y para celebrar un referéndum durante la primavera de 1975. Sin embargo, Marruecos se opuso al proyecto español, en tanto que la ONU forzó a España a suspender el referéndum y a acudir al Corte Internacional de Justicia, con sede en la Haya, que emitió su Opinión Consultiva sobre la cuestión, en 1975, en la que, condena las pretensiones de Mauritania y Marruecos sobre el Sáhara Occidental, pero tampoco reconoce abiertamente el derecho a la autodeterminación de la zona.

Ahora bien, el momento clave en el conflicto del Sahara Occidente tuvo lugar el 6 de noviembre de 1975, y fue la invasión marroquí del Sahara español, también llamada la «marcha verde», que consistió en la invasión y ocupación militar de la entonces provincia española del Sahara, iniciada el 6 de noviembre de 1975. Marruecos obtuvo el control de la mayor parte del antiguo Sáhara español, que sigue manteniendo hoy. La retirada de España en 1976 del Sahara mediante

la firma del Acuerdo Tripartito entre España, Marruecos y Mauritania para instituir una administración temporal sobre el territorio, acuerdo por otro lado del que se ha cuestionado su validez legal, y la negativa del pueblo saharauí de someterse a la monarquía marroquí dio lugar al conflicto del Sahara Occidental, una guerra entre el Frente Polisario (movimiento de liberación nacional de la República Árabe Saharaui Democrática,) y las fuerzas armadas de Marruecos y Mauritania, entre 1975 a 1991.

El Frente Polisario y Marruecos aceptan la propuesta de alto el fuego, elaborada por las Naciones Unidas, que entró en vigor el 6 de septiembre de 1991. De manera separada se negoció el llamado Plan de Arreglo, acuerdo entre el Frente Polisario y Marruecos sobre la organización de un referéndum, que constituiría una expresión de autodeterminación para el pueblo del Sáhara Occidental, que conduciría a la plena independencia o a la integración en el Reino de Marruecos.

Atendiendo estas circunstancias, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de su resolución 690, de 29 de abril de 1991 expresó su apoyo total a los esfuerzos del Secretario General en relación con la organización y supervisión por las Naciones Unidas, en cooperación con la Organización de la Unidad Africana, de un referéndum de libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental. Sin embargo, las discrepancias en relación con el censo y, muy especialmente, la negativa de Marruecos a aceptarlo y continuar con su propuesta preferente de solución para el conflicto, que presentó en la ONU en el año 2007, y que pasa por dotar al Sáhara Occidental de una cierta autonomía, bajo su soberanía, lo que no es aceptable para el Frente Polisario en absoluto (ni para Argelia), han llevado a que el conflicto del Sahara Occidental sigue sin resolverse.

En el año 2020, han sucedido pequeños enfrentamientos militares entre ambas partes y ambas partes se han acusado de romper el alto el fuego alcanzado en 1991. Desde entonces, algunas posiciones de Estados influyentes sobre las partes en conflicto, como Estados Unidos y España, han cambiado su posición respecto de él. De hecho, el gobierno de España, presidido por Pedro Sánchez, ha considerado que la posición ‘más seria, creíble y realista’ sobre una solución definitiva del conflicto pasa por la autonomía para el Sahara en los términos propuestos por Marruecos, sin permitir que se haga ningún referéndum de libre determinación, lo que implica el reconocimiento de la soberanía del Reino de Marruecos sobre el territorio en disputa.

La UE ha defendido una solución aceptable por las dos partes del conflicto, que pasa por el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas, contemplan la posibilidad en el futuro de la realización de un referéndum de autodeterminación para resolver el actual conflicto del Sáhara Occidental. Sin embargo, el referéndum parece atrasarse sine die y no tenga solución de continuidad.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Ossorio, Ignacio (2007): *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Ed. La Catarata.
- Hourani, Albert (2004): *La historia de los árabes*, Ediciones B.
- Maalouf, Amin (2019): *El naufragio de las civilizaciones*, Alianza Editorial.
- Khader, Bichara (2010): *El mundo árabe explicado a Europa*, Icaria Ed.

TEMA 4.
EL DESAFÍO DE LAS REDES SOCIALES
A LA DEMOCRACIA: UN ABORDAJE TEÓRICO
COMPROMETIDO

Jesús Sabariego

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

El capital se ha introducido en todas partes, tanto en nuestros placeres y sueños como en nuestro trabajo. Primero nos atrapan con circos mediáticos, luego, si eso falla, mandan a las tropas de asalto. La transmisión de la tv se corta justo antes de que los policías comiencen a disparar.

Mark Fisher, *K-Punk* (2019: 336).

[...] desde la aparición de las redes sociales, internet y el teléfono móvil han desafiado la primacía tanto de los colegios como de otros espacios físicos donde la gente se reúne para interactuar en persona, como bares, parques infantiles, iglesias o grupos vecinales. Si esto afecta al aislamiento social y a la conexión humana y cómo afecta son dos de las preguntas más difíciles de responder de nuestra era.

Eric Klinenberg, *Palacios del pueblo. Políticas para una sociedad más igualitaria* (2021: 57).

No son las ideologías de los humanos las que determinan su existencia socio-técnica, sino sus existencias socio-técnicas las que determinan sus ideologías.

McEnzie Wark, *El capitalismo ha muerto. El ascenso de la clase vectorialista* (2021: 53).

[...] la sociedad de este hombre enajenado es la caricatura de su comunidad real, de su verdadera vida genérica; que, por tanto, su actividad se le presenta como un tormento, su propia creación como un poder ajeno, su riqueza como pobreza; que el vínculo esencial que le une a los otros hombres se le presenta como un vínculo accesorio, y más bien la separación respecto de los otros hombres como su existencia verdadera; que su vida se le presenta como sacrificio de su vida, la realización de su esencia como desrealización de su vida, su producción como producción de su nada, su poder sobre el objeto como poder del objeto sobre él [...].

Karl Marx, *Cuadernos de París* (1974: 37-8).

La política es hoy tecnopolítica. La cultura es hoy cibercultura. Esta provocación epistemológica de la que partimos, muestra que las llamadas redes sociales suponen hoy un vector estratégico para entender la comunicación política contemporánea. Su incidencia sobre los sistemas democráticos es un desafío que requiere a nuestro modo de ver, de una comprensión crítica, ampliada y comprometida (*Engaged approach*). Esta la hemos planteado en este trabajo como investigadores comprometidos con la *praxis* de los que llamamos Recientes Movimientos Sociales Globales, surgidos a lo largo de la última década. Comprometidos con los cruzamientos y desbordes de sus prácticas comunicativas, y por ende políticas, desarrolladas a partir del desarrollo de la web 2.0 y de las redes sociales corporativas en Internet, desde el final de la primera década del siglo XXI, analizando las apropiaciones y mediaciones que los mencionados movimientos globales y sus culturas cívicas han ejercido desde entonces, así como la influencia de estas prácticas sobre la esfera pública, los medios de comunicación, la propia política y la democracia.

Desde el inicio de la segunda década del siglo XXI, crece paulatinamente el impacto de las redes sociales de Internet sobre la política. Las redes sociales han transformado la manera de hacer esta, desde la propia naturaleza y configuración de los Nuevos Movimientos Sociales, que exige una nueva conceptualización teórica de estos, a la luz de la estratégica relevancia de la tecnología en sus prácticas, no sólo comunicativas, sino también en su propia identidad y *praxis* reivindicativa, lo que en este trabajo denominamos Tecnopolítica, que deja obsoleta la caracterización de los Nuevos Movimientos Sociales y las Culturas Cívicas, operada en la década de los ochenta del siglo XX.

La política hoy es la tecnopolítica. Lo que implica que aquella ha sido subsumida por la tecnología, que esta se ha transformado en una esfera autónoma cuya incidencia sobre las actividades humanas y el destino de estas, así como de la propia comprensión de lo humano resulta inédita en la historia de la humanidad.

Una definición popular de tecnopolítica, propuesta por Javier Toret (2013) del equipo académico del actual ministro de Universidades, Manuel Castells, sería la siguiente: «Uso táctico y estratégico de las herramientas digitales para la organización, comunicación y acción colectiva». Cabe señalar que la idea de «multitud conectada» que utiliza Toret en el título de su principal libro sobre el asunto, *Tecnopolíticas y 15M: la potencia de las multitudes conectadas* (2015), fue propuesta originalmente por Pérez de Lama y socios de *hackitectura.net* (S. Moreno y P. DeSoto) en 2003 como título de un evento organizado con Arte y Pensamiento de la Universidad Internacional de Andalucía, por lo que puede decirse que este texto constituye una nueva entrega de una conversación que se extiende ya desde hace más de 15 años. Puede verse también Pérez de Lama (2006, pp. 79-91). Otros grupos que han usado durante los últimos años el término en el sentido que aquí se propone ampliar serían el de *Compolíticas* de la Universidad de Sevilla dirigido por Francisco Sierra y que viene contando con la participación de unos de los editores del presente volumen, Jesús Sabariego. Antoni Gutiérrez-Rubí, consultor político de gran proyección pública, también ha usado el término en este sentido relativamente acotado. Así, el término, con este sentido, se ha usado durante estos últimos años con frecuencia en los medios de comunicación y en ámbitos activistas y de partidos políticos como Podemos. Es conveniente señalar, sin embargo, que el uso del término *tecnopolíticas* en un sentido amplio es compartido por otros grupos activistas y de investigación actuales, más allá de su reciente asociación a las redes sociales. Sirva como ejemplo el título y los contenidos del encuentro celebrado en Belo Horizonte, Brasil, (2015), *Tecnopolíticas do común. Arte, urbanismo y democracia*, coordinado entre otros por la profesora Natacha Rena.

Aunque el grupo de Toret, A. Monterde, A. Calleja *et al* argumenta que su visión es mucho más amplia, y efectivamente ha colaborado durante los últimos cuatro años con el Ayuntamiento de Barcelona (en colaboración con F. Bria, X. Barandiarán, J. Subirats *et al.*) en proyectos de enorme importancia, que suponen un entendimiento mucho más complejo de las relaciones entre tecnologías digitales y política, –de los que se trata más adelante en este texto–, sostendremos aquí

una visión algo más esquemática del asunto de lo que en realidad es, por afán polémico y para favorecer la construcción de nuestra propuesta crítica.

(Pérez de Lama y Laulhé, 2022: 19-20).

Como señalan José Laulhé y José Pérez de Lama, profesores de la Escuela Técnica de Arquitectura de la Universidad de Sevilla y fundador el segundo del colectivo *hackitectura.net* y de *Indymedia Estrecho*, así como del Laboratorio de fabricación digital de la misma (FabLab), en su capítulo de nuestro trabajo *Algoritarismos* (Sabariego, Jobim y Salles, 2022), con la eclosión de los movimientos sociales globales, a partir de la segunda década del siglo XXI, surge la necesidad de una concepción ampliada y distribuida, crítica y trans(in)disciplinar, diríamos, de Tecnopolítica entre algunos grupos de investigadores, a tenor de las limitadas concepciones previas¹, poco operativas para dar cuenta de las mediaciones y apropiaciones por parte de dichos movimientos de las tecnologías de información y la comunicación, especialmente con la aparición, el desarrollo y la expansión exponencial de la web 2.0 y las llamadas redes sociales de Internet (Rodotà, 1997; Kellner, 2001; Hecht, 2011; Toret *et al.*, 2015; Treré, 2016; Gerbaudo, 2017; Kurban, Peña López y Haberer, 2017 y Rovira, 2019, entre otros).

En esta comprensión ampliada, distribuida y comprometida, son claves en este periodo, los trabajos del grupo de investigación en Comunicación Política y Cambio Social (Compolíticas), de la Universidad de Sevilla y del consorcio internacional Tecnopolíticas que éste auspicia (Sierra y Gravante, 2017; Sierra, 2022), así como el proyecto de investigación del Plan Nacional de Investigación del gobierno de España CIBERMOV (<https://www.cibermov.net>) y el proyecto europeo Marie Skłodowska Curie de investigación *Technopolitics*, que tiene por uno de sus resultados este trabajo.

En este enfoque de la Tecnopolítica:

[...] la redefinición de la lucha por el código se antoja por lo mismo un problema prioritario, de orden teórico y práctico en la disyuntiva que vive hoy la

1. Cf. Entradas en Wikipedia y Wiktionary del término, tanto en inglés como en español y las búsquedas relacionadas que figuran en estas, tanto para Tecnopolítica como para Technopolitics.

civilización capitalista. Por ejemplo, “debido a la creciente demanda de transparencia en las sociedades avanzadas, el paradigma de los datos abiertos puede llegar a convertirse en un standard internacional, tanto en el ámbito público como privado, por lo que organizaciones de todo tipo se enfrentarían a la necesidad de crear plataformas de comunicación abiertas que permitan a los clientes tener pleno y fácil acceso a todos los datos relevantes como ciudadanos, clientes y/o usuarios” (Guilló/Mancebo, 2017: 429). El activismo digital plantea, en primero lugar, un reto sobre el régimen de transparencia. Es más, los movimientos sociales deben ser considerados como actores de una mediación hipervisual de redefinición de la economía política del archivo, que modifica los procesos de acción y organización de los modelos dominantes de gobierno y control social tradicionales.

(Sierra, 2022).

Compromiso, participación (To Engage, engagement), se han transformado en las consignas y palabras clave en los ecosistemas mediáticos comandados por la comunicación corporativa en Internet, pero es necesario reivindicarlas también en la investigación sobre la *praxis* tecnopolítica de los Recientes Movimientos Sociales Globales de la última década, apostando por métodos comprometidos y una investigación militante.

Involucrar, fidelizar, compromiso, participación, son entendidos en la Internet corporativa por quienes comandan las empresas pioneras en el desarrollo de las redes sociales y los servicios de mensajería privada, en una lógica acumulativa lineal de suma cero, que genera cada vez mayor polarización política, atrapando la opinión en ensordecedoras cámaras de eco, que generan al exterior incomunicadas y continuas espirales de silencio, enfrentando a millones de ciudadanos en todo el mundo, generando flujos globales de opinión constante, caracterizados por el odio y la manipulación de la información y la comunicación, que están erosionando los sistemas democráticos.

Es decir, aquello a lo que llamamos e-moción (Sabariego, 2022a), torna los afectos, la dimensión emocional, un elemento fundamental para entender las mudanzas de la disrupción digital y el giro e-mocional de la transformación tecnopolítica.²

2. Para profundizar en el llamado giro emocional, cf. (Ahmed, 2019). En cuanto a lo que denominamos giro e-mocional tecnopolítico, vid. (Winant, 2015 y Moreno, 2022).

Para comprender la inserción de la tecnopolítica contemporánea en las estructuras de poder y su redefinición de estas, así como las relaciones sociales que genera y sanciona, es preciso contemplar la dimensión afectiva y los compromisos (*engagement*) que genera. Las e-mociones que internet desencadena. Estudiar las infraestructuras sociales desde los afectos que generan y que las constituyen, más aún en el contexto de la reorganización neoliberal y el desarrollo exponencial de su subjetividad en torno a ellas.

La suerte de afectos que Internet, como la infraestructura social (Klinenberg, 2021) más poderosa de nuestro tiempo, convoca, desplaza y contribuye a reproducir, situándolos como un vector fundamental de una economía geopolítica e-mocional neoliberal, en estado de excepción permanente y la recomposición que, desde esta se opera, a través de la tecnopolítica, nos obliga a entenderla no apenas como una herramienta disruptiva de los movimientos sociales globales que de ella advienen, a partir de la pasada década, sino además, como el elemento vectorial de la máquina (de guerra) neoliberal contemporánea, sin el que es inútil intentar comprender los procesos de desterritorialización y reterritorialización de las cadenas de valor global, que socavan los sistemas democráticos actualmente, acelerados por la pandemia y la guerra en Ucrania, poniendo en riesgo la imaginación epistemológica de las resistencias.

No podemos democratizar la autoridad que se ejerce en el nuevo espacio digital si no sabemos qué tipo de autoridad es. Tenemos que preguntarnos si estamos en un ágora donde la dominación habría sido sustituida por la neutralidad, un mercado que satisface preferencias o una burocracia que administra con eficacia y justicia. ¿Quién es el soberano, el algoritmo, el consumidor o el Estado? [...] Los algoritmos tienen una dimensión política en la medida en que intervienen en el orden social y estructuran nuestras decisiones. [...] Que haya mucha política en los algoritmos quiere decir que están ejerciendo un tipo de autoridad que sólo corresponde a la política y configurando la realidad social como solo la política está autorizada a hacer. Que haya poca política en ellos quiere decir que deben ser politizados, es decir, sometidos a los procesos de autorización política expresa, que en una democracia tienen unos espacios y procedimientos determinados.

(Innerarity, 2022: 11).

Para Daniel Innerarity (2022), la gobernanza algorítmica, lo que en otro lugar llamamos *Algoritarismos* (Sabariego, Jobim, Salles, 2022) nos desprovee de ciudadanía, al tratarnos como provisosores de preferencias, tendencias e intereses a partir de nuestras interacciones digitales.

Los algoritmos no están modelados por estas preferencias, sino que las sesgan. Bien para atender a un modelo previo, con un diseño y finalidad que escapan a nuestro conocimiento y sobre el que no poseemos capacidad de incidencia, potencia alguna. De ahí nuestra crítica a la supuesta potencia de las multitudes conectadas (Toret *et al.*, 2013). Bien para extrapolar una tendencia general de la que inferir una predicción, una posibilidad, cercenando otras posibilidades y erradicando la diversidad y heterogeneidad, la falibilidad, que caracterizan lo humano y nuestra propia capacidad de aprendizaje.

Esta imaginación democrática, su potencia conectada desbordada globalmente a comienzos de la pasada década, viene sufriendo, especialmente a partir de los últimos años, un proceso de verticalización meritocrática de la horizontalidad de su *praxis*, como parte de los procesos de captura y subsunción de la innovación social radical de sus propuestas en aras de las exigencias del realismo capitalista (Fisher, 2018) y su mercantilización de las alternativas, cuando no de la negación de la posibilidad de estas.

A mi entender, el realismo capitalista no puede limitarse al arte o al modo casi propagandístico en el que funciona la publicidad. Es algo más parecido a una atmósfera general que condiciona no solo la producción de cultura, sino también la regulación del trabajo y la educación, y que actúa como una barrera invisible que impide el pensamiento y la acción genuinos.

Si el realismo capitalista es así de consistente y si las formas actuales de resistencia se muestran tan impotentes y desesperanzadas, ¿de dónde puede venir un cuestionamiento serio? Una crítica moral del capitalismo que ponga el énfasis en el sufrimiento que acarrea únicamente reforzaría el dominio del realismo capitalista.

No hace falta decir que lo que se considera “realista” en una cierta coyuntura en el campo social es solo lo que se define a través de una serie de determinaciones políticas. Ninguna posición ideológica puede ser realmente exitosa si no se la naturaliza, y no puede naturalizársela si se la considera un valor más que un hecho. Por eso es que el neoliberalismo buscó erradicar la categoría de valor en un sentido ético. A lo largo de los últimos treinta años, el realismo capitalista ha

instalado con éxito una ontología de negocios” en la que simplemente es obvio que todo en la sociedad debe administrarse como una empresa, el cuidado de la salud y la educación inclusive. Tal y como han afirmado muchísimos teóricos radicales, desde Brecht hasta Foucault y Badiou, la política emancipatoria nos pide que destruyamos la apariencia de todo orden natural”, que revelemos que lo que se presenta como necesario e inevitable no es mas que mera contingencia y, al mismo tiempo, que lo que se presenta como imposible se revele accesible. Es bueno recordar que lo que hoy consideramos realista” alguna vez fue imposible”: las privatizaciones que tuvieron lugar desde la década de 1980 hubieran sido impensables apenas una década atrás; el paisaje político y económico actual, con sus sindicatos alicaídos y sus infraestructuras y ferrocarriles desnacionalizados, hubiera parecido inimaginable en 1975. Inversamente, lo que parece realizable hoy es considerado apenas una posibilidad irreal.

(Fisher, 2018: 41-2).

¿Qué nos revelan entonces los actuales paisajes tecnopolíticos? ¿Cuáles son las razones, y especialmente, qué e-mociones y cómo sustentan al capitalismo cognitivo digital de nuevo cuño?

Todo ello supone un desafío. La máquina tecnopolítica (de guerra) nos interpela, obligándonos a pensar de un modo diferente, a cuestionar ese régimen sensitivo de posverdad, que naturaliza la imposibilidad de las resistencias, desde la brutal desigualdad de su materialidad a la violencia que esta ejerce sobre los cuerpos y la vida, cebándose sobre las emociones, sobre la desterritorialización corporal de estas, de los afectos, del deseo y su reterritorialización virtual, capturando su potencia transformadora para idear futuros posibles, transformándolos en e-mociones que, como proyección de futuro, como proyecto de lo posible por venir, apenas permiten una actualización de estado en un perfil social de Internet y la fugaz descarga de dopamina generada por los *likes* en un bucle constante.

Ahora, en la era digital, este olvido de la instancia subjetiva, vivencial y reconstruccionista de la mediación viene dejando en evidencia la necesidad de un abordaje otro que, pensando críticamente, en lo concreto, las instancias de recepción consumo y producción política de lo social mediatizado, trate de vislumbrar, en un sentido cultural más amplio, las mutaciones estructurales que las industrias

de la comunicación impulsan en los modos de organización y las formas de acción colectiva contemporáneas que, entre otros procesos, facilita la apertura de nuevos procesos de participación y desarrollo comunitario.

En el nuevo modelo de mediación social, el conocimiento de las transformaciones en curso que introduce la cultura digital exige una práctica teórica bien distinta. No solo están en crisis las formas de gubernamentalidad y las lógicas de concepción del desarrollo. Las redes y el lenguaje común de los vínculos definen nuevos cronotopos y puntos de anclaje de la experiencia que deben ser repensados desde una cultura de investigación dialógica, una concepción inmanentista del acontecimiento y la ruptura con la producción mediática estandarizada en función, desde luego, de una lectura creativa e indiciaria del pensar y definir el ser digital.

Más aún, en el nuevo horizonte cognitivo, la política de la ciberdemocracia debe plantearse como una Economía Política del Archivo, como una crítica metacognitiva de la captura de la experiencia vivencial de la cibercultura, comenzando con los indicadores de inclusión digital y concluyendo con los modos de compartir y socializar el saber sobre lo social en lo que Boaventura Sousa de Santos denomina Epistemología del Sur o nuevo pensamiento poscolonial.

La mirada sin embargo que ha prevalecido al abordar este tipo de procesos ha sido la representacional, la del contenido o ideología de la mediación, y en menor medida la lógica o estructura de la mediación, pese a su importancia. De ahí el fracaso explicable de numerosas experiencias y proyectos de comunicación participativa. Y es que, cuando nos referimos a los medios de comunicación alternativos, y las prácticas sociales emancipatorias que se dan en la construcción de esos medios, la dimensión creativa y autogestionaria, normalmente, han sido relegadas. Cuando justamente lo interesante de movimientos como el 15M es la construcción de alternativas como la organización autónoma de la mediación y la práctica emancipatoria como la producción mancomunada de formas de vida y representación diferente.

(Sierra, 2021: 24-5).

En este contexto analítico, reforzamos la atención a través de la remezcla y recombinación de diversos métodos cualitativos y cuantitativos, inspirados por

la llamada *Engaged theory and research* aplicada, en un principio, al análisis de las prácticas comunicativas emancipadoras de los movimientos sociales (Milan, 2012) y posteriormente a su captura para otra finalidad tecnopolítica reciente (Sabariego, Jobim y Salles, 2022).

En definitiva, al papel desempeñado por las redes sociales virtuales —como territorios para un trans(in)disciplinado trabajo de campo etnográfico digital—, que se constituyeron en plataformas que permitían la emergencia de nuevas formas de activismo, contribuyendo no solo al fomento e intercambio de información, sino, y sobre todo, a la movilización colectiva en torno de la lucha contra la austeridad y la generación de nuevos sujetos políticos en cuya definición, la comunicación y la tecnología suponen un vector fundamental que, como veremos, ha transformado profundamente la política.

A conventional line of interpretation of politics in the age of networks considers the Internet and the whole array of digital communication media connected to it important but far revolutionary. They are tools that, in the worse case scenario, enhance governments' power of control over their subjects and, at best, leave the status quo relatively unchanged, by going through a process of normalisation. At as much closer inspection, [...] both in countries obeying the rules of democracy and in countries [...] with strongest authoritarian tendencies, digital communication networks are reshaping considerably the relationship between citizens, politics and power.³

(Navarria, 2019).

Para Giovanni Navarria (2019), este vínculo definiría una nueva relación entre la ciudadanía, la política y el poder caracterizada por lo que él denomina una debilidad compartida (*A shared weakness*) (Navarria, 2019: 265-280), desafiando las concepciones dominantes en las últimas sobre esta relación, a partir del surgimiento de redes y ecosistemas digitales cuyos actores se reconocen a partir de su falta de poder, de su limitada o nula capacidad de agencia, podríamos añadir y la comprensión del poder que puede advenir de su conexión a través de su capacidad de apropiación y medición tecnológica.

3. Nota de los autores: Hemos privilegiado las citas originales donde ha sido posible.

Es a partir del recurso a esta mediación tecnológica, basada en el desarrollo de redes sociales digitales temáticas o, lato sensu, de redes de indignación y esperanza (Castells, 2015), que muchos de estos movimientos se tornaron realidad, pero los nuevos medios digitales, las redes sociales de Internet, también han configurado estos aquí llamados Recientes Movimientos Sociales Globales y las nuevas formas de activismo en red que configuran nuevas Culturas Cívicas, ciberculturas defendemos aquí, como un momento de innovación social y por ende política, fuertemente ligado a las tecnologías digitales de la comunicación, inédito en la historia de la humanidad (Brescia, 2020):

[...] the movements that arose in social innovation moments that I will look as thorough this week harnessed the newest mens of communication at their disposal to further their social change goals. In fact, new advances in communications technologies do not just appear to spur social movements. In some ways, they also tend to help shape them [...] successful social movements in these social innovation moments have often created networks that brought people together from different walks of life and backgrounds through the use of punitive, inclusive messages that tapped into the shared interests of the member of the network.

(Brescia, 2020: 9).

De estas redes y ecosistemas digitales emerge, así, la incitación a la movilización, originando una mayor globalización de la interacción social en torno de reivindicaciones específicas (Engagement en esta propuesta teórica), permitiendo la circulación casi simultánea de cualquier hecho que merezca la atención de su emisor, configurando, en gran medida a los movimientos y dinámicas analizadas, en un nuevo actor y una nueva configuración de los movimientos sociales, como elemento innovador y principal aportación del proyecto, para la propia teoría de los movimientos sociales.

Por todo lo anterior, es de suma importancia evaluar hasta qué punto estas prácticas inciden y contribuyen en la mejora de la democracia o, antes al contrario, su uso masivo y exponencial, puede socavar aquella, arrojando luz sobre la propia *praxis* comunicativa tecnopolítica de los Recientes Movimientos Sociales Globales, sus Nuevas Ciberculturas Cívicas y sus impactos contemporáneos. A

raíz, diríamos, de la vectorial y estratégica importancia de la tecnopolítica, como condición fundacional de sus existencias.

Este libro es, por tanto, resultado de un proyecto de investigación (Technopolitics - The Challenge of Digital Media to Democracy in Europe: an engaged approach)⁴, financiado con fondos europeos del programa Marie Skłodowska Curie Actions, que propone una investigación innovadora sobre las relaciones entre el compromiso (engagement)⁵, de las ciberculturas cívicas que han transformado los movimientos sociales globales desde 2011, la participación política y las redes sociales digitales y su influencia e impactos en la elaboración de políticas públicas, orientadas a lo que denominamos una democracia basada en lo común (A Common-based democracy)⁶, frente a una democracia mercantilizada (A Commodity-based democracy) (Han, 2022).

Through the analysis of their involvement with radical Internet activists critical of mainstream academia, Hintz and Milan reflect on the question, what is equitable collaboration (“co-labor”)? The authors explore how equitable collaboration works on the ground, and suggest possible ways to bridge the gulf created by two radically different organizational cultures and routines—academic individualism on the one hand, and activist collectivism on the other.

These accounts of engaged research allow me to identify three tensions that may emerge in designing, conducting, and assessing “research that matters.”

First, I see a distinction between policy-oriented and action-oriented research, the first being concerned with changing policy directly, and the second aiming to empower people to push for change. The distinction may sound hopelessly subtle, but I believe it is one that matters. In policy-oriented research, we may want to speak directly to policy makers, using the strength of our social role and status as academics. In action-oriented research, social groups are the main

4. Vid. <<https://cordis.europa.eu/project/id/897796/es>>, último acceso en 01/02/2022.

5. Como hemos visto, dependiendo del contexto de su enunciación teórica, también podría ser traducido como participación, así podría colegirse de algunos planteamientos teóricos sobre el tema, e. g. Milan, 2010; Balasubramiam, 2017 y Kelty, 2019, entre otros.

6. Iniciativas como WikiCidade o Storify, son paradigmáticas de los cruzamientos y el surgimiento de narrativas transmediadas encarnadas en una tecnopolítica de los recientes movimientos sociales globales —en Brasil en este caso—, que camina entre la comunicación, las redes y plataformas digitales, la reivindicación del código abierto, el archivo y la memoria en la definición de una nueva cultura cívica expresada, también digitalmente. Cf. (Prado, 2015; Sabariego, 2022a; Sabariego, Jobim y Salles, 2022 y Jobim, Koppe, Sierra y Sabariego, 2022).

recipients of research, which may address sociological or anthropological questions, or may be more explicitly policy-oriented (alongside having implications for theory development, which is what is expected from us). But the end users are advocates, citizens, and social movements. Both approaches are equally worthwhile –this is not intended as a value judgment. In policy-oriented research, academics can act, as Lewis suggests, as “Trojan horses,” to advance social demands in the right circles. But I believe that what ultimately empowers social groups is to be given the tools to speak for and by themselves– in this perspective, action-oriented research embodies the potential for a greater (long-term) impact on social groups.

Second, I see a tension between “research about” and “research with.” Whereas most current social science is research about (social groups, processes, events), engaged researchers aim to make research with (i.e., in collaboration with) these subjects. Research about is usually considered to be the only objective, and therefore the only scientifically-sound, research, on the grounds that the observer is sufficiently detached from the object of study. So, is research with at all possible? I think so. It requires, however, a commitment from both sides to collaborate and come to terms with the reciprocal differences, a long-term time frame, recurrent cycles of reflection, and constant adjustments along the way.

Third, is research with desirable? I detect here a potential contradiction between engagement and academic rigorousness. I believe that engagement on the ground does not come at the expense of evidence-based scientific research. The types of questions which are asked, and the way we ask them, as well as the methods we select to approach social actors may partially differ, but the results can be equally systematic. It is at this stage that reflectivity comes in—we should be ready to regularly question our identities and roles as researchers immersed in a complex and challenging social world, torn between science and action.

(Milan, 2010).

Por tanto, y teniendo en cuenta las tensiones esbozadas por Milan (2010), en el proyecto de investigación del que resulta este volumen, nuestro método trans(in)disciplinar (*Engaged approach*), se despliega a partir de una investigación internacional realizada en los dos últimos años, focalizada en el análisis de la

influencia ejercida por las tecnologías digitales sobre la ciudadanía y la política, desarrollando un nuevo modelo teórico a partir del análisis de algunas experiencias tecnopolíticas distribuidas acontecidas en el Sur en la última década, con el propósito de orientar las políticas públicas que intentan frenar el avance de la desdemocratización, inducida por el impacto de las redes sociales y los servicios de mensajería privada de Internet sobre los sistemas democráticos contemporáneos.

MÓDULO 2

**GEOPOLÍTICA, CONFLICTOS
ARMADOS Y RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS**

TEMA 1. TEORÍA GENERAL SOBRE VIOLENCIA, PAZ Y CONFLICTOS ARMADOS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	249
2. Violencia y conflictos armados: una relación compleja y multidimensional	250
3. La comunidad internacional y la construcción de la paz	255
4. Tendencias globales sobre conflictos armados y otras formas de violencia	258
5. El comercio de armas, los gastos militares y la violencia	261
6. La relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos	262
7. La paz como un derecho humano	269
8. Bibliografía	270

1. Introducción

Los conflictos armados representan una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacionales. Tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó su labor en 1945 con un objetivo principal: mantener la paz y la seguridad internacionales. Lograr la paz exige crear no sólo las condiciones propicias para que ésta anide, sino también para que ésta se mantenga. No obstante, la naturaleza de los conflictos violentos ha experimentado un cambio dramático en las últimas décadas. Después del final de la Guerra Fría, muchos analistas de conflictos han puesto de manifiesto la transformación experimentada por la guerra, con el surgimiento de nuevas formas de conflicto violento o “nuevas guerras” por contraposición a los conflictos armados tradicionales que habían caracterizado las relaciones internacionales desde 1945.

Existen diversos factores que explican el surgimiento de los conflictos armados, tales como factores estructurales, políticos, económicos o culturales. En este tema se abordará la relación compleja entre violencia y conflictos armados,

dando cuenta de las distintas fases y etapas de los conflictos violentos. Asimismo, se analizarán los mecanismos de Naciones Unidas para la construcción de la paz y las tendencias globales sobre conflictos armados. Además, se examinará la relación entre el comercio de armas, el gasto militar y la violencia, por un lado, y la relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos, por otro. El tema concluirá con una breve reflexión sobre la paz considerada como un derecho humano.

2. Violencia y conflictos armados: una relación compleja y multidimensional

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la violencia puede definirse como el “uso intencional de la fuerza física o el poder, amenazante o real, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que ocasione o tenga una alta probabilidad de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, alteración o privación”. Desde este punto de vista, la violencia y los conflictos armados están íntimamente relacionados dando lugar a una relación compleja y multidimensional. Para poder comprender esta relación, hay que analizar, por un lado, las fases y los ciclos por los que evolucionan los conflictos; y por otro, los cambios que han experimentado los conflictos violentos en las últimas décadas.

En primer lugar, para entender cómo un conflicto se convierte en un conflicto violento o armado, hay que tener en cuenta que se trata de un proceso dinámico que pasa por distintas fases y ciclos. De este modo, las teorías sobre conflictos han propuesto varias formas de explicar la evolución de los mismos. Así, Fisas Armengol propone varias secuencias para el análisis de los conflictos, tales como, las raíces y causas, los detonantes, la fase de explosión, el desarrollo del conflicto, las consecuencias y el tratamiento (2004, p. 41). Los conflictos suelen estar provocados por distintos factores que conviene analizar y, cuando sea posible, prevenir. Estos “factores belígenos” se identifican con las raíces y causas, y los detonantes. De acuerdo con Fisas Armengol, existen suficientes investigaciones académicas que permiten identificar las raíces y causas de los conflictos, haciendo necesario ocuparse de ellas para prevenir “la explosión de ‘nuevas Yugoslavias’” (2006, p. 149).

Existen diversos factores explicativos de los conflictos armados, tales como factores estructurales (la fortaleza del Estado frente a los desafíos de los que no le reconocen legitimidad); factores políticos (la justicia del sistema político); factores económicos (si los beneficios económicos se limitan a un sector de la población); y factores culturales (cuando se presenta una discriminación contra minorías). En este sentido, el investigador Gurr analizó 40 genocidios y politocidios desde la Segunda Guerra Mundial, 39 de los cuales habían tenido lugar en países del tercer mundo (1990, p. 84). Este tipo de estudios son de gran utilidad para el desarrollo de políticas preventivas a largo plazo. Sin embargo, como apunta Fisas Armengol:

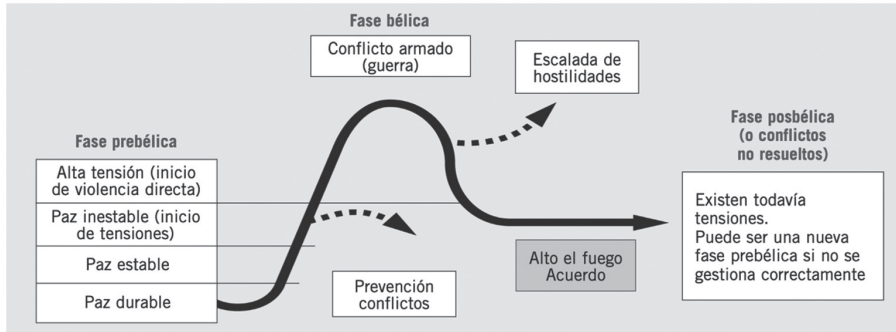
Muchos conflictos, además, tienen raíces muy lejanas, ancladas en heridas históricas no resueltas, en viejos estereotipos, desprecios u odios que pueden estallar veinte o treinta años después de haberse formado, y al toparse con nuevos factores que los impulsan a salir a la luz para desencadenar nuevas expresiones de violencia. Estas raíces, muchas de ellas emocionales y subjetivas, son muy difíciles de prevenir y de manejar a nivel teórico.

Precisamente porque muchos de los conflictos de hoy día, sean controversias ideológicas, disputas territoriales o reclamaciones nacionalistas, normalmente algunas de sus raíces tienen que ver con cierta incomunicación cultural, por lo que la prevención de conflictos ha de actuar también a ese nivel (2006, p. 148).

Asimismo, hay que considerar los posibles detonantes, que son algunas situaciones y tendencias graves que, aunque suelen ser señaladas por organismos de observación y vigilancia con anterioridad, no son atendidas adecuadamente por los órganos de decisión política. La fase de explosión es la que se centra en la violencia propiamente dicha, entendida como violencia física o directa, y en las víctimas. Es una fase donde se exponen las acciones de denuncia y sensibilización, la ayuda humanitaria y la presión política de las organizaciones de derechos humanos. Posteriormente, le seguirá la fase de desarrollo del conflicto y las consecuencias.

De modo similar, la publicación anual de la Escuela de Cultura de Paz. *Alerta. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, distingue tres fases generales de los conflictos: fase prebélica, bélica y posbélica, como puede verse en la siguiente figura.

Etapas de los conflictos (o “curva del conflicto”)



Fuente: Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2011. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2011, p. 19.

Esto es lo que se denomina la “curva del conflicto” que fue elaborada por Michael S. Lund en su obra *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* en 1996 donde desarrolla una herramienta conceptual para comprender la naturaleza de un conflicto. En la **fase prebélica** se pueden dar cuatro tipos de situaciones: paz durable o duradera, paz estable, paz inestable (inicio de tensiones), y crisis o alta tensión (inicio de violencia directa). Estas situaciones han sido definidas por Lund de la siguiente forma:

- **Paz durable o duradera:** “implica un alto nivel de reciprocidad y cooperación, así como la ausencia casi total de medidas de defensa propia entre las partes, aunque puede incluir una alianza militar entre éstas en contra de una amenaza común. Una ‘paz positiva’ prevalece si existen valores, metas e instituciones comunes (por ejemplo, sistemas políticos democráticos y un estado de derecho), interdependencia económica y un sentido de comunidad internacional”.
- **Paz estable:** “es una relación de comunicación cautelosa y cooperación limitada (por ejemplo, comercio) dentro de un contexto general de orden básico o estabilidad nacional. Existen diferencias de valores o metas y no se establece ninguna cooperación militar pero, por lo general, las disputas se resuelven de manera no violenta y más o menos predecible. La posibilidad de guerra es baja”.

- **Paz inestable:** “es una situación en la que la tensión y las sospechas entre las partes están a un alto nivel pero en la que no existe violencia o ésta ocurre únicamente de manera esporádica. Una ‘paz negativa’ prevalece porque, aunque no se despliegan [o empleen] las fuerzas armadas, las partes se perciben como enemigas y mantienen capacidades militares disuasivas[...] Un equilibrio de poder podría impedir la agresión, pero aún hay posibilidades de sufrir una crisis o una guerra”.
- **Crisis o alta tensión:** “aquella situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que pueden incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias” (Informe Alerta 2011). Ejemplos de estas crisis podrían ser la crisis de los misiles en Cuba en 1962 o las relaciones en Bosnia en 1996.

Las tensiones pueden ser, a su vez, internas, internas internacionalizadas o internacionales. De esta forma, se considera tensión interna aquella protagonizada por actores del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde el interior del mismo. En segundo lugar, se entiende por tensión interna internacionalizada aquella en la que alguno de los actores principales es foráneo, y/o cuando la tensión se extiende al territorio de países vecinos. En tercer lugar, se entiende por tensión internacional aquella en la que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países. La intensidad de una tensión (alta, media o baja) y su evolución (escalada, reducción, sin cambios) se evalúan principalmente a partir del nivel de violencia registrado y del grado de movilización política y social.

La **fase bélica** sería la guerra o el conflicto armado. La definición de conflicto armado varía dependiendo de la disciplina que utilicemos. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, se entiende que existe un conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados o cuando se produce una situación de violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos en el seno de un Estado (ver Tema 2 sobre el marco jurídico internacional de los conflictos armados). Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la Escuela de Cultura de Paz entiende por conflicto armado “todo enfrentamiento protagonizado por grupos

armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia:

- a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos);
- b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio” (Informe Alerta 2019, p. 23).

Finalmente, si los esfuerzos de pacificación tienen éxito cesará la contienda dando lugar a la **fase posbélica o de posconflicto**. En esta etapa, los esfuerzos por evitar que vuelva a escalar el conflicto se denominan “mantenimiento de la paz” (*peacekeeping*). Como resultado de un acuerdo, las partes podrán comenzar el proceso de resolución del conflicto y consolidación de la paz. Mediante estos esfuerzos, las tensiones pueden reducirse hasta el punto de alcanzar la paz estable o incluso la paz duradera. Lund presenta el caso de Bosnia en 1996 como ejemplo de un conflicto que pasó de guerra a crisis, Camboya en 1995 como un conflicto que pasó de crisis a paz inestable y Sudáfrica en 1995 como un conflicto que pasó de paz inestable a paz estable. No obstante, como ha señalado Lund, los arreglos alcanzados con mucha dificultad también pueden desintegrarse y las tensiones pueden volver a escalar.

Por otro lado, resulta necesario poner de manifiesto los cambios experimentados por los conflictos violentos en las últimas décadas. Después del final de la Guerra Fría, muchos analistas de conflictos han señalado la transformación experimentada por la guerra, con el surgimiento de nuevas formas de guerra y conflicto violento (las llamadas “nuevas guerras”) por contraposición a los conflictos armados tradicionales que han caracterizado las relaciones internacionales desde 1945, que correspondía con el modelo convencional de guerra interestatal. La literatura indica que la forma predominante de conflicto violento ha

experimentado una transformación significativa en cuanto a objetivos, dinámicas y actores: desde ejércitos nacionales que luchan entre sí (guerras interestatales), hasta ejércitos que luchan por la independencia, la separación o el control político (conflicto intraestatal o guerras civiles), a diversas formas de violencia, involucrando a actores no estatales como rebeldes, bandas y crimen organizado. Al intentar explicar la transformación de las guerras interestatales a las “nuevas guerras”, Gettleman describe el escenario global actual como “countless little wars with no front lines, no battlefields, no clear conflict zones, no distinction between combatants and civilians and no ideology” (New York Review of Books 2012).

3. La comunidad internacional y la construcción de la paz

Tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó su labor en 1945 con un objetivo principal: mantener la paz y la seguridad internacionales. Lograr la paz exige crear no sólo las condiciones propicias para que ésta anide, sino también para que ésta se mantenga. La consolidación de la paz (*peacebuilding*) es un producto de los cambios más relevantes operados en el sistema de la ONU en los últimos veinte años. En concreto, el término “peacebuilding” aparece oficialmente en el lenguaje de la ONU en el documento denominado *Un programa de paz* del Secretario General Boutros Boutros-Ghali en 1992. El término “peacebuilding” hace referencia al “conjunto de medidas dirigidas a eliminar el riesgo de reaparición de un conflicto en un Estado, desde el desarme hasta la reconstrucción de las instituciones políticas, económicas, judiciales y civiles, con el objetivo de la construcción de la paz” (Diccionario del español jurídico).

En este sentido, como apunta Castaño Barrera, “el debate sobre peacebuilding ha sido de gran riqueza e importancia, pues de este han devenido políticas y programas que podría decirse, han llegado al consenso de que la paz no es solo ausencia de guerra, sino que dependiendo de los criterios de análisis, enfoques y concepciones, implica una relación directa con otros factores, donde el concepto de paz positiva ha sido sin duda una guía en esta discusión desde su inicio, en la segunda posguerra mundial” (2013, p. 79). Esto significa que el concepto de paz puede concebirse no sólo con un carácter restringido como la simple ausencia de guerra y violencia directa (“paz negativa”), sino también desde un punto de vista

holístico, entendida como ausencia de violencia estructural como la pobreza, la injusticia social, etc., y como ausencia de violencia cultural, como la devaluación y la destrucción de las identidades y de las formas de vida humanas particulares (“paz positiva”). Asimismo, con el paso del tiempo el concepto de peacebuilding se ha ido ampliando, dando lugar a una mayor interacción entre la seguridad, por un lado, y el desarrollo, la democratización y los derechos humanos, por otro.

En este proceso de construcción de la paz, la ONU cuenta con diversas estrategias que operan en las distintas fases del conflicto:

→ Fase prebélica:

- **Acción diplomática preventiva:** La prevención de conflictos implica medidas diplomáticas para evitar que las tensiones y disputas intraestatales o interestatales se conviertan en conflictos violentos. Incluye advertencia temprana, recopilación de información y un análisis cuidadoso de los factores que impulsan el conflicto. Las actividades de prevención de conflictos pueden incluir el uso de los “buenos oficios” del Secretario General, el despliegue preventivo de misiones de la ONU o la mediación de conflictos dirigida por el Departamento de Asuntos Políticos.

→ Fase bélica:

- **Establecimiento de la paz (en inglés, Peacemaking):** El establecimiento de la paz generalmente incluye medidas para abordar los conflictos en curso y generalmente implica una acción diplomática para llevar a las partes hostiles a un acuerdo negociado. El Secretario General de la ONU puede ejercer sus “buenos oficios” para facilitar la resolución del conflicto. También pueden ser enviados especiales, gobiernos, grupos de estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas. Los esfuerzos de paz también pueden ser realizados por grupos no oficiales y no gubernamentales, o por una personalidad prominente que trabaje de forma independiente.
- **Imposición de la paz (en inglés, Peace enforcement):** La imposición de la paz implica la aplicación de una serie de medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar. Requiere la autorización explícita del Consejo de Seguridad. Se utiliza para restaurar la paz y la seguridad internacionales en situaciones donde el Consejo de Seguridad ha decidido actuar ante una amenaza a la paz, una violación de la paz o un acto de agresión. El Consejo

puede utilizar, cuando corresponda, organizaciones y agencias regionales para la acción de cumplimiento bajo su autoridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

- **Mantenimiento de la paz y seguridad (en inglés, Peacekeeping):** Las operaciones de mantenimiento de la paz de hoy facilitan el proceso político, protegen a los civiles, ayudan en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes; apoyan la organización de elecciones, protegen y promueven los derechos humanos y ayudan a restaurar el estado de derecho. Estas operaciones pueden usar la fuerza para defenderse a sí mismas, a su mandato y a los civiles, particularmente en situaciones en las que el Estado no puede proporcionar seguridad y mantener el orden público.

→ Fase posbélica:

- **Consolidación de la paz (en inglés, Peacebuilding):** La consolidación de la paz tiene como objetivo reducir el riesgo de caer o recaer en el conflicto mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión de conflictos, y sentar las bases para una paz y un desarrollo sostenibles. Es un proceso complejo a largo plazo para crear las condiciones necesarias para una paz sostenible. Las medidas de consolidación de la paz abordan cuestiones centrales que afectan el funcionamiento de la sociedad y el Estado, y buscan mejorar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones básicas de manera efectiva y legítima (ejemplos: la supervisión de procesos electorales, canalización de ayuda a la reconstrucción, el establecimiento de un poder civil legítimo, etc.).

En enero de 2019 se puso en marcha una reforma de la arquitectura de paz y seguridad de la ONU. En el marco de la Acción por la Paz del Secretario General, los Estados miembros de la ONU y otras partes e interlocutores acordaron una “Declaración de compromisos compartidos” en 2018 sobre temas como la protección de civiles, la protección y seguridad, y el rendimiento y rendición de cuentas. Si bien la Secretaría de la ONU está impulsando reformas para mantener la adecuación de sus operaciones de paz, las dificultades asociadas con las misiones de adiestramiento y orientación y las operaciones multilaterales no pacíficas siguen siendo significativas. Todavía es pronto para saber qué pasará con dichas

operaciones y si otros tipos de misiones serán más adecuadas para mejorar la paz y la seguridad internacional.

4. Tendencias globales sobre conflictos armados y otras formas de violencia

La evolución que se ha producido con respecto a la medición de conflictos armados por parte de las bases de datos de paz y conflictos merece ser analizada en esta sección. Las primeras investigaciones sobre conflictos se centraron en elaborar una lista de guerras, con sus fechas de inicio y finalización, y sus países participantes o afectados. Esta investigación tradicional de conflictos utilizó las guerras mismas o episodios de violencia como la unidad de análisis, sin comparaciones explícitas con períodos sin guerras. En consecuencia, muchos investigadores comenzaron a comparar guerras y episodios de “no conflicto” a nivel de países individuales o de diadas (pares de países).

En una segunda fase, la investigación de conflictos estuvo acompañada por un alcance más amplio en el estudio de conflictos interestatales, más allá de las guerras más grandes y destructivas. Las guerras interestatales se estaban convirtiendo en eventos relativamente raros, y hubo muchas crisis entre los estados que podían dar lugar a la guerra. De esta manera, el Interstate Crisis Behaviour Data Project definió las crisis como “a situation [...] which gives rise to decision makers’ perceptions of threat to basic values, finite time for response, and the likelihood of involvement in military hostilities”.

En una tercera fase, se pasó a estudiar los conflictos intraestatales más pequeños a principios de la década de 1990, ya que el aumento de los conflictos civiles internacionalizados posteriores a la Guerra Fría no se ajustaba bien a las tipologías tradicionales, donde las guerras debían ser internacionales o internas (civiles). Muchos autores han destacado la necesidad de distinguir entre las incompatibilidades específicas de las guerras civiles, ya que algunos países pueden experimentar múltiples conflictos al mismo tiempo que pueden tener atributos completamente diferentes, como los conflictos separatistas en Assam y Cachemira en la India.

La investigación más reciente sobre conflictos se ha centrado no sólo en la medición de conflictos y violencia, sino también en los indicadores de paz. En este sentido, es importante mencionar el trabajo del Global Peace Index (GPI).

El GPI ha clasificado a 162 países según su nivel de paz, utilizando 22 indicadores como el número de homicidios, acceso a armas, número de muertes por conflictos, número de personas desplazadas, actividad terrorista, etc. El índice mide la paz mundial utilizando tres temas principales: el nivel de seguridad y protección en la sociedad; el alcance del conflicto nacional o internacional; y el grado de militarización.

Con respecto a las tendencias globales de los conflictos, la gran mayoría de las bases de datos de conflictos confirman que la incidencia de los principales conflictos armados está disminuyendo, en línea con la disminución constante en el número de guerras interestatales en los últimos cien años. La ausencia total de guerras interestatales en 1993 y 1994, solo interrumpida por un altercado fronterizo entre Perú y Ecuador en 1995 y un nuevo brote en la disputa de Cachemira entre India y Pakistán, es prueba de este fenómeno. Además, entre la invasión de Iraq en 2003 y el estallido de hostilidades entre Djibouti y Eritrea en 2008, se registró el período más largo sin conflictos interestatales. La otra cara de la moneda es la aparición de un nuevo patrón de conflicto caracterizado por grupos armados no estatales que cuestionan la autoridad estatal o el control central, amenazan la integridad territorial o conducen a la fragmentación.

El factor que puede explicar la disminución global en el número de conflictos y en las tasas de víctimas es la reducción de las grandes potencias involucradas en conflictos de poder. Sin embargo, en los últimos años ha habido un aumento en el número de conflictos intraestatales que se internacionalizan, es decir, que tienen otro Estado apoyando a un lado u otro. Tal participación a menudo tiene el efecto de aumentar las tasas de víctimas y prolongar los conflictos.

Cuando se trata de la distribución de conflictos, la mayoría de los autores están de acuerdo en que los patrones regionales deben tenerse en cuenta para el análisis, y abogan por la importancia de distinguir entre “zonas de paz” (el Caribe o el Pacífico Sur) y “zonas de guerra” (África, exrepúblicas soviéticas, Oriente Medio, América Central, Asia meridional o los Balcanes), así como “comunidades de seguridad pluralistas” (América del Norte, Europa occidental, Australia o Nueva Zelanda) y “zonas sin guerra” (Este de Asia). En efecto, las zonas más afectadas por el conflicto son Oriente Medio, Asia occidental y África, mientras que Asia oriental se caracteriza por altos niveles de tensiones interestatales.

De acuerdo con la mayoría de las bases de datos de conflictos, aquellos conflictos con los niveles más altos de violencia contra la población civil de las últimas

décadas son los de Nigeria, Malí, República Centroafricana, RD Congo (Este), Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Afganistán, Pakistán, Irak y Siria. Ocho de ellos están clasificados como “menos en paz” por el GPI, y nueve de ellos también figuran en las zonas más altas de la clasificación del Índice de fragilidad del Estado. También hay que destacar las cifras presentadas por el Informe Alerta 2019 en relación con las tendencias globales sobre conflictos armados en 2018.

Tendencias globales sobre conflictos armados en 2018

- La mayor parte de los conflictos armados en 2018 se registró en África (16) y Asia (nueve), seguidos de Oriente Medio (seis), Europa (dos) y América (uno).
- De los 34 conflictos armados activos en 2018, 33 seguían activos a final de año, tras la firma de un acuerdo histórico entre el Gobierno etíope y la insurgencia de la región de Ogadén.
- El 27% de los conflictos armados en 2018 fueron de intensidad elevada: Libia, Malí, Región Lago Chad (Boko Haram), Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Iraq, Siria y Yemen (al-houthistas).
- El 82% de los conflictos armados en 2018 fueron de carácter interno internacionalizado.
- El 71% de los conflictos armados tenía entre sus causas principales la búsqueda de un cambio de gobierno o de sistema.

Fuente: Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2019. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2019, pp. 27-29.

Finalmente, entre los conflictos que siguen activos en 2019, la guerra civil de Sudán del Sur es uno de los diez conflictos que han empeorado a lo largo del último año. La guerra de Siria es la segunda con más víctimas mortales y la que más personas ha obligado a desplazarse ya sea fuera o dentro del país. Por otro lado, la violencia en Afganistán no ha dejado de aumentar en 2019, siendo el conflicto armado que más víctimas ha causado con un total de 131.000 muertos, 2,6 millones refugiados y 1,2 millones de desplazados internos. En México, aunque no existe un conflicto armado propiamente dicho, la violencia criminal ha convertido esta “guerra” en una de las que más víctimas mortales causa del mundo.

5. El comercio de armas, los gastos militares y la violencia

La producción y el comercio de armas representan una de las mayores amenazas para la paz y seguridad internacionales debido a los factores económicos, financieros y las dimensiones sociales de la producción de armas. La producción y la exportación de armas a menudo se ve alentada por motivos económicos que no tienen en cuenta las repercusiones sobre la paz y los derechos humanos. A pesar de que los conflictos armados siguen generando un gran número de muertos, la mayoría de los asesinatos en el mundo se producen al margen de las guerras. Según Amnistía Internacional, aproximadamente el 60% de las violaciones de los derechos humanos se comenten recurriendo a la utilización de armas pequeñas y ligeras.

Datos sobre comercio mundial de armas

- A finales de 2017 se estimaba el número de armas en manos privadas en torno a los 857 millones de unidades, con un crecimiento anual de unos 8 millones de nuevas unidades. EE.UU. aparece en cabeza a nivel mundial, con más de 393 millones, seguido de India (71) y China (49).
- Arabia Saudí acaba de desbancar a India como el mayor importador mundial de armas, con un crecimiento en el periodo 2014-2018 del 192 % con respecto al lustro anterior.

Fuente: Jesús A. Núñez Villaverde, "Las armas no son el camino hacia la paz y seguridad" en Revista Tribuna Norteamericana, ISSN-e 1889-6871, N.º. 29, 2019, págs. 10-15.

Con respecto al gasto militar, de acuerdo con los datos del SIPRI, se calcula que éste alcanzó los 1,822 billones de dólares, el 2,1% del PIB mundial en 2018. El gasto total creció por segundo año consecutivo, fue un 2,6% superior al de 2017 y un 5,4% superior al de 2009. El crecimiento del gasto total en 2018 estuvo muy influido por los incrementos sustanciales del gasto militar estadounidense y chino. En Europa, el gasto aumentó un 1,4%, debido principalmente a una subida en Europa Occidental, donde todos los países, salvo tres, aumentaron su desembolso. Por otro lado, el gasto militar disminuyó en África en un 8,4% (SIPRI Yearbook 2019).

Entre las tendencias negativas que podemos observar en las últimas décadas respecto al comercio de armas y los gastos militares podemos destacar las siguientes:

- a) Proliferación de armas de destrucción masiva (ya sean nucleares, químicas, biológicas y radiológicas);
- b) Profusión de armas convencionales cada vez más sofisticadas, como los llamados “killer robots” o armas autónomas;
- c) Acelerado interés de raíz económica por dotarse de capacidades militares, especialmente en los Estados frágiles;
- d) Aprovechamiento en beneficio propio del clima de inestabilidad y debilidad existentes por parte de diversos actores.

El aumento en la producción y comercialización de armas representa uno de los mayores obstáculos en la construcción de la paz, entendida no sólo como paz negativa sino también como paz positiva. En particular, resulta necesario no sólo reducir los arsenales de armas existentes en manos públicas y privadas, sino también ofrecer aquellos mecanismos sociales y políticos al servicio de la resolución pacífica de los conflictos. Como apunta Nuñez Villaverde, “En definitiva, por desgracia, estamos aún muy lejos de entender y aplicar los esquemas propios de la construcción de la paz, con un enfoque prioritariamente preventivo que, en primera instancia busque garantizar la defensa al nivel de armamento más bajo posible. En paralelo, vivimos en un marco ideológico neoliberal empeñado en identificar al Estado como causa del problema y al mercado como la solución” (2019, p. 14).

6. La relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos

Las consideraciones de derechos humanos son factores importantes a lo largo del curso de un conflicto violento. En particular, la relación entre las violaciones de los derechos humanos y el conflicto se asocia comúnmente con las diferentes etapas en las que un conflicto puede ser o es generalmente representado. Existen diversos puntos de vista sobre la relación entre los derechos humanos y los conflictos que se corresponden a su vez con tres escuelas de pensamiento: el enfoque

de los derechos humanos; la perspectiva de resolución de conflictos, y el enfoque del derecho humanitario. Estas escuelas tienen diferentes orígenes, así como diferentes mecanismos y agendas. A pesar de estas diferencias, en la última década estas tres escuelas de pensamiento se han acercado cada vez más y han podido complementarse mutuamente. A continuación, se analizará la relación e interconexión entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos.

Violaciones de los derechos humanos como causas de los conflictos violentos

Los conflictos contemporáneos se caracterizan por múltiples causas, dinámicas, y actores. Como se señaló en las secciones anteriores, no existe una causa raíz prototípica que conduzca a la violencia. Sin embargo, un factor crucial que conduce a la violencia es la falta de satisfacción de las necesidades humanas y de protección y cumplimiento de los derechos humanos, que los analistas han relacionado como las causas de los conflictos violentos. Incluso si las violaciones de los derechos humanos no son el único factor que impulsa los conflictos violentos, los estudios sugieren que las violaciones de los derechos humanos están íntimamente relacionadas con los patrones de los conflictos contemporáneos de varias maneras, lo que obliga a abordar las obligaciones de derechos humanos y de derecho humanitario a través de los esfuerzos internacionales dirigidos a la resolución de conflictos.

Algunos análisis de las causas de los conflictos violentos se basan en la teoría de las necesidades humanas básicas aplicando directamente un enfoque basado en los derechos humanos. Desde esta perspectiva, se ha argumentado que las necesidades humanas insatisfechas son la causa principal de muchos de los conflictos más violentos. Los abusos contra los derechos humanos, como las necesidades humanas insatisfechas, amenazan la seguridad de las personas y los grupos sociales y, al hacerlo, crean ciclos de deshumanización y miedo. Otros análisis complementarios apuntan al papel desempeñado por la exclusión y las desigualdades. A través de esta conexión, las explicaciones de las causas del conflicto se han centrado en la teoría de las desigualdades verticales y horizontales como contribución significativa a la erupción del conflicto.

En la última década, los fenómenos de conflictos violentos, entendidos como violencia colectiva y discriminación, se han estudiado en el campo de la ciencia política, principalmente mediante estudios de multiculturalismo y estudios

contra la discriminación, particularmente en relación con el género y la raza, pero cada vez más desde el punto de vista de otras desigualdades (étnicas, religiosas y otras). En las sociedades globalizadas actuales, las desigualdades complejas son condiciones estructurales que sustentan la violencia entre y dentro de los Estados, entre comunidades (a lo largo de las divisiones étnicas, religiosas o lingüísticas) y dentro de las comunidades (es decir, a lo largo de las divisiones de género). Por tanto, puede decirse que existe una fuerte interdependencia entre las violaciones de los derechos humanos y los conflictos sociales prolongados.

Las llamadas desigualdades horizontales pueden entenderse como directa e indirectamente relacionadas con los derechos humanos como causas de conflictos violentos. El estudio realizado por el Centro de Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnia (CRISE) revela que la probabilidad del conflicto aumenta a medida que aumentan las desigualdades horizontales socioeconómicas.

Desde una perspectiva de derechos humanos, se ha subrayado el papel de las reclamaciones respecto a la negación real o percibida de los derechos como motor del conflicto. Al considerar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, algunos estudios han resaltado que las violaciones de los derechos civiles y políticos están más obviamente vinculadas al conflicto que los abusos de los derechos económicos y sociales. La discriminación y las violaciones de los derechos sociales y económicos funcionan como causas subyacentes, dando lugar a reclamaciones e identidades grupales que pueden conducir a la violencia. Por el contrario, las violaciones de los derechos civiles y políticos son más claramente identificables como desencadenantes de conflictos directos. Cuando las poblaciones se ven perturbadas por las desigualdades en el acceso a las necesidades básicas y la participación política, la represión gubernamental puede desencadenar conflictos violentos.

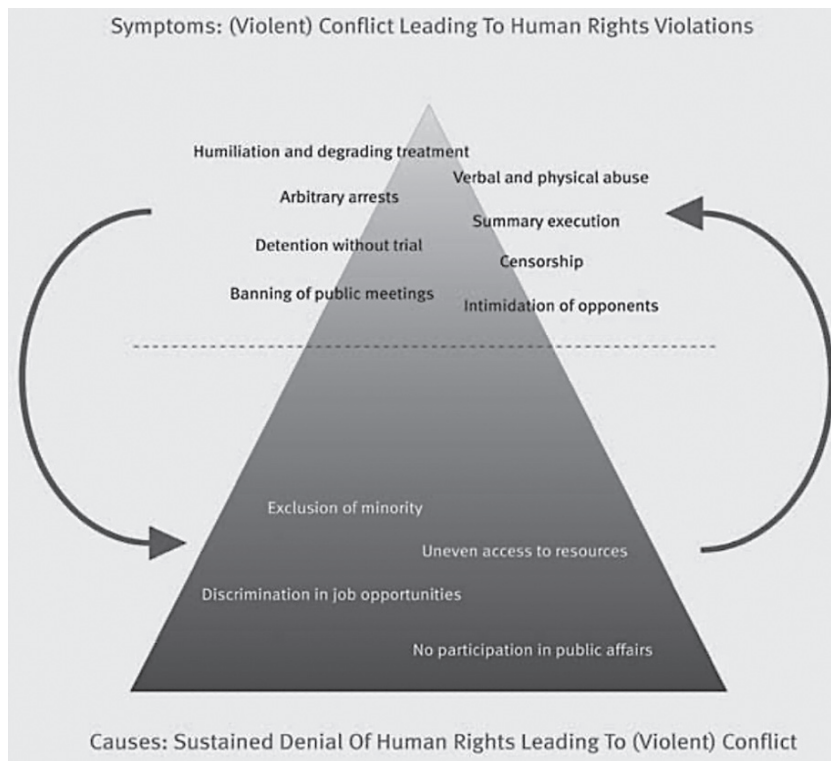
La exclusión social, económica o política de ciertos grupos es, por lo tanto, una forma central de analizar el impacto de las denegaciones de derechos. La literatura en la materia sugiere que los conflictos violentos han surgido de la existencia de discriminaciones sistemáticas, un diferente acceso a la educación o la atención médica, una limitada libertad de expresión, religión, idioma, género, etc. Por lo tanto, una estrategia efectiva para la prevención y resolución de conflictos en esos casos sería la de considerar adecuadamente los derechos de las minorías. Muchos autores han defendido esta estrategia como una forma particularmente útil de evaluar el potencial conflicto en áreas donde hay grandes desigualdades verticales u horizontales, como en Sudán, Ruanda y Sierra Leona.

6.2. Violaciones de los derechos humanos como causas, síntomas y consecuencias de los conflictos violentos

Las violaciones de los derechos humanos surgen principalmente como resultado de conflictos violentos. Los conflictos que han surgido de la preocupación por promover una agenda política o ideológica, para promover el bienestar de uno o más grupos de identidad, o por el acceso a los recursos, comúnmente han resultado no sólo en una gran pérdida de vidas humanas, sino también en desplazamientos a gran escala de civiles, y violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Los conflictos contemporáneos se caracterizan por una tendencia creciente de “violencia unilateral” que se inflige contra la población civil. En la mayoría de las ocasiones, esto implica el objetivo de dañar conscientemente a los civiles, aunque puede haber otras finalidades como aterrorizar a la población. Las violaciones de los derechos humanos pueden incluir torturas y desapariciones, pero también con frecuencia incluyen crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad e incluso el genocidio.

Parlevliet utiliza la metáfora de un iceberg de manera pertinente para ilustrar la noción de que las violaciones de los derechos humanos pueden ser tanto causas como consecuencias de los conflictos violentos. La parte superior del iceberg representa las violaciones de los derechos humanos como síntomas de un conflicto violento. Éstas tienden a ser violaciones de los derechos civiles y políticos, como el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, la intimidación de opositores políticos, violaciones, ejecuciones sumarias, desapariciones, torturas, etc. Las manifestaciones de conflictos violentos pueden afectar a los derechos civiles y políticos (la destrucción de infraestructura como escuelas y clínicas de salud y el desplazamiento de poblaciones civiles). Esto representa la mitad del iceberg tanto la parte que se ve como la que no. La parte inferior del iceberg simboliza las violaciones de los derechos humanos como causas de conflicto: exclusión de las minorías, desigual acceso a los recursos, discriminación y no participación en los asuntos públicos. Representan situaciones en las que la negación de los derechos humanos está integrada en las estructuras de la sociedad y la gobernanza, en términos de cómo está organizado el Estado, cómo operan las instituciones y cómo funciona la sociedad.

Violaciones de derechos humanos como causas y síntomas de los conflictos violentos



Fuente: Michelle Parlevliet, "Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective", Berghof Research Centre 2009, p. 6.

6.3. Violaciones de los derechos humanos como elementos transformadores de las dinámicas de conflicto

Las violaciones de los derechos humanos pueden ser además elementos transformadores de los conflictos, haciendo que su resolución ya difícil sea un desafío aún mayor. Por lo tanto, los conflictos que se originan por reclamaciones étnicas, económicas o territoriales pueden, a medida que avanzan, crear nuevos agravios a

través de la violación real y percibida de los derechos humanos por parte de una o varias de las partes. Tales violaciones pueden reforzar las divisiones en la sociedad haciendo que sea más fácil para los líderes movilizar a las personas y llevar a cabo acciones violentas.

Por ejemplo, en el caso de Sudán, no se considera que el conflicto se haya transformado en uno basado principalmente en recriminaciones resultantes del conflicto, ya que dicho conflicto se remonta a la compleja historia de guerras civiles desde 1955, a factores históricos anteriores, tensiones religiosas y étnicas, y a una política estatal de limpieza étnica de ciertos grupos. Teniendo en cuenta las violaciones de los derechos humanos experimentadas por la población civil en Sudán, esta naturaleza transformadora podría considerarse tanto un elemento de intensificación del conflicto, como un síntoma directo o indirecto del mismo.

También puede ocurrir que las causas iniciales que pueden haber estado presentes como instigadores del conflicto se hayan solapado con otros elementos impulsores de la violencia basados en recriminaciones resultantes del conflicto o en las violaciones de los derechos humanos cometidas por las partes en el mismo, ya sean grupos rebeldes o actores estatales. En este caso, el resentimiento y la desconfianza acumulados hacen que las negociaciones para la resolución y la consolidación de la paz sean más difíciles, particularmente en la búsqueda de puntos iniciales de acuerdo entre grupos que han experimentado estas situaciones transformadoras del conflicto.

6.4. Violaciones de los derechos humanos y demandas de responsabilidad

La protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas son demandas importantes que las partes en un conflicto violento hacen durante las negociaciones de paz. Los derechos humanos pueden surgir como una preocupación central en las negociaciones de paz, destacando las posiciones antagónicas en la mesa de negociación e incluso convirtiéndose en serios obstáculos para la consolidación de la paz. Es común ver que los autores de graves violaciones de los derechos humanos y crímenes internacionales, ya sea como parte de grupos armados o del gobierno, presionan por conseguir amnistías generales o al menos por su propia protección, lo que plantea problemas de impunidad. En estos entornos, persisten importantes tensiones entre la búsqueda de responsabilidad y la búsqueda de acuerdos de paz. Si nos fijamos en algunos de los recientes acuerdos

de paz, podemos confirmar que o bien éstos establecen la responsabilidad de las partes o bien otorgan explícitamente amnistías para una o más partes. A este respecto, debe señalarse el Acuerdo General de Paz celebrado en 2005 para resolver el conflicto en la zona norte de Sudán entre el gobierno y el Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLA). En el sur, eso excluía completamente la responsabilidad. Otros ejemplos son el Acuerdo de Lomé en Sierra Leona en 1999, o las conversaciones de paz de Juba 2006-2008 entre el gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) que buscaban poner fin al conflicto en el norte de Uganda. Durante esta negociación, el Gobierno de Uganda hizo frecuentes llamamientos para la retirada de las órdenes de detención emitidas por la Corte Penal Internacional (CPI) después de la derivación de la situación al tribunal. Como la CPI se negó a retirar las órdenes de arresto, el LRA regresó al campo de batalla y las conversaciones de paz colapsaron.

Una forma alternativa de analizar la relación entre los derechos humanos y el conflicto es el papel central que la protección de los derechos humanos puede desempeñar en la transición a través de procesos de negociación hacia la paz y la democracia. Desde este punto de vista, la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas por los abusos del pasado también se consideran esenciales para la construcción y consolidación de la paz. Esta posición ha recibido un amplio apoyo de analistas y defensores que sostienen que abordar las violaciones de los derechos humanos es esencial para restaurar la paz y construir el estado de derecho. En particular, la idea de abordar las violaciones de los derechos humanos y reconciliar la paz y la justicia, como objetivos comunes de las negociaciones destinadas a poner fin a un conflicto donde se han cometido los más graves crímenes internacionales, está respaldada por ciertos efectos beneficiosos:

- La tolerancia a la impunidad puede contribuir a renovar los ciclos de violencia creando una atmósfera de desconfianza y venganza que puede llegar a manipularse para fomentar la violencia. Los episodios de violencia en la antigua Yugoslavia, Burundi, Ruanda y Kenia evidencian esta situación.
- Los juicios justos ayudan a crear un registro histórico que protege contra el revisionismo.
- La justicia internacional puede tener un impacto positivo en la aplicación del derecho a nivel nacional. Los tribunales *ad hoc*, la CPI y la jurisdicción universal han fomentado el desarrollo de medios para abordar los crímenes internacionales en los tribunales nacionales.

- Aunque todavía no se ha evidenciado el efecto disuasorio de la justicia penal internacional, existe una mayor conciencia de lo que constituye un comportamiento criminal como resultado de los enjuiciamientos de la CPI.

7. La paz como un derecho humano

En los últimos años se ha abogado por el reconocimiento de la paz como un derecho humano. Aunque no existe una regulación jurídica universal del derecho humano a la paz, existen ciertos elementos que permiten hablar de una fuerte relación entre la paz y los derechos humanos. En primer lugar, la Carta de las Naciones Unidas proclama como propósito fundamental del sistema de las Naciones Unidas la paz y la seguridad internacionales basadas en la solución pacífica de las controversias y la renuncia al uso de la fuerza. En segundo lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 28 que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden internacional en que los derechos proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Asimismo, existen numerosas resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas que están estrechamente vinculadas con el derecho a la paz.

El derecho a la paz en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

“El Consejo de Derechos Humanos...

1. Reafirma que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz.
2. Reafirma también que la preservación del derecho de los pueblos a la paz y el fomento de su realización son una obligación fundamental de todos los Estados.
3. Destaca la importancia de la paz para la promoción y la protección de los derechos humanos de todos;
4. Destaca también que la profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres y la brecha cada vez mayor entre el mundo desarrollado y en vías de desarrollo representan una

grave amenaza para la prosperidad mundial, la paz, los derechos humanos, la seguridad y la estabilidad.

5. Subraya además que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y las bases de la seguridad y el bienestar colectivo; [...]”.

Fuente: Asamblea General de la ONU, 15 de julio de 2011, documento A/HRC/RES/17/16 del Consejo de Derechos Humanos.

Por otro lado, a nivel regional y nacional también existe un reconocimiento de la paz como un valor y un derecho fundamental. Así, el derecho a la paz está codificado en algunos documentos regionales, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos y la Carta Asiática de los Derechos Humanos. Además, el derecho humano a la paz fue reconocido constitucionalmente en el preámbulo de la Constitución japonesa de 1946 y posteriormente en el artículo 22 de la Constitución de Colombia de 1991 que establecía que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

8. Bibliografía

- CASTAÑO BARRERA, Oscar, “Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría” en *Revista Ra Ximhai*, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 69-104.
- Consejo de Europa, “Paz y violencia” COMPASS. Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes disponible en <https://www.coe.int/es/web/compass/peace-and-violence>
- Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, enero de 2011, disponible en <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta11e.pdf>
- Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, febrero de 2019, disponible en https://ddd.uab.cat/pub/alertaspa/alertaspa_a2019.pdf

- FISAS ARMENGOL, Vicenç, *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Unesco, 2006.
- FISAS ARMENGOL, Vicenç, *Procesos de paz y Negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona, 2004.
- GETTLEMANT, Jeffrey “Africa’s Dirty Wars” en *The New York Review of Books*, Review of William Reno’s *Warfare in Independent Africa* (Cambridge University Press 2011) 8 March 2012 disponible en <https://www.nybooks.com/articles/2012/03/08/africas-dirty-wars/>
- GROS ESPIELL, Héctor. “El derecho humano a la paz” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2005, Tomo II, pp. 517-546.
- GURR, Robert., “Ethnic Warfare and the Changing Priorities of Global Security” en *Mediterranean Quarterly* Vol. 1, n° 1, 1990.
- LUND, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 1996.
- MÁRQUEZ CARRASCO, Carmen, ÍÑIGO ÁLVAREZ, Laura, LOOZEN, Nora., & SALMÓN GÁRATE, Elizabeth. *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- Naciones Unidas, “Paz y seguridad” disponible en <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, A. “Las armas no son el camino hacia la paz y seguridad” en *Revista Tribuna Norteamericana*, ISSN-e 1889-6871, N° 29, 2019, págs. 10-15.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, A. “Las guerras nuestras de cada día” en *Sal terrae: Revista de teología pastoral*, ISSN 1138-1094, Tomo 105, N° 1219, 2017, págs. 103-115.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, A. y HAGERAATS, Balder., “Desde las nuevas guerras hacia la seguridad humana” en *Los conflictos armados en la era de la globalización* / coord. por Víctor Luis Gutiérrez Castillo, Alfredo Langa-Herrero, 2007, ISBN 978-84-96226-42-3, págs. 159-178.
- PARLEVLIET, Michelle, “Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective”, Berghof Research Centre 2009.
- SIPRI *Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, 2019 disponible en español en https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-08/yb19_summary_es_0.pdf

LAURA ÍÑIGO ÁLVAREZ

United States Institute for Peace, “Curso de certificación en análisis de conflictos”,
Centro de capacitación y educación, Endowment for the United States
Institute of Peace 2008.

TEMA 2.

EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Carmen Márquez Carrasco
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Laura Íñigo Álvarez
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	275
2. <i>Jus ad bellum e jus in bello</i>	276
3. Derecho Internacional Humanitario (DIH): definición, origen y objetivos	277
4. Fuentes del DIH	279
5. Ámbito de aplicación del DIH: conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI)	283
6. Principios básicos del DIH	286
7. La protección de las víctimas.	289
8. Aplicación y cumplimiento del DIH	291
9. Derechos humanos en situaciones de conflicto	293
10. La relación entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).	294
Bibliografía	295

1. Introducción

Desde los albores de la historia hasta nuestros días, el flagelo de la guerra ha causado horror, sufrimiento y destrucción a millones de personas, tanto civiles como combatientes. Los conflictos armados siguen estando presentes y son una preocupación constante en la sociedad actual. En particular, durante el año 2018 se registraron 34 conflictos armados de acuerdo con la información proporcionada por el informe *Alerta 2019*. Algunos de los conflictos más graves se dieron en Libia, Malí, Región Lago Chad, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Iraq, Siria y Yemen. Las consecuencias de estos conflictos son devastadoras. Los últimos conflictos han provocado un millar de fallecidos al año y la crisis humanitaria se ha incrementado en muchos de ellos.

Ante el espectáculo desolador de la guerra, la comunidad internacional ha ido procurando dar una respuesta a través del derecho internacional. En este sentido, la rama del derecho que se encarga de la regulación de los conflictos armados es el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Como veremos, el DIH tiene como objetivo principal limitar el sufrimiento causado por los conflictos armados.

Asimismo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) también es aplicable en el contexto de los conflictos armados. Ambas ramas del derecho se complementan y refuerzan entre sí. En este tema estudiaremos las fuentes y principios básicos del DIH, la protección de las víctimas, las garantías de aplicación y garantía del DIH, y la relación entre el DIH y el DIDH.

2. Jus ad bellum e jus in bello

Existe una tradicional distinción entre el denominado *jus ad bellum* y el *jus in bello*. El *jus ad bellum* o “el derecho a recurrir a la guerra” procura limitar el recurso a la fuerza entre Estados. Por su parte, el *jus in bello* o “el derecho en la guerra” se aplica una vez que el conflicto armado se ha producido y tiene por objeto limitar el sufrimiento causado por la guerra, mediante la protección y la asistencia a las víctimas en la mayor medida posible.

El *jus ad bellum* sufrió una gran transformación tras la Segunda Guerra Mundial. Las normas de derecho internacional clásico que surgieron con la Paz de Westphalia (1648) habían reconocido el derecho de los Estados a recurrir al uso de la fuerza y de la guerra sin limitaciones, siendo éste uno de los atributos de su soberanía. Previamente, siguiendo las doctrinas de los teólogos y filósofos de la Edad Media, la distinción se había centrado en las denominadas guerras justas e injustas, donde sólo las primeras eran consideradas lícitas. Sin embargo, con la Carta de las Naciones Unidas se prohíbe por primera vez en la historia la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2.4).

Artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas:

"Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas".

La Carta de las Naciones Unidas creó un nuevo sistema de seguridad colectiva donde el uso de la fuerza sólo se permitiría en caso de legítima defensa y en los casos donde se autorizara a intervenir para restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Por el contrario, el desarrollo del *jus in bello* ha sido constante. De hecho, el *jus in bello* o el derecho internacional humanitario (DIH) es una de las ramas más antiguas del derecho internacional. Tiene como objetivo principal limitar los métodos y los medios de guerra y proteger a aquellos afectados por las hostilidades. De este modo, el derecho internacional humanitario es el marco normativo más importante aplicable a las situaciones de conflicto armado, el cual detallaremos a continuación. Tras el conflicto, se aplica el *jus post bellum* que es el conjunto de normas y principios que regulan la transición de la guerra a la paz. El *jus post bellum* sirve para clarificar las responsabilidades de las distintas partes y actores implicados en el período del postconflicto. Estas normas pueden provenir del DIH, los acuerdos de paz, los derechos humanos, el derecho medioambiental, el derecho de la propiedad, etc.



Fuente: Elaboración propia.

3. Derecho Internacional Humanitario (DIH): definición, origen y objetivos

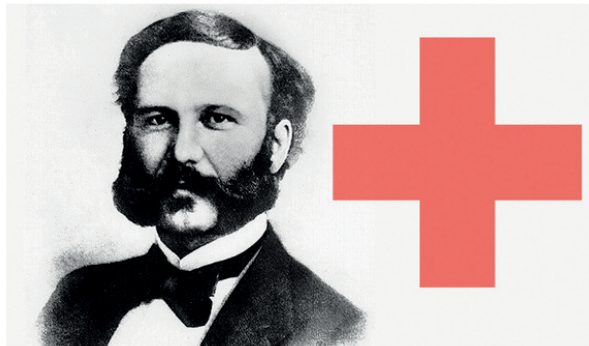
El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. También se le denomina el derecho de los conflictos armados o “el derecho en la guerra” (*jus in bello*). La finalidad del DIH es proteger a las víctimas de conflictos armados y regular las hostilidades a partir de un equilibrio entre la necesidad militar y las consideraciones de humanidad.

Por tanto, el DIH tiene dos objetivos principales:

- a) proteger a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y;
- b) limitar los medios y métodos de hacer la guerra.

El DIH establece obligaciones humanitarias para las partes beligerantes, las cuales deben cumplir en todas las circunstancias, independientemente de la conducta del enemigo y de la naturaleza o del origen del conflicto (no reciprocidad de las obligaciones humanitarias).

El origen del DIH se remonta a las normas dictadas por las antiguas civilizaciones y religiones. La guerra siempre ha estado sujeta a ciertas leyes y costumbres. La codificación del DIH a nivel universal comenzó en el siglo XIX. En particular, la iniciativa para codificar el DIH fue impulsada por Henry Dunant, un hombre de negocios de Ginebra. En 1859, Dunant fue testigo de una cruel batalla entre las tropas francesas y las austriacas durante uno de sus viajes al norte de Italia. Ante la falta de asistencia y protección para los miles de soldados heridos, improvisó un servicio de atención médica con la ayuda de la población local. Tras su regreso a Ginebra, Dunant escribió *Recuerdo de Solferino*, libro en el que realizó varias propuestas para otorgar protección a los soldados heridos. Entre otras, propuso el establecimiento de organizaciones de socorro independientes para prestar asistencia a los soldados heridos en el campo de batalla. Por otro lado, propuso que se alcanzara un acuerdo internacional para otorgar a esas organizaciones la protección de la neutralidad. Sus ideas fueron bien recibidas y dieron origen, por un lado, a la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863 y, por otro, a la adopción del primer Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña en 1864.



Recuerdo de Solferino de Henry Dunant.

4. Fuentes del DIH

El DIH está integrado por:

- Tratados y convenios, esto es, acuerdos firmados entre Estados.
- Por el derecho internacional consuetudinario que se compone de la práctica de los Estados que es generalmente aceptada como derecho.
- Principios generales del derecho.

Además, la jurisprudencia y la doctrina desempeñan una importante función en la interpretación de cada una de las normas del DIH. A continuación, procederemos a detallar el contenido de cada una de estas fuentes.

4.1. Tratados de DIH

El DIH es una de las ramas del derecho internacional más codificadas. El núcleo del DIH está formado por los Convenios de Ginebra, cuyo texto inicial de 1864 fue revisado en varias ocasiones. Su versión actual se adoptó el 12 de agosto de 1949, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, y se conoce como “los cuatro Convenios de Ginebra” (también llamado el “Derecho de Ginebra”) que han sido ratificados por todos los países del mundo.

Estos convenios se refieren principalmente a la protección de las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades.

- El I Convenio de Ginebra se refiere a la protección y cuidado de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- El II Convenio de Ginebra se relaciona con la protección y cuidado de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- El III Convenio de Ginebra se refiere al trato de los prisioneros de guerra.
- El IV Convenio de Ginebra se relaciona con la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

Desde 1949, se han sumado tres Protocolos a los Convenios de Ginebra.

- El Protocolo adicional I (1977) se relaciona con la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.
- El Protocolo adicional II (1977) se refiere a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

- Y el Protocolo adicional III (2005) creó un nuevo emblema protector, el cristal rojo, que se sumó a los emblemas existentes, la cruz roja y la media luna roja.

El DIH también comprende una serie de tratados relacionados con armas específicas, tácticas o personas y bienes protegidos, que se han venido en denominar el “Derecho de la Haya”. Entre dichos tratados destacan la Convención de La Haya sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954; la Convención de 1972 sobre armas biológicas; la Convención de 1980 sobre armas convencionales; la Convención de 1993 sobre armas químicas; y el Convenio de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonal de 1997.

Recuerdo de Solferino de Henry Dunant

Protección de civiles y no combatientes

- Convenios de Ginebra I - IV (1949)
- Protocolo Adicional I y II (1977)
- Protocolo Adicional III (2005)

Medios y métodos de guerra

- Convención sobre armas biológicas (1972)
- Convención sobre armas convencionales (1980)
- Convención sobre armas químicas (1993)
- Convención sobre prohibición de minas antipersonal (1997)

Bienes protegidos

- Convención de la Haya sobre protección de bienes culturales (1954)

Elaboración propia.

El ámbito de aplicabilidad de cada tratado está definido en el texto mismo, los diferentes derechos y obligaciones se establecen en disposiciones que han sido cuidadosamente debatidas, las cuales pueden complementarse con reservas u opiniones explícitas, y los Estados Partes están claramente identificados mediante el acto de ratificación o de adhesión.

4.2. El DIH consuetudinario

El derecho internacional consuetudinario o costumbre se refiere a la práctica de los Estados que es generalmente aceptada como derecho, de acuerdo con el establecido en el artículo 38 (1) (b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La costumbre se compone, por tanto, de dos elementos:

1. La práctica estatal (*usus*) y;
2. La creencia de que esa práctica se exige, se prohíbe o se permite, según la índole de la norma, como derecho (*opinio juris*).

El derecho consuetudinario no es necesariamente anterior al derecho convencional, puesto que incluso puede desarrollarse después de la firma de un tratado o bien materializarse al momento de su celebración. A diferencia de los tratados, los cuales se aplican únicamente a los Estados que los hayan ratificado, el DIH consuetudinario es vinculante para todas las partes en un conflicto armado, independientemente de las obligaciones contraídas en virtud del derecho convencional.

En 2005 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desarrolló un estudio exhaustivo sobre el DIH consuetudinario que constituye una fuente de referencia ampliamente reconocida. El estudio se compone de dos volúmenes donde se recogen 161 normas que el CICR considera vinculantes en virtud del DIH consuetudinario.

- El volumen I del estudio enumera las normas y explica los fundamentos que sustentan dicha evaluación.
- El volumen II especifica la práctica en la que se basan las conclusiones del volumen I.

El estudio demostró que la mayor parte de las normas consuetudinarias del DIH identificadas se aplican por igual a los conflictos armados internacionales (CAI) y a los conflictos armados no internacionales (CANI).

Estudio del CICR sobre el DIH consuetudinario (2005)

El estudio recoge 161 normas de DIH consuetudinario relativas al principio de distinción; personas y bienes especialmente protegidos; métodos específicos de guerra; armas; trato debido a las personas civiles o fuera de combate; y aplicación del DIH.

El listado de normas puede consultarse en: www.refworld.org.es/pdfid/5cd1ca614.pdf

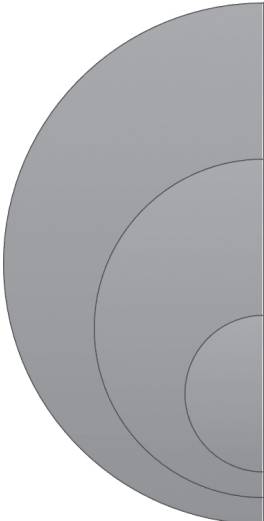
Fuente: Elaboración propia

4.3. Principios generales del derecho

La tercera fuente del DIH son los principios generales de derecho. No existe un listado exhaustivo que indique cuáles son principios generales de derecho. El término se refiere principalmente a los principios jurídicos que son reconocidos en todos los sistemas jurídicos nacionales desarrollados. Tanto la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) han determinado que las “consideraciones elementales de humanidad” son ilustrativas de un principio general del derecho internacional y deben utilizarse para interpretar y aplicar normas internacionales ambiguas del derecho convencional.

Además, la CIJ se ha referido a varios principios tales como que la obligación que tienen los Estados en virtud del DIH de notificar sobre la ubicación de campos de minas marinas en tiempo de guerra también es aplicable en tiempo de paz; y que los principios humanitarios expresados en el artículo 3 común son vinculantes en cualquier conflicto armado, independientemente de su clasificación jurídica. También cabe mencionar la llamada *cláusula Martens*, que establece que, en los casos no comprendidos en el derecho convencional, “las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

Cláusula Martens



<p>La Cláusula Martens ya tenía valor de norma consuetudinaria y fue retomada en el Art. 1 del Protocolo Adicional I de 1977.</p>
<p>La población civil y los combatientes quedan bajo la protección de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.</p>
<p>Tiene como finalidad cubrir jurídicamente aquellas situaciones que pudieran surgir en el curso de las hostilidades y no estuvieran contempladas por las normas convencionales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5. Ámbito de aplicación del DIH: conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI)

Como hemos indicado, el DIH regula aquellas situaciones donde se ha producido un conflicto armado. Por ello, resulta primordial definir qué se entiende por conflicto armado y qué situaciones quedan excluidas de esta definición. Pese a las importantes consecuencias jurídicas y humanitarias que conlleva la existencia de un conflicto armado, el derecho convencional, esto es, los tratados de DIH, no ofrecen ninguna definición precisa de lo que es un conflicto armado. Ha sido la jurisprudencia internacional y la práctica de los Estados las que han ayudado a clarificar dicho concepto.

Se entiende que existe un conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados (conflictos armados internacionales) o cuando se produce una situación de violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos en el seno de un Estado (conflictos armados no internacionales). La diferencia más importante radica en

el umbral de violencia requerido para que una situación pueda calificarse como conflicto armado. Dado que el *jus ad bellum* impone una prohibición general del empleo de la fuerza entre Estados, cualquier uso que se haga de ella podría llevar a presuponer una intención beligerante y con ello la creación de una situación de conflicto armado internacional. Mientras que, para el surgimiento de un conflicto armado no internacional, el umbral de violencia requerido es mucho más alto. En particular, de acuerdo con la jurisprudencia del TPIY, dicho enfrentamiento armado debe alcanzar un grado mínimo de intensidad y las partes implicadas en el mismo deben contar con un mínimo de organización.

En cuanto a la regulación de ambos tipos de conflicto, hay que señalar que la reglamentación de los conflictos armados internacionales (CAI) es mucho más extensa que la aplicable a los de carácter no internacional (CANI). Mientras que los cuatro Convenios de Ginebra, así como el Protocolo Adicional I y III se aplican a los CAI, los CANI sólo cuentan con la regulación comprendida en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II cuando los grupos armados organizados tengan además control del territorio en este último supuesto. Aunque no hay que olvidar que la mayor parte de normas de DIH consuetudinario son aplicables también a los CANI.

Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra - Conflictos no internacionales

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

- 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
 - b) la toma de rehenes;
 - c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
 - d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.
- 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

Desde el punto de vista jurídico, no existe ningún otro tipo de conflicto armado. Los conflictos armados que implican una intervención extranjera pueden ser de índole internacional o no internacional, según haya enfrentamientos armados entre Estados, o entre Estados y grupos armados organizados. También pueden darse varios CAI y CANI en un mismo territorio, como ocurre en el caso de Siria. Por último, hay que indicar que el DIH no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.



Fuente: E. Arratia, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile (2016).

6. Principios básicos del DIH

El DIH se basa en el equilibrio entre la necesidad militar y las consideraciones de humanidad. Esto quiere decir que, desde un punto de vista militar, podría ser necesario causar la muerte, heridas o destrucción. Pero, al mismo tiempo, la necesidad militar no puede darse sin límites. En este sentido, las consideraciones de humanidad imponen ciertos límites a los métodos y medios de guerra y requieren que quienes hayan caído en poder del enemigo reciban un trato humano en todo momento. Este equilibrio se contempla en una serie de principios básicos que estudiaremos a continuación.

6.1. Principio de distinción

Uno de los pilares básicos del DIH es el principio de distinción. El principio de distinción requiere que las partes en conflicto hagan distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares (artículo 48 Protocolo Adicional I; normas 1 y 7 DIH consuetudinario). Consecuentemente, sólo podrán dirigirse operaciones contra objetivos militares.

Los combatientes son los miembros de las fuerzas de combate de las partes beligerantes. De este modo, todos los miembros de las fuerzas armadas de una parte en un conflicto armado internacional son combatientes, salvo el personal sanitario y religioso que realice labores exclusivamente humanitarias. Asimismo, los “guerrilleros” o miembros de los contingentes militares de los grupos armados también son considerados combatientes en los CANI. La población civil se define en forma negativa como todas aquellas personas que no son miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto ni participan en un levantamiento en masa. Esta definición también contempla como civiles a los corresponsales de guerra, los contratistas privados y el personal civil de inteligencia o encargado de hacer cumplir la ley. De este principio emanan varias normas, como la prohibición de dirigir ataques directos o indiscriminados contra la población civil, o la prohibición de utilizar personas civiles como “escudos humanos”. También hay que mencionar la no reciprocidad y prohibición de ataques dirigidos como represalias. Esto significa que aun cuando el enemigo infrinja dichas prohibiciones, las partes beligerantes no pueden utilizar dicho incumplimiento como justificación para eludir sus propias obligaciones respecto de la población civil.

Por otro lado, hay que distinguir entre objetivos militares y bienes civiles. Los combatientes deben comprender que no se pueden confundir los lugares y bienes para supervivencia, así como las zonas, edificaciones o viviendas de los ciudadanos con aquéllos en los que se pueden presentar las confrontaciones. Los objetivos militares son “aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida” (artículo 52 (2) del Protocolo Adicional I; norma 8 DIH consuetudinario). En caso de duda acerca de si un bien se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que ese bien no se utiliza con tal fin, esto es, se presume su carácter civil. Además, cabe señalar que los bienes culturales están especialmente protegidos por la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales de 1954. Los bienes culturales son todos aquellos bienes, muebles o inmuebles, religiosos o seculares, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, como los monumentos de arquitectura o de historia, los campos arqueológicos, las obras de arte, los libros, los museos, las bibliotecas y otros edificios que contengan bienes culturales (artículo 1 de la Convención de la Haya).

6.2. Principio de proporcionalidad

En caso de que existan daños incidentales contra la población civil, la validez del ataque queda sujeta al principio de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad prohíbe “los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista” (artículo 51 (5)(b) del Protocolo Adicional I; norma 14 DIH consuetudinario). Hay que aclarar que la evaluación de la proporcionalidad sólo será pertinente cuando los ataques estén dirigidos contra objetivos lícitos.

El elemento clave en la evaluación de la proporcionalidad es el de ataques “excesivos”. De nuevo, no existe un umbral definido por el DIH por encima del cual todo daño incidental será considerado excesivo. Para ello, tendrán que tomarse en consideración el contexto y las circunstancias concretas del caso. Sin embargo, existen algunos elementos objetivos que pueden servir para realizar dicha evaluación. Por ejemplo, los daños sólo pueden justificarse por ventajas de naturaleza militar y no, por otros beneficios de índole política o económica. Además,

la ventaja militar prevista debe ser “concreta” y “directa”, y no, simplemente hipotética, especulativa o indirecta. También debe preverse que dichos daños puedan producirse a raíz de un ataque o una operación en particular y no, como consecuencia de una campaña militar en su conjunto.

Asociada al principio de proporcionalidad, también encontramos la prohibición de métodos y medios de guerra que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes. De este modo, se restringe o prohíbe el uso de ciertas armas por tener efectos que se consideran excesivamente crueles sin importar las circunstancias, como las balas que se expanden y las armas que causan daño mediante fragmentos no localizables.

6.3. Principio de precaución

Junto con el principio de proporcionalidad, quienes preparen o decidan un ataque deben tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de guerra para reducir o evitar en todo lo posible los daños incidentales a la población civil y a los bienes de carácter civil (artículo 57 Protocolo Adicional I; normas 15 a 21 DIH consuetudinario). Esto también conlleva la obligación de los beligerantes de dar aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil. Asimismo, el principio de precaución no sólo se aplica en la planificación del ataque sino también durante su desarrollo. En este caso, un ataque se deberá suspender o anular si se advierte que un objetivo ha sido considerado erróneamente como militar o bien cuando se considere que el daño incidental que causará el ataque será más significativo que el previsto inicialmente.

Principios básicos del Derecho Internacional Humanitario

Principio de distinción

(art. 48 Protocolo Adicional I; normas 1 y 7 DIH consuetudinario)

Principio de proporcionalidad

(art. 51(5)(b) Protocolo Adicional I; norma 14 DIH consuetudinario)

Principio de precaución

(art. 57 Protocolo Adicional I; normas 15-21 DIH consuetudinario)

Fuente: Elaboración propia.

7. La protección de las víctimas

Como hemos indicado anteriormente, la protección de las víctimas se regula principalmente en el llamado “Derecho de Ginebra”, esto es, los cuatros Convenios de Ginebra y sus respectivos Protocolos Adicionales. En este sentido, de acuerdo con el principio de distinción, la población civil y las personas fuera de combate no pueden ser objeto de ataques y deben ser respetadas, protegidas y asistidas. Las principales garantías de la población civil son las siguientes:

- a) No pueden ser objeto de ataque y no tienen derecho a participar en las hostilidades;
- b) Obligaciones de respeto: trato humano, no discriminatorio, respeto de la vida, integridad física y psíquica, y garantías en caso de detención o enjuiciamiento (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra);
- c) Obligaciones de protección y asistencia: con carácter general a toda la población civil y protección específica de ciertas categorías de personas.

Por el contrario, los llamados “prisioneros de guerra” pueden ser internados sin ningún procedimiento judicial o administrativo en particular, pero deben ser liberados y repatriados de inmediato tras el fin de las hostilidades activas. Se consideran prisioneros de guerra los combatientes que caen en poder de una parte adversa en un conflicto, sin importar si son miembros de las fuerzas armadas regulares o irregulares, o si son participantes de un levantamiento en masa. Durante su internamiento, los prisioneros de guerra gozan de un régimen detallado de derechos y protecciones que constan en el Convenio de Ginebra III. Entre otros, tienen derecho al trato digno y humano, así como derechos de comunicación.

En cuanto a la protección específica de ciertas categorías de personas, podemos distinguir entre las siguientes: heridos, enfermos y náufragos; personal sanitario y religioso; mujeres; niños; y periodistas.

Heridos, enfermos y náufragos

Los heridos, los enfermos y los náufragos deben ser respetados y protegidos en todas las circunstancias y donde sea que estén. Se refiere a toda persona que por enfermedad, trastorno o accidente necesite socorro o asistencia y se abstenga de todo acto de hostilidad. Por un lado, existe una obligación de respeto, es decir, el deber de abstenerse de cometer ataques, abusos u otros actos que puedan causar

peligro o daños. Por otro lado, entraña una obligación positiva de amparar a las personas de que se trate y de proteger activamente sus derechos. Esta obligación de proteger se traduce en que cada una de las partes en conflicto debe buscar, recoger y evacuar a los heridos, los enfermos y los náufragos del lugar de las hostilidades. Además, las partes beligerantes deben tratar a los heridos, los enfermos y los náufragos con humanidad y, en la medida de lo posible, deben prestarles la asistencia médica que necesiten, sin distinción ni prioridad alguna que no esté basada en criterios médicos.

Personal sanitario y religioso

Al igual que los enfermos y heridos, el personal destinado exclusivamente a actividades sanitarias y religiosas debe ser respetado y protegido en todas las circunstancias. En particular, no deben ser amenazados ni obstaculizados durante sus actividades y se les debe proporcionar todo el apoyo y la asistencia que puedan requerir. Asimismo, los miembros del personal sanitario y religioso que caigan en poder de una parte adversa no deben ser considerados prisioneros de guerra, sin importar si son civiles o si pertenecen a las fuerzas armadas. Finalmente, hay que indicar que el DIH protege no sólo al personal sanitario y al personal religioso, sino también las instalaciones, los transportes, los equipos y los suministros sanitarios utilizados con fines médicos.

Mujeres

Las mujeres cuentan con una protección especial ya que deben ser protegidas, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y otros atentados contra su dignidad y libertad sexual. También serán atendidas con prioridad las mujeres embarazadas y las madres de niños de corta edad. La cuestión de las mujeres en los conflictos armados se desarrollará en profundidad en el Tema 4, apartado v.

Niños

Los niños también son objeto de una protección especial en los conflictos armados. En primer lugar, se establece la prohibición del reclutamiento de niños menores de 15 años, si bien el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño de 2000 elevó dicha edad a los 18 años. En segundo lugar, si fueran arrestados, detenidos o internados por razones relacionadas con el conflicto armado, los

niños serán mantenidos en lugares distintos de los destinados a los adultos, salvo en los casos de familias detenidas, las cuales se tratarán como unidad familiar.

Periodistas

Los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados civiles en virtud del DIH y serán protegidos como tales “a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatus de persona civil”. Esto quiere decir que perderán su condición de civiles en el caso de que participen directamente en las hostilidades. El DIH no confiere a los periodistas el derecho a acceder a las zonas o a las personas afectadas por un conflicto, pero, en principio, les otorga los mismos derechos y les impone las mismas restricciones que a los civiles comunes. Si están formalmente acreditados ante las fuerzas armadas como corresponsales de guerra, estos periodistas siguen siendo civiles, pero tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra si son capturados. La cuestión de los medios de comunicación y los conflictos armados será estudiada en el Tema 4, apartado vi.

8. Aplicación y cumplimiento del DIH

En relación con la aplicación y el cumplimiento del DIH, existen mecanismos específicos de ejecución y garantía propios del DIH y existen también mecanismos generales de aplicación y garantía del Derecho Internacional. En cuanto a las cláusulas y mecanismos específicos del DIH, tenemos que comenzar por la obligación de respetar y hacer respetar el DIH que recae en las partes del conflicto. Esta obligación se deriva del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra y del artículo 1 del Protocolo Adicional I. La obligación de respetar y hacer respetar el DIH comporta los siguientes compromisos:

- a) Adoptar normas internas e impartir las órdenes e instrucciones necesarias.
- b) Difundir el DIH e incorporarlo al currículum militar.
- c) Prevenir y sancionar las infracciones graves.

Además, existen dos mecanismos específicos recogidos en el Protocolo Adicional I como son la designación de las Potencias protectoras y la Comisión Internacional de Encuesta. Las Potencias protectoras tienen la finalidad de garantizar

el cumplimiento de los Convenios de Ginebra y del Protocolo, además de realizar tareas de buenos oficios, mediación y control. Por su parte, la Comisión Internacional de Encuesta estará integrada por 15 miembros independientes y se encargará de llevar a cabo una investigación sobre aquellos hechos que puedan ser constitutivos de infracciones o violaciones graves de los Convenios o del Protocolo. Sin embargo, a día de hoy esta Comisión sólo ha sido utilizada en una ocasión para investigar el incidente que afectaba a una misión especial de la OSCE en Ucrania el 23 de abril de 2017. Asimismo, en el ámbito de la aplicación y garantía del DIH no podemos olvidar el singular papel que juega el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

El CICR en pocas palabras

	¿Qué es?
	El CICR es una organización neutral, imparcial e independiente que brinda protección y asistencia humanitarias a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia, y promueve el respeto del DIH.
	¿Cuál es su misión?
	El CICR tiene como misión: (1) prevenir las violaciones del DIH a través de una presencia operacional, el diálogo y la difusión del DIH; (2) adoptar todas las medidas posibles para poner fin a las violaciones en curso del DIH y para impedir que vuelvan a cometerse; y (3) participar en un proceso continuo para reafirmar y fortalecer el DIH.
	¿Dónde opera?
	El CICR tiene su sede en Ginebra y cuenta con delegaciones regionales y misiones en más de 80 países.

Fuente: Elaboración propia.

Junto con los mecanismos específicos, existen mecanismos generales de aplicación y garantía del Derecho Internacional. En este sentido, el Estado es responsable de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, esto es, de la violación de una obligación internacional, incluyendo las obligaciones de DIH. Así, el Estado será responsable de la actuación de sus órganos y agentes, no sólo de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de las agencias de inteligencia

(agentes estatales *de jure*), sino también de las personas que estén facultadas por el derecho interno para ejercer atribuciones del poder público, o bien las personas que actúen por instrucciones o bajo el control del Estado, como los contratistas militares y de seguridad privados (agentes estatales *de facto*). Cuando se infringe el DIH, el Estado responsable tiene el deber jurídico de reparar a las víctimas de tales violaciones. Las víctimas de violaciones graves del DIH tienen el derecho de recibir una reparación que, según la gravedad de la infracción y las pérdidas o los daños causados, puede adoptar varias formas, como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, y las garantías de no repetición.

La violación de las normas de DIH también puede dar lugar a la responsabilidad penal internacional del individuo. El principio de responsabilidad penal individual por crímenes de guerra cometidos en conflictos armados, tanto en CAI como en CANI, se reconoce en numerosos tratados de DIH, así como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. La definición y elementos de los crímenes de guerra se desarrollará en el Tema 7.

9. Derechos humanos en situaciones de conflicto

Durante las situaciones de conflicto armado también se aplican las garantías de los derechos humanos. Dado que las obligaciones de derechos humanos se derivan del reconocimiento de los derechos inherentes de todos los seres humanos y ya que estos derechos podrían verse afectados tanto en tiempo de paz como en estado de guerra, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se sigue aplicando en las situaciones de conflicto armado. El DIDH se basa en la dignidad intrínseca del ser humano y fue concebido para limitar la acción del Estado.

Por tanto, se considera que el DIH y el DIDH son fuentes complementarias de obligaciones en situaciones de conflicto armado. Si bien estas ramas del derecho coinciden en muchos aspectos, existen entre ellas diferencias significativas. El DIDH se aplica independientemente de si existe un conflicto armado o no. Sin embargo, en circunstancias de emergencia pública, el DIDH permite la suspensión de ciertos derechos y libertades en la medida en que lo requiera la gravedad de la situación. Por ejemplo, durante un conflicto armado o una catástrofe natural, un gobierno puede lícitamente restringir la libertad de circulación, a fin de proteger a la población de las zonas afectadas y facilitar las medidas

gubernamentales destinadas a restablecer la seguridad pública, la ley y el orden. Por el contrario, las normas y los principios del DIH no pueden suspenderse. Por otro lado, mientras que el DIH es de cumplimiento obligatorio para todas las partes en un conflicto armado, incluidos los grupos armados no estatales, el DIDH establece obligaciones fundamentalmente para el Estado.

DIH	DIDH
Protección de las víctimas de los conflictos armados y reglamentación de los métodos y medios de combate.	Garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas.
Aplicable únicamente en situaciones de conflicto armado.	Aplicable en todo momento, tiempo de guerra y paz.
Las normas no pueden suspenderse.	Posible suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia.
Obligaciones de todas las partes en conflicto.	Obligaciones fundamentalmente para el Estado.



En común: protección de la vida y dignidad de las personas.

10. La relación entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)

Como venimos indicando, ambos conjuntos normativos comparten el objetivo de proteger a todas las personas y se basan en los principios del respeto por la vida, el bienestar y la dignidad humana de la persona. Ahora bien, resulta necesario

determinar cuál es la relación que existe entre ambos. En principio, la regla general es que el DIH y el DIDH deben aplicarse simultáneamente a la misma situación, y sus respectivas disposiciones servirán de refuerzo y complemento entre sí. Sin embargo, la aplicación simultánea de ambos cuerpos normativos puede ser compleja en algunas ocasiones. Por ello, existen diversos principios que pueden ayudar a aclarar dicha aplicación.

En primer lugar, las disposiciones pertinentes por lo general se concilian mediante el principio de *lex specialis*, el cual establece que una norma formulada más específicamente para una situación en particular (*lex specialis*) prevalece sobre otra que sea antagónica y más general (*lex generalis*). Por consiguiente, la CIJ ha determinado que la prueba para determinar lo que constituye una privación arbitraria de la vida en el contexto de las hostilidades es tarea del DIH, que es la *lex specialis* específicamente formulada para regular este tipo de situaciones. En segundo lugar, es posible que algunas cuestiones estén reguladas únicamente por una de esas ramas del derecho u otra, como ya indicó la CIJ en 2004 en el caso de la *Construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*.

Sin embargo, existen ciertos ámbitos en los que el DIH y el DIDH difieren substancialmente, como por ejemplo, en el derecho a interponer recurso y el derecho individual a recibir reparación. En este caso, el DIH no reconoce el derecho a interponer recurso en forma individual a nivel internacional, pero los principales tratados de derechos humanos contienen un mecanismo para presentar quejas individuales y reconocen el derecho a una investigación y a recibir reparación adecuada. Por tanto, ha sido la jurisprudencia de los tribunales de derechos humanos la que ha comenzado a influir en la interpretación del DIH. En la actualidad, los debates se centran en propiciar una mayor sensibilización sobre la aplicación de los derechos humanos en los conflictos armados.

Bibliografía

- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Implementación del Derecho Internacional Humanitario a nivel nacional*, Ginebra, 2015.
- Cruz Roja Americana, “Resumen de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales”, Programa de Divulgación sobre el Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Americana, septiembre de 2006.

- Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, “El ABC del Derecho Internacional Humanitario”, Berna, Suiza, 2014 https://www.eda.admin.ch/dam/eda/es/documents/publications/GlossarezurAussenpolitik/ABC-Humanitaeren-Voelkerrechts_es.pdf
- DROEGE, CORDULA. “¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 871, septiembre de 2008.
- HENCKAERTS, JEAN-MARIE y DOSWALD-BECK, LOUISE. *Customary International Humanitarian Law, Vol. I: Rules and Vol. II: Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. Versión en español del volumen 1: El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, 2007.
- MELZER, NIELS. *Derecho Internacional Humanitario. Una introducción integral*, Comité Internacional de la Cruz Roja, marzo de 2019.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protección Jurídica Internacional de los Derechos Humanos durante los Conflictos Armados*, Nueva York y Ginebra, 2011.
- SALMÓN, ELIZABETH. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012.
- SASSÒLI, MARCO. BOUVIER, ANTOINE. y QUINTIN, ANNE. *How Does Law Protect in War?*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2011.
- VITÉ, SYLVAIN. “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 873, marzo de 2009.

TEMA 3. NUEVOS FACTORES DETERMINANTES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	299
2. Asimetría de los conflictos armados	300
3. Conducción de hostilidades en entornos urbanos y poblados	302
4. Armas y nuevas tecnologías	303
5. Violencia sexual como método de guerra	305
6. Empresas en conflicto armado	307
7. Medio ambiente, cambio climático y conflictos armados	308
8. Refugiados y conflicto armado	311
Bibliografía	312

1. Introducción

Como indicábamos en el Tema 1, existen diversos factores que conducen o dan lugar a los conflictos armados. Algunas condiciones que aumentan la probabilidad del conflicto incluyen la incapacidad de algunos Estados para proporcionar un gobierno básico y protección para sus poblaciones. En muchos casos, los gobiernos débiles tienen menos capacidad para detener la erupción y la propagación de la violencia que los gobiernos mejor organizados y más legítimos podrían haber evitado o contenido. Los conflictos armados también pueden verse como la lucha por el poder por parte de una élite que ha sido excluida del ejercicio del poder en los sistemas autoritarios de gobierno de un solo partido. Los países afectados por la guerra también suelen sufrir fuertes desigualdades entre los grupos sociales. El declive económico y la mala gestión también están asociados con conflictos violentos.

Junto con estos factores tradicionales que originan los conflictos armados, existen otros rasgos o elementos que son característicos de los conflictos armados contemporáneos. La mayoría de los conflictos armados actuales son conflictos armados no internacionales a diferencia de las grandes guerras interestatales de la primera mitad del siglo veinte. Además, las nuevas guerras han traído consigo

nuevos medios y métodos de guerra, nuevos actores, así como nuevos factores que intensifican u originan los conflictos. En este tema analizaremos algunos de esos nuevos factores o elementos determinantes de los conflictos armados contemporáneos que han cambiado sustantivamente las dinámicas de los conflictos y la conducción de las hostilidades.

En primer lugar, se examinará la asimetría actual de los conflictos armados, la conducción de las hostilidades en entornos urbanos, las nuevas tecnologías empleadas como medios de guerra y la violencia sexual como método de guerra que sigue intensificando las violaciones de derechos humanos. En segundo lugar, se analizará el papel de las empresas y otros actores privados en los conflictos armados, los daños al medio ambiente y el cambio climático como factores de riesgo de los conflictos armados y, por último, el efecto de la crisis de los refugiados en los conflictos armados.

2. Asimetría de los conflictos armados

La estructura asimétrica de los conflictos armados representa una característica estructural de las guerras modernas. Estas estructuras asimétricas tienen una repercusión fundamental en la aplicación de los principios tradicionales del derecho internacional humanitario. El fenómeno de la asimetría está asociado con ataques intencionales de civiles cometidos por la parte más débil y por ataques indiscriminados y detenciones ilegales cometidos por la contraparte más fuerte, como destacó el Secretario General de la ONU en 2013 con respecto a los conflictos de Afganistán, Irak, Pakistán y Somalia.

Los grupos armados no estatales tienden a compensar su inferioridad militar haciendo caso omiso de las reglas del DIH, por ejemplo, atacando objetivos tales como civiles o personal humanitario, o tomando a los periodistas como rehenes. Esta es una alternativa eficiente a la participación directa en las hostilidades ya que el riesgo de bajas militares es menor y los efectos políticos y psicológicos son mayores. Algunas de estas tácticas, las cuales incluyen el uso de ropa civil, usar objetos civiles con fines militares o el empleo de civiles como escudos humanos, son contrarias a la prohibición de perfidia contenida en el artículo 37 del Protocolo adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra. Especialmente preocupante es el reclutamiento de niños u otras personas vulnerables para aprovechar

su protección especial. En cualquier caso, la creciente naturaleza asimétrica de los conflictos plantea un riesgo exacerbado para los civiles, especialmente en las zonas pobladas.

Por otro lado, la parte militarmente superior puede participar, a su vez, en tácticas ilegales para minimizar las bajas en detrimento de los civiles y obligar al oponente más débil a recurrir a las prácticas antes mencionadas, retroalimentando así el riesgo para los civiles. Este fenómeno ha llevado al desarrollo de la doctrina de la contrainsurgencia, siendo un ejemplo la contenida en el Manual de Instrucciones para la Contrainsurgencia del Ejército y los Marines de los EE. UU. Este cambio en las directivas tácticas se deriva del entendimiento de que la pérdida de vidas civiles obstaculizó el logro de objetivos militares y políticos en Irak y Afganistán, y, por lo tanto, debía buscarse un equilibrio entre la protección de la fuerza y la protección civil mediante la implementación de directrices más detalladas, entre otras, para bombardeos aéreos o ataques de artillería.

El fenómeno de la asimetría da lugar a problemas prácticos en la aplicación de los principios de proporcionalidad y distinción. En primer lugar, la aplicación del principio de proporcionalidad plantea cuestiones no resueltas relacionadas con la ponderación de la ventaja militar y el daño civil incidental, el sesgo inherente introducido en la evaluación por el comandante militar que lo realiza, o las divergencias al considerar la proporcionalidad aplicable por separado a los diferentes elementos de un ataque o al ataque en su totalidad.

Además, el principio de distinción también plantea el desafío de definir la noción de “participación directa en las hostilidades”, que determina que los civiles que participan directamente en el conflicto ya no están protegidos de los ataques, según lo dispuesto en el Artículo 51 (3) del Protocolo Adicional I y 13 (3) del Protocolo Adicional II. La dificultad para distinguir entre combatientes y civiles que ha aumentado debido a la naturaleza de los conflictos contemporáneos obligó al Comité Internacional de la Cruz Roja a emitir un documento que proporcionara orientación para interpretar y aplicar el concepto de “participación directa en las hostilidades”. Por estas razones, la traducción de las disposiciones del DIH en pautas militares y su inclusión en los programas de entrenamiento, tal y como impone el artículo 144 del IV Convenio de Ginebra, es crucial para promover la aplicación práctica del DIH, haciéndolo inteligible y coherente.

3. Conducción de hostilidades en entornos urbanos y poblados

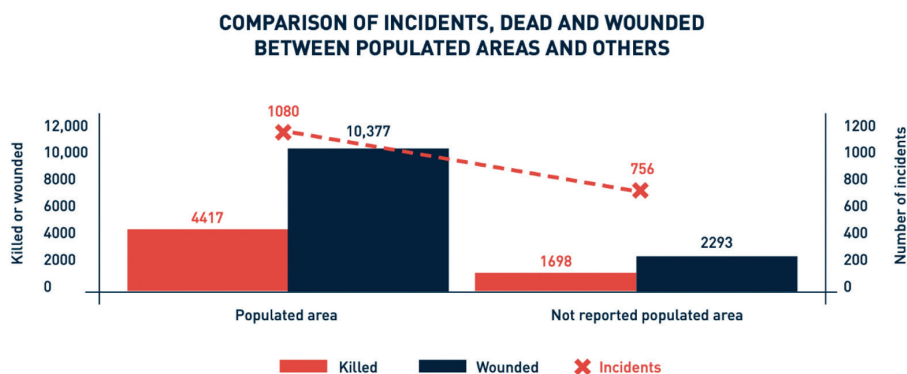
La Segunda Guerra Mundial puso de relieve que los entornos urbanos sufrieron las consecuencias más devastadoras debido a la alta concentración de la población, especialmente en las capitales, siendo el núcleo del funcionamiento social, político y económico de un país y la sede del poder nacional. Sin embargo, no fue hasta 1977 cuando se reguló la protección detallada de los civiles en los conflictos armados a través del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra.

En particular, el artículo 51 (5) del Protocolo Adicional I prohíbe explícitamente el “bombardeo de área” o “bombardeo de alfombra” como un ataque indiscriminado en la medida en que los ataques aéreos y la artillería se utilizan con mayor frecuencia para operaciones militares llevadas a cabo en centros urbanos. Las dificultades para distinguir entre objetivos civiles y militares y, por tanto, para realizar evaluaciones de proporcionalidad y tomar medidas de precaución, convierte las áreas urbanas en un escenario complejo del cual las fuerzas armadas defensoras generalmente se aprovechan para ganar superioridad militar. A este respecto, los grupos armados tienden a confiar en las ventajas tácticas y el apoyo civil que brindan las ciudades y los pueblos con fines militares, lo que convierte a los asentamientos urbanos en un objetivo militar potencial, ya sea de manera intencional o no intencional. Los ejemplos de Irak y Afganistán ilustran esta tendencia.

La aplicación de los principios de proporcionalidad y distinción en áreas pobladas se relaciona también con otro elemento transversal: la elección de armas. El uso de ciertas armas puede llevar a infringir las normas del DIH cuando se usan cerca de centros urbanos, como advirtió el Secretario General de la ONU en su informe de 2009 sobre la protección de los civiles, y reiteró en 2010, señalando que “Una característica común de las armas explosivas es que tienen efectos indiscriminados dentro de las zonas de alcance de la onda explosiva y la fragmentación, lo que hace su uso sumamente problemático en las zonas pobladas” y exhorta a “los Estados Miembros a aumentar la cooperación, tanto en lo que respecta a la reunión de datos y el suministro de información a las Naciones Unidas y otras entidades competentes acerca de los daños que sufren los civiles como resultado del uso de armas explosivas, como a la publicación de declaraciones de política que describan las condiciones en que tales armas podrían utilizarse en zonas pobladas”.

Los datos de la organización Landmine Action mostraron que el número de víctimas debido a armas explosivas en áreas pobladas era el doble que la misma cifra en áreas des pobladas (véase la gráfica). Este riesgo aumenta con el uso de dispositivos explosivos caseros, que a menudo se emplean en lugares con altas concentraciones de civiles con fines terroristas. Ante estas situaciones, hay que recordar que los principios generales de distinción, proporcionalidad y precaución prohíben el efecto incendiario incidental en áreas pobladas.

Comparación de los incidentes producidos en zonas pobladas y des pobladas



Fuente: Landmine Action, “Explosive Violence. The problem of Explosive Weapons”, London 2009.

4. Armas y nuevas tecnologías

El uso de armas que provocan explosiones y efectos de fragmentación plantea también una serie de amenazas en la aplicación del DIH y a los derechos humanos. Dichas armas se utilizan cada vez más fuera del marco de un conflicto armado como medidas de cumplimiento de la ley. En concreto, existe una tendencia general hacia la militarización de la policía, particularmente para contrarrestar el crimen organizado y el terrorismo. Algunos de estos ejemplos son el uso de granadas de mano por parte de la policía estatal mexicana para combatir los carteles de la droga, o los ataques de aviones no tripulados por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) contra lo que se consideran objetivos terroristas.

El riesgo para la vida humana que conllevan las armas explosivas afecta fundamentalmente al derecho a la vida y a la prohibición de la privación arbitraria de la misma, y, por tanto, su uso debe considerarse dentro de la obligación del Estado de minimizar la amenaza a la vida en la mayor medida posible. Esta obligación implica que el uso de fuerza letal deliberada es ilegal a menos que se requiera para proteger la vida (requisito de proporcionalidad) y no haya otros medios para prevenir esa amenaza a la vida (requisito de necesidad). Además, el peligro que conlleva la falta de control de los efectos de fragmentación de dichas armas está en contradicción con el principio que establece que no está permitido disparar indiscriminadamente a una multitud.

Mayores desafíos plantean los sistemas de armas autónomas. Cada vez más Estados y grupos armados están adquiriendo sistemas de armas autónomos y semiautónomos para ser utilizados en contextos de conflicto armado. En particular, este tipo de tecnología podría aumentar el riesgo de daños a los civiles al reducir el control humano sobre el proceso de toma de decisiones. Ejemplos de esta tecnología son la pistola centinela, que apunta y dispara automáticamente a objetivos que son detectados por sensores, y los vehículos aéreos no tripulados (UAV en inglés) o también llamados drones. Los drones equipados con misiles han sido utilizados por Estados Unidos para atacar objetivos en Irak, Somalia, Afganistán, Pakistán y Yemen, y por otros Estados como Israel durante la Operación Plomo Fundido en Gaza.

El Secretario General de la ONU ha señalado el riesgo que representa la tecnología de los drones para la población civil, indicando que:

La proliferación de la tecnología de aeronaves no tripuladas y la utilización cada vez más frecuente de ese tipo de sistemas armamentísticos también hará más evidente la asimetría existente en muchos conflictos entre los actores estatales y los no estatales. La tecnología permite que una de las partes se distancie cada vez más del campo de batalla, con la consiguiente reducción de la posibilidad de entablar un combate directo, por lo que es posible que las partes tecnológicamente inferiores recurran cada vez más a estrategias encaminadas a hacer daño a los civiles, que son los blancos más accesibles. Además, la tecnología de las aeronaves no tripuladas aumenta las oportunidades para realizar ataques que de otro modo se considerarían poco realistas o no deseables si hubiera que utilizar otros medios de ataque aéreo o desplegar soldados sobre el terreno. A medida que aumenta la capacidad para lanzar ataques también lo hace la amenaza que estos suponen para los civiles (S/2013/689, para. 28).

El principal desafío planteado por los ataques con aviones no tripulados de la CIA contra objetivos terroristas, es decir, aquellos realizados particularmente en Pakistán, Afganistán y Yemen, es la ausencia de investigaciones suficientemente sólidas e imparciales a nivel estatal. A pesar de que el Departamento de Justicia de los EE. UU argumentara que los asuntos relacionados con la política exterior y la seguridad nacional debían permanecer fuera del alcance del control judicial, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales pidió a EE. UU que aclarara su posición con respecto a los aspectos legales y fácticos del uso de vehículos aéreos no tripulados (UAV). Además, solicitó la divulgación de información acerca de las operaciones antiterroristas extraterritoriales de los EE. UU., el número de víctimas civiles causadas por el uso de aeronaves pilotadas a distancia, así como la metodología utilizada.

Otros sistemas de armas autónomas, como los “killer robots” plantean desafíos similares, incluso mayores, relacionados con la capacidad de dichos sistemas para operar de acuerdo con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, así como la aceptabilidad moral de delegar decisiones sobre el uso de la fuerza letal a tales sistemas. En cuanto a la protección de los civiles, una de las preguntas fundamentales sería si tales armas distinguirían entre combatientes y civiles, y cómo se llevarían a cabo las evaluaciones de proporcionalidad y precauciones en los escenarios actuales donde los combatientes y los civiles están cada vez más entremezclados.

5. Violencia sexual como método de guerra

El uso sistemático de la violencia sexual como método de guerra comenzó a recibir más atención en la década de 1990 cuando tales prácticas se vieron a gran escala durante el genocidio en Ruanda y los conflictos armados en la antigua Yugoslavia. Se ha convertido en un fenómeno generalizado, igualmente presente en conflictos armados internacionales y no internacionales, como se ha constatado en muchos conflictos recientes o en curso, como los de la República Democrática del Congo (RDC), Sudán (en particular en Darfur), Uganda, Myanmar y Colombia. Con frecuencia, el aumento de la violencia sexual sigue siendo un problema en el período posterior al conflicto, como ha sido el caso de Liberia y Sierra Leona.

La violencia sexual se usa como una estrategia militar con varios propósitos, como una forma de difundir el miedo entre la población civil, como represalia por presuntos abusos cometidos por la otra parte, para humillar y degradar al adversario, y para desplazar a grupos de población de ciertas áreas o como parte de una estrategia de limpieza étnica. Las niñas y las mujeres son las principales víctimas las cuales, además del daño físico y psicológico al que están sujetas, también enfrentan un alto riesgo de infección por VIH. Pero también los niños y hombres la sufren, ya sea como víctimas directas de abusos o más indirectamente, por ejemplo, al ser forzados a mirar cómo las mujeres, miembros de su familia, son violadas.

Como se verá en los temas posteriores, los diferentes tribunales penales internacionales *ad hoc* y la Corte Penal Internacional han abordado estas vulneraciones a través de su jurisprudencia sobre delitos de violencia sexual. Estos tribunales han sido fundamentales para desarrollar el derecho penal internacional en relación con la violencia sexual y para imponer sanciones penales por la comisión de esos delitos. Los pioneros en la definición de los actos de agresión sexual en los conflictos armados, incluida la violación y la violencia sexual, fueron el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), siendo los primeros tribunales del sistema judicial internacional que enjuiciaron y condenaron la violación y la violencia sexual durante un conflicto armado como crimen de lesa humanidad. En este sentido, destacan los casos *Akayesu* en el TPIR en 1998 y el caso *Furundzija* en el TPIY en 2005 (Ver *Tema 4. v. Mujeres en conflicto armado* y *Tema 7 sobre crímenes internacionales*).

La violencia sexual en los conflictos se considera, a su vez, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales porque provoca el resurgimiento de las tensiones y socava la estabilidad social y política. En este sentido, el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado una serie de resoluciones desde 2000 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, las cuales se analizarán en el *Tema 4. v. sobre Mujeres en conflicto armado*. Asimismo, la Unión Europea ha desarrollado unas Directrices sobre violencia contra las mujeres y las niñas y lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas donde ha reconocido que, en situaciones de crisis o conflicto armado, el uso de la violación, la esclavitud, el abuso sexual y la explotación representan las manifestaciones más sistemáticas y generalizadas de violencia contra la mujer.

6. Empresas en conflicto armado

Los intereses comerciales de las empresas juegan un papel importante en el surgimiento y mantenimiento de los conflictos armados actuales. Los académicos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han llevado a cabo diversas investigaciones para comprender cómo el comercio de diversos tipos impulsa y da forma a los patrones violentos de la guerra. En este sentido, las partes beligerantes pueden querer apropiarse de tierras y recursos o pueden tratar de reapropiarse de los pocos recursos naturales existentes. En cualquier caso, ya sea como ejército nacional o como grupo armado opositor, las partes del conflicto necesitan financiar sus fuerzas como mínimo.

Los recursos económicos nunca representan la historia completa de una contienda política, pero ciertamente son centrales en muchos conflictos armados. Por ejemplo, la ONU ha calculado que, en los últimos sesenta años, el 40 por ciento de las guerras civiles se han asociado con importantes disputas sobre la minería y los recursos naturales de algún tipo. Los diamantes y el oro han sido particularmente prominentes como fuentes de conflictos armados y han servido como medios para financiar varias guerras en el continente africano. Esto ha llevado a aunar esfuerzos para poner fin a los llamados “diamantes de sangre” y garantizar que el oro permanezca libre de conflictos.

Las dinámicas comerciales representan un grave factor de riesgo en los conflictos armados por varios motivos. En primer lugar, hay que tener en cuenta la potencial influencia de los intereses comerciales para provocar la guerra y para alentar a ciertas personas a cometer atrocidades contra los civiles con el objeto de aumentar su participación en el mercado. Por otro lado, resulta necesario mitigar el terrible efecto de la guerra en las empresas locales y los activos familiares que pronto se vuelven incapaces de mantener los medios de vida de las personas. Cuando la guerra destruye los pequeños negocios agrícolas o comerciales de las personas, el empobrecimiento le sigue rápidamente. Otro factor a tener en cuenta es el papel ambivalente que pueden desempeñar los productos básicos de ayuda en una economía local, lo que podría socavar los mercados al crear exceso de ciertos artículos o aumentar la inflación al introducir nuevos ingresos en efectivo o distribuciones de ayuda. Asimismo, las organizaciones humanitarias son conscientes del riesgo moral y los perversos incentivos comerciales que puede generar la ayuda humanitaria. Los grupos violentos pueden atraer ayuda

para gravarla, desviarla o cooptarla violentamente. De esta forma, la ayuda se convierte en parte del conflicto y su presencia puede aumentar la violencia contra quienes la necesitan.

Al mismo tiempo hay que destacar el fuerte aumento en la escala, la cobertura y la rentabilidad de las empresas de seguridad privada (PSC en inglés) y las empresas militares privadas (PMC en inglés), como G4S, Aegis y Academi (anteriormente Blackwater), lo que significa que ahora son un importante actor comercial en los conflictos armados, en la mayoría de los casos un actor armado. En los últimos años, el Documento de Montreux ha servido para delinear las normas internacionales respecto a las operaciones de las PSC y PMC en conflictos armados. Asimismo, ha habido una iniciativa más reciente, el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada que tiene como objetivo aclarar los estándares internacionales para la industria de la seguridad privada que opera en entornos complejos, así como para mejorar la supervisión y la responsabilidad de estas compañías. El papel de las empresas en los conflictos armados se elaborará en profundidad en el *Tema 4. iv. Empresas y conflictos armados*.

7. Medio ambiente, cambio climático y conflictos armados

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “más del ochenta por ciento de todos los grandes conflictos armados acontecidos entre 1950 y 2000 tuvieron lugar en puntos críticos para la biodiversidad que albergan cerca de la mitad de las plantas del mundo y muchas especies de animales exóticos” (CICR, 2019). Los conflictos armados representan una amenaza al medio ambiente, y la degradación ambiental, afectando al mismo tiempo al bienestar e incluso a la supervivencia de las personas. En los países donde tiene lugar un conflicto armado, las poblaciones vulnerables se ven afectadas de manera desproporcionada por la inseguridad alimentaria, la pérdida de oportunidades respecto a los medios de subsistencia, el impacto en la salud y el desplazamiento, los cuales se agravan por la degradación ambiental y el cambio climático.

Por otro lado, la utilización del medio ambiente natural como arma o los ataques dirigidos contra éste pueden provocar daños inmensos. Los ataques dirigidos contra objetivos militares suelen causar daños ambientales, del mismo modo

que las actividades para seguir llevando adelante los conflictos, como la caza furtiva. Además, los grupos armados a veces se adueñan de zonas rurales y boscosas que brindan protección y funcionan como bases, impidiendo a la población local ocuparlas o explotarlas. Algunos de los episodios más graves contra el medio ambiente provocados por conflictos armados se analizan en el siguiente cuadro.

Episodios contra el medio ambiente provocados por conflictos armados

Agente naranja

Durante casi una década, entre 1961 y 1971, durante la guerra de Vietnam, el ejército de Estados Unidos roció millones de litros de una gama de herbicidas y defoliantes en vastas franjas del sur de Vietnam. El más difundido de los químicos fue el Agente Naranja y fue parte de una destrucción deliberada de bosques para privar a las guerrillas del Viet Cong de la cubierta que les permitió lanzar ataques contra las fuerzas estadounidenses.

Guerras civiles congoleñas

Desde mediados de la década de 1990, una serie de sangrientos conflictos armados en la República Democrática del Congo (RDC) han tenido un efecto devastador en las poblaciones de vida silvestre que han servido como suministro de carne para los combatientes, los civiles que luchan por la supervivencia o comerciantes. En consecuencia, las especies pequeñas, como los antílopes, monos y roedores, y otras más grandes, como los gorilas y los elefantes de los bosques, han sufrido terriblemente por la guerra.

Las marismas y los pozos petroleros en Irak

En respuesta a un levantamiento chiíta en el sur de Irak, a principios de la década de 1990, las tropas de Saddam Hussein drenaron las marismas mesopotámicas, el ecosistema de humedales más grande de Medio Oriente, situado en la confluencia de los ríos Tigris y Eufrates. Una serie de diques y canales redujeron las marismas a menos de 10% de su extensión original y transformaron el paisaje en un desierto con cortezas de sal. Más recientemente, en

2017, los militantes del Estado Islámico incendiaron pozos petroleros en la ciudad de Mosul, en el sur del país, y liberaron al aire, el agua y la tierra un cóctel tóxico de químicos.

Fuente: UN Environment, El devastador impacto de los conflictos en el medio ambiente, ONU Programa para el Medio Ambiente, Disasters & Conflicts, 6 de noviembre de 2018.

El 27 de mayo de 2016, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó una resolución que reconocía el papel de los ecosistemas saludables y de los recursos gestionados de forma sostenible en la reducción del riesgo de conflicto armado, y reafirmó su firme compromiso con la plena implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De acuerdo con el CICR, para prevenir el daño ambiental, las partes en conflicto podrían realizar las acciones siguientes:

- a) evitar ubicar a las tropas o el material militar en ecosistemas frágiles o zonas protegidas, como los parques nacionales;
- b) cartografiar las zonas de importancia ecológica o fragilidad, y no conducir operaciones militares en ellas; y
- c) acordar la designación de esas zonas como zonas desmilitarizadas donde no pueda desplegarse ninguna acción militar y donde se prohíba el acceso de los combatientes y del material militar.

Respecto al cambio climático, un estudio publicado en la revista *Nature* indica que la intensificación del cambio climático aumentará el riesgo futuro de conflictos armados violentos dentro de los países. El estudio estima que el clima ha aumentado entre el 3% y el 20% el riesgo de conflicto armado durante el siglo pasado y que esta influencia probablemente aumentará dramáticamente. En este sentido, Marshall Burke, profesor asistente de ciencias del sistema de la Tierra y coautor del estudio, ha explicado que “Saber si los cambios ambientales o climáticos son importantes para explicar el conflicto tiene implicaciones sobre lo que podemos hacer para reducir la probabilidad de un conflicto futuro, así como sobre cómo tomar decisiones bien informadas sobre con qué intensidad debemos mitigar el cambio climático futuro”.

8. Refugiados y conflicto armado

Actualmente el mundo está siendo testigo del mayor número de desplazamientos de los que se tienen constancia. Al menos 70 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa del conflicto y la persecución a finales de 2018. La actual crisis de refugiados se inserta, por tanto, en el contexto de los nuevos conflictos asimétricos que vienen caracterizando la posguerra fría y sus consecuencias. De acuerdo con los datos de ACNUR, el mayor número de refugiados proviene de Siria, Afganistán y Sudán del Sur, aunque el mayor número de nuevas solicitudes de asilo se recibió de Venezuela. Mientras que los principales países de acogida son Alemania, Sudán, Uganda, Pakistán y Turquía (véase gráfica).

Datos sobre desplazamiento y número de refugiados en 2018

Dónde se acogen a las personas desplazadas en el mundo



Alrededor del 80% de los refugiados vive en países vecinos a sus países de origen

57% de los refugiados bajo el mandato de ACNUR viene de estos tres países:

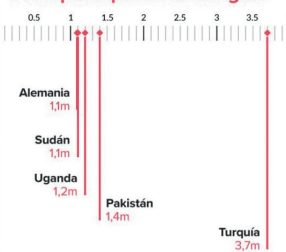


341.800 nuevos solicitantes

En 2018 el mayor número de nuevas solicitudes de asilo se recibió de Venezuela



Principales países de acogida



Fuente: UNHCR/ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*, Ginebra, 12 de junio de 2019.

Los países que aceptan migrantes y refugiados brindan un servicio vital a las personas que ingresan a su país y a la comunidad internacional. Sin embargo, la afluencia de refugiados también puede aumentar las tensiones internas. Algunos refugiados y migrantes puede llegar a ser reclutados por grupos de oposición en su país de acogida. Estas dinámicas han sido más visibles en los conflictos en África Central y Oriental. A principios de la década de 1980, los grupos rebeldes en Uganda cooptaron a muchos refugiados tutsis ruandeses para apoyar su guerra contra el régimen de Obote. Tras el derrocamiento de Obote, estas mismas comunidades de refugiados en Uganda comenzaron una nueva campaña militar en su país de origen, Ruanda, fomentando una mayor inestabilidad dentro de la región.

Por otro lado, los migrantes económicos también pueden socavar la estabilidad de los países vulnerables. Éste ha sido durante mucho tiempo el caso de las organizaciones rebeldes en la región de Assam en India, que continúan protestando violentamente por la afluencia de migrantes económicos de Bangladesh. Del mismo modo, las políticas discriminatorias que surgen para acomodar las demandas de los “grupos nativistas” pueden estimular a las comunidades migrantes a involucrarse en la violencia política. En África subsahariana, Costa de Marfil sigue siendo un claro ejemplo en el que los migrantes económicos han sido utilizados como chivos expiatorios por grupos nativistas que hacen campaña por la disputa social. La discriminación fue aún más paradójica teniendo en cuenta que Costa de Marfil se benefició enormemente de la mano de obra barata que fluía desde los países vecinos como Burkina Faso y Ghana.

Sin embargo, estos ejemplos no deben tomarse como un llamado a prohibir la migración o evitar ofrecer refugio a los refugiados. La comunidad internacional ha reconocido desde hace tiempo que los gobiernos tienen la responsabilidad de ofrecer refugio a quienes huyen de conflictos armados o catástrofes ambientales. Igualmente, los migrantes ofrecen mano de obra crítica, habilidades y capital que pueden utilizarse para estimular el crecimiento económico. No obstante, lo que debe tenerse en cuenta es dónde aterrizan estos refugiados y migrantes en su búsqueda de seguridad y prosperidad. Dada la falta de voluntad por parte de los países más ricos (como los de la OCDE) para aceptar grandes cantidades de refugiados, los estados vulnerables que están contiguos a las zonas de conflicto son a menudo la primera (y última) parada para los civiles que huyen de la violencia en tiempos de guerra. Si la comunidad internacional está interesada en prevenir la propagación de la guerra civil, una posible solución puede ser acoger refugiados en aquellos países con más recursos que tengan la capacidad de incorporarlos a la sociedad.

Bibliografía

BERNARD, VINCENT, “Editorial: La guerra en las ciudades: el fantasma de la guerra total”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 901, abril de 2017.
Comité Internacional de la Cruz Roja, “El medio ambiente natural, una víctima olvidada de los conflictos armados”, Ginebra, junio de 2019.

- Comité Internacional de la Cruz Roja, “International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions”, Ginebra, noviembre de 2019.
- DURHAM HELEN Y BERNARD, VINCENT., “Violencia sexual en los conflictos armados: romper el silencio para romper el ciclo”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 894, junio de 2012.
- GEISS, ROBIN., “Las estructuras de los conflictos asimétricos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 864, diciembre de 2006.
- KEELS, ERIC., “Do Refugees Fuel Armed Conflict? Understanding the Dynamics of Migration” en *OEF Research*, 28 febrero de 2018.
- Landmine Action, *Explosive Violence. The problem of Explosive Weapons*, London 2009 disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1FE6DF6F6C1402E4C125763F004469BA-Full_Report.pdf
- LÓPEZ-JACOISTE, EUGENIA., “Drones armados y el Derecho Internacional Humanitario”, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de Investigación 10/2018, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV10-2018_Drones_DchoInt_Lopez-Jacoiste.pdf
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- MEZA RIVAS, MILTON J., “Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas” en *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de Opinión 41/2018, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO41-2018_SistArmas_Autonomos_NNUU_MiltonMeza.pdf
- PRANDI, MARIA y LOZANO, JOSEP M. (eds.), *La RSE en contextos de conflicto y postconflicto: de la gestión del riesgo a la creación de valor*, Escola de Cultura de Pau (UAB)/ Instituto de Innovación Social (ESADE) 2010.
- SLIM, HUGO., “Business actors in armed conflict: towards a new humanitarian agenda” en *Revista Internacional de la Cruz Roja* Vol. 94 n° 887, 2012.
- UN Environment, *El devastador impacto de los conflictos en el medio ambiente*, ONU Programa para el Medio Ambiente, Disasters & Conflicts, 6 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-devastador-impacto-de-los-conflictos-en-el-medio-ambiente>

TEMA 4. ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES Y CONFLICTOS ARMADOS

Sección I. Estados, organizaciones y grupos insurgentes	317
Laura Íñigo Álvarez	
Sección II. Organizaciones terroristas	337
Laura Íñigo Álvarez	
Sección III. Organizaciones criminales y conflictos armados	355
Laura Íñigo Álvarez	
Sección IV. Empresas y conflictos armados	371
Francisco Antonio Domínguez Díaz	
Sección V. Medios de comunicación y conflictos armados	397
Miguel Vázquez Liñán	
Sección VI. Mujeres en los conflictos armados	419
Laura Íñigo Álvarez	

SECCIÓN I.

ESTADOS, ORGANIZACIONES Y GRUPOS INSURGENTES

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	319
2. El papel de los Estados en los conflictos armados	320
3. Organizaciones internacionales en los conflictos armados.	322
4. Grupos rebeldes o insurgentes y conflictos armados no internacionales.	327
5. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su papel en los conflictos armados. . . .	331
6. Delimitación de la responsabilidad internacional y rendición de cuentas.	332
7. Bibliografía	335

1. Introducción

La mayoría de los conflictos violentos contemporáneos son de alcance interno, aunque todos ellos a menudo incluyen un elemento internacional o transnacional. De acuerdo con el informe anual de la Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos “War Report”, frente a los 18 conflictos armados internacionales (aquellos conflictos interestatales) en 2018, se dieron 51 conflictos armados no internacionales (entre Estados y grupos armados o entre grupos armados). Como indicábamos en los temas anteriores, los conflictos armados contemporáneos han traído una multiplicidad de actores nacionales e internacionales, estatales y no estatales, como partes involucradas en dichos conflictos.

Generalmente se utiliza la expresión “actores no estatales” para designar a una categoría difusa de actores que son independientes de los Estados y que actúan de forma organizada. Entre los actores no estatales podemos incluir tanto a grupos rebeldes o de oposición, grupos terroristas, empresas militares privadas (PMC) y empresas de seguridad privada (PSC), como corporaciones transnacionales o incluso organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la

sociedad civil. Una categoría intermedia sería la de las organizaciones internacionales u organizaciones intergubernamentales que están formadas por la unión de varios o múltiples Estados que actúan como un nuevo sujeto de derecho internacional, como la ONU, la OSCE, la OTAN, la UE o la Unión Africana (UA), entre algunos ejemplos.

La existencia de una multiplicidad de actores de diverso tipo en los conflictos armados contemporáneos presenta, a su vez, una serie de desafíos. En primer lugar, una de las principales problemáticas se deriva del mosaico de leyes nacionales e internacionales que pueden aplicarse a una misma situación. En segundo lugar, cada uno de estos actores persigue unos objetivos y tiene una agenda distinta lo que puede plantear dificultades a la hora de aunar esfuerzos para poner fin al conflicto. En tercer lugar, los contextos de conflicto dan lugar a la comisión de graves y numerosas violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo que implica determinar la responsabilidad de cada parte implicada, así como establecer mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales tiene un marco normativo internacional claro, no ocurre lo mismo con los actores no estatales. Además, la propia determinación de la responsabilidad internacional da lugar a otros obstáculos adicionales y a la necesidad de encontrar un equilibrio entre la búsqueda de la verdad y la responsabilidad, por un lado, y la reconciliación de las comunidades, por otro.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, este tema analizará el papel que juegan los distintos actores nacionales e internacionales en los conflictos armados contemporáneos empezando por los Estados y las organizaciones internacionales. En una segunda parte se examinará el rol de los grupos rebeldes o insurgentes en los conflictos armados no internacionales, así como la posible implicación de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El tema concluirá con la delimitación de la responsabilidad internacional y los mecanismos de rendición de cuentas. El resto de actores no estatales se estudiarán en las secciones posteriores.

2. El papel de los Estados en los conflictos armados

Tradicionalmente los conflictos armados se producían entre estados soberanos en aquellos casos en los que hubiera habido una declaración formal de guerra. Más tarde se reconoció que el conflicto armado internacional podía darse incluso si

uno de los estados parte no reconocía el estado de guerra. En pocas palabras, un conflicto armado interestatal se da cuando un estado internacionalmente reconocido decide emplear la fuerza armada contra otro. De acuerdo con el *jus ad bellum*, un conflicto armado internacional también existe cuando un estado usa la fuerza armada contra el territorio de otro estado, independientemente de si el último estado contraataca.

Además, un conflicto armado internacional incluye cualquier situación en la que un estado invade a otro y lo ocupa, incluso si no hay resistencia armada en absoluto. Esto se establece en el Artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Para que exista una ocupación, se deben cumplir dos condiciones: (a) el ocupante puede ejercer un control efectivo sobre un territorio que no le pertenece; y (b) su intervención no ha sido aprobada por el soberano legítimo.

Por el contrario, cuando un estado usa la fuerza armada en el territorio de otro estado con el consentimiento de éste, los estados no participan en un conflicto armado internacional. Éste sería el caso con respecto a la participación militar de la OTAN en Afganistán, por ejemplo. Pero puede haber elementos fácticos y legales que determinen si se ha producido una ocupación y cuándo. En marzo de 2014, surgió la cuestión de si la Federación de Rusia estaba o no ocupando Ucrania, dado que el depuesto presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, aparentemente había autorizado la intervención militar rusa en una carta fechada el 1 de marzo. Sin embargo, sin perjuicio de su legalidad según el derecho ucraniano, el Sr. Yanukovich no controlaba efectivamente la policía o las fuerzas armadas de Ucrania en el momento de la carta y, por lo tanto, no podía considerarse que representara genuinamente al estado. Posteriormente, los hechos sobre el terreno demostraron claramente que Rusia había tratado de anexionarse parte del territorio ucraniano (Crimea).

Un conflicto armado internacional también puede darse cuando un estado apoya a un grupo armado no estatal que opera en otro estado siempre y cuando ese apoyo sea tan significativo que se considera que el estado extranjero tiene un “control general” sobre las acciones de ese actor no estatal. Otro tipo de conflictos armados internacionales son los casos de los pueblos que luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. El Artículo 1 (4) del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 amplía el ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra para incluir los conflictos armados en los que las personas luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los

regímenes racistas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. El alcance de la disposición es muy limitado y estaba dirigido principalmente a la situación de la ocupación de Palestina por parte de Israel, la lucha contra los regímenes del apartheid en Sudáfrica y Zimbabue (entonces Rhodesia), y las luchas coloniales. El Artículo 1 (4) no cubre los conflictos armados contra regímenes represivos que no sean regímenes coloniales o racistas u ocupación extranjera. Por lo tanto, no se aplica a los conflictos armados secesionistas.

En relación con los conflictos armados producidos entre estados en 2018, el informe anual “War Report” considera que existe un conflicto armado internacional entre India y Pakistán, entre Ucrania y Rusia, así como un serie de conflictos armados internacionales entre Siria y los diferentes estados que componen la coalición internacional que realiza ataques aéreos en Siria (Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Jordania, Marruecos, Países Bajos, Arabia Saudita, Turquía, Estados Unidos Emiratos Árabes y Reino Unido). Además, ha habido una serie de conflictos armados internacionales de corta duración entre Libia y Egipto, Israel y Siria, Israel e Irán (en territorio sirio), así como entre Turquía e Irak. En particular, el conflicto o conflictos armados en Siria se analizarán en el *Tema 6: Monográficos sobre conflictos actuales*.

3. Organizaciones internacionales en los conflictos armados

Las organizaciones internacionales o intergubernamentales también juegan un papel importante en los conflictos armados. Se entiende por “organización internacional” una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional, dotada de personalidad jurídica internacional propia y constituida por Estados y/o otras entidades. Las más de 500 organizaciones internacionales existentes, tejen un complejo entramado institucional con distintos ámbitos geográficos (organizaciones universales, como la ONU, v. organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos, OEA); distintos ámbitos temáticos de trabajo (como el desarrollo, en el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, o los derechos humanos, en el caso de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUH); y también distintos niveles de competencia (elevadas hasta la integración regional, en el caso de la UE, o limitadas a aspectos de coordinación

sin imponer grandes obligaciones jurídicas a los Estados miembros, como la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europea, OSCE).

Las organizaciones internacionales son vehículos esenciales para mantener las relaciones de cooperación entre los Estados, y, hasta el máximo de sus posibilidades institucionales, mantener la paz. Sin estas organizaciones, que aúnan objetivos comunes de la sociedad internacional con burocracias (funcionariados) que responden únicamente a la consecución de estos fines y no a los intereses de los Estados individuales, no podrían explicarse los avances logrados, por tímidos que estos puedan ser, en la regulación internacional de los intereses comunes de la humanidad, desde la protección internacional de las víctimas de derechos humanos y de las víctimas de guerra a la lucha por la erradicación de la pobreza o contra el cambio climático.

Las organizaciones internacionales han sido reconocidas como sujetos plenos de derecho internacional en el derecho contemporáneo, particularmente a través de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su famoso caso sobre las *Reparaciones por los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*. Bajo este marco de subjetividad, las organizaciones internacionales realizan actos internacionales que habían sido tradicionalmente monopolio de los Estados, como la celebración y “confirmación oficial” de tratados (*ius ad tractatum*), la capacidad de enviar legaciones y de mantener diplomáticas (*ius legationis*) o, como estableció la CIJ en el caso citado, de presentar reclamaciones internacionales ante otros Estados.

Respecto a su participación en los conflictos armados, su principal función ha sido la del mantenimiento de la paz, especialmente en el caso de la ONU. Desde la primera misión de paz hasta nuestros días, la organización, naturaleza y tipología de las misiones de la paz han experimentado grandes cambios. Como veíamos en el Tema 1, existen distintos tipos de misiones de la ONU: de establecimiento de la paz (*peacemaking*); de imposición de la paz (*peace enforcement*); de mantenimiento de la paz y seguridad (*peacekeeping*); o de construcción o consolidación de la paz (*peacebuilding*). Estas misiones se guían por tres principios: consentimiento de las partes; imparcialidad; y no uso de la fuerza excepto en autodefensa o para defender el mandato.

Los resultados y experiencias con las operaciones de paz han sido controvertidos. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los conflictos armados actuales son diferentes de los que ocurrían en la década de los 60, 70 y 80. Por ejemplo, el objetivo ya no es tanto el de mantener la paz entre dos partes en conflicto o el de asegurar que no haya incidentes en las zonas fronterizas. Como apunta Mariano Aguirre,

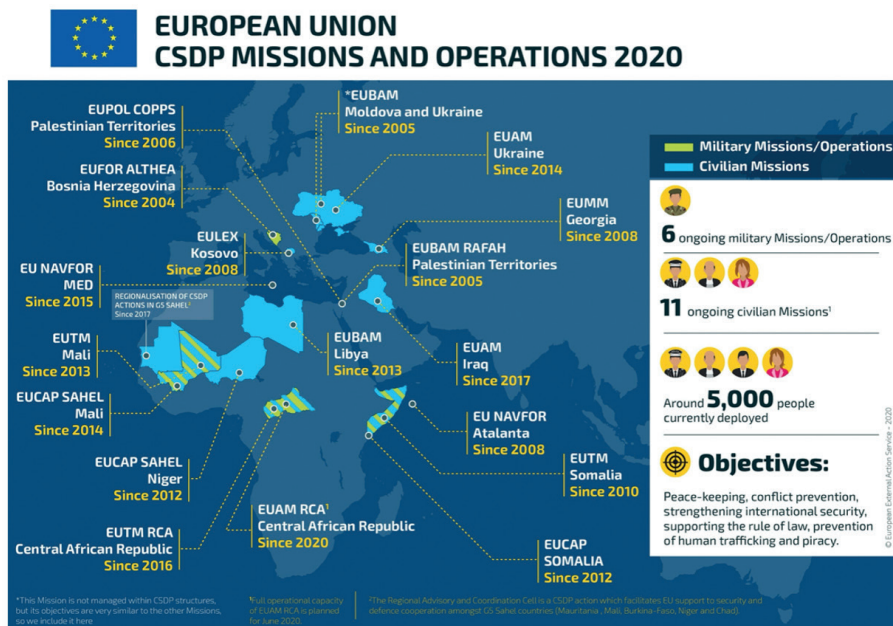
“[L]os conflictos presentes mezclan guerra civil, limpieza étnica por parte de grupos inspirados en fundamentalismos violentos, crimen organizado, violencia urbana y rural, presencia de ejércitos regulares y milicias irregulares, intenciones políticas con intereses económicos, agresiones premeditadas y masivas contra la población civil, e internacionalización del conflicto. Además, ocurren mayoritariamente en Estados desestructurados como Somalia, o que no controlan el conjunto del territorio (Irak, Afganistán y Siria), con diversos actores armados disputándose riquezas naturales (República Democrática del Congo y Colombia) y rutas de los comercios ilícitos (México), y sobre los que se proyectan intereses geopolíticos e ideológicos de diversos actores internacionales (Siria y Yemen)”.

Asimismo, mientras que las primeras misiones eran casi exclusivamente militares, las misiones actuales están formadas por personal civil y militar. Existe también una creciente presencia de efectivos por parte de los países emergentes. Además, los Estados Unidos parece que tiende a disminuir su participación y efectivos en estas misiones, mientras que China está siendo más activa. Por otro lado, hay una tendencia a formar coaliciones de países que intervienen en operaciones cuyo objetivo es promover la estabilización y la contrainsurgencia más allá del mantenimiento de la paz. Algunas de estas misiones cuentan con el aval de Naciones Unidas y otras no. Entre algunos de sus ejemplos pueden citarse: la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en Gambia (ECOMIG); la Misión Preventiva en el Reino de Lesoto (SAPMIL) de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC); el G5 para el Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger); y la Fuerza Conjunta de Tareas Multinacional (MNJTF) que incluye a Camerún, Níger, Nigeria y Chad para luchar contra Boko Haram.

En el lado negativo, uno de los graves problemas asociados a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han sido las denuncias de explotación y abuso sexual cometidas por su personal. La ONU recibió 70 nuevas denuncias de explotación y abuso sexual en relación con sus entidades y socios, desde principios de abril hasta finales de junio de 2018. Un total de 43 denuncias involucran al personal de la ONU; 24 se relacionan con el personal de la ONU que trabaja para socios externos; y otros tres están relacionados con fuerzas internacionales no pertenecientes a la ONU, que han sido autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad. La gran mayoría se clasifican como explotación

sexual definida como cualquier abuso real o intentado de una posición de vulnerabilidad, poder diferencial o confianza, con fines sexuales, que incluyen, entre otros, obtener ganancias monetarias, sociales o políticas de la explotación sexual de otro. Otros 18 están categorizadas como abuso sexual definido como la intrusión física real o amenazada de naturaleza sexual, ya sea por la fuerza o bajo condiciones desiguales o coercitivas. Otros seis fueron clasificados como “otros” o de naturaleza desconocida.

Por su parte, la Unión Europea también lleva a cabo operaciones de paz particularmente con un enfoque en el campo de la prevención de conflictos, el Estado de derecho, y en el ámbito de mujer, paz y seguridad. Actualmente la EU cuenta con seis operaciones militares y 11 de carácter civil en los Territorios Ocupados de Palestina, Kosovo, Bosnia, Moldavia, Ucrania, Georgia, Irak, Somalia, Libia, Malí, Níger, y República Centroafricana, como puede verse en el mapa.



Fuente: European Union External Action, Military and civilian missions and operations, 5 de marzo de 2019.

Junto con la ONU y la UE, existen otras organizaciones internacionales que también participan directa o indirectamente en los conflictos armados contemporáneos. Éste sería el caso de **la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**, **la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)** o **la Unión Africana (UA)**, entre otras.

- La **OTAN** es una organización internacional formada por 29 Estados miembros cuyo objetivo es garantizar la libertad y seguridad de sus miembros a través de medios políticos y militares. La OTAN nació como una Alianza que vinculaba la defensa de América del Norte con un conjunto de países de Europa Occidental sobre la base del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. Es un contribuyente activo a la paz y la seguridad en el escenario internacional. Si los esfuerzos diplomáticos fracasan, tiene la capacidad militar para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis solo o en cooperación con otros países y organizaciones internacionales. Actualmente, la OTAN lidera las operaciones en Afganistán, Kosovo y el Mediterráneo. En 2018, esta organización inició una misión de entrenamiento en Irak, cuyo objetivo es desarrollar la capacidad de las fuerzas de seguridad de Irak, sus instituciones de defensa y seguridad, y sus academias de defensa nacional.
- La **OSCE** es la organización de seguridad regional más grande del mundo. Está formada por 57 Estados participantes de América del Norte, Europa y Asia. Mediante la labor de sus instituciones y su red de operaciones sobre el terreno, la OSCE aborda cuestiones que afectan directamente a la seguridad, tales como el control de armamentos, el terrorismo, la buena gobernanza, la seguridad energética, la trata de personas, la democratización, la libertad de los medios de comunicación y las minorías nacionales. La OSCE cuenta con operaciones sobre el terreno, las cuales contribuyen a las actividades de alerta temprana y prevención de conflictos. Algunas de ellas supervisan también la evolución de la situación sobre el terreno e informan sobre ello, lo que les permite gestionar las crisis y desempeñar un papel esencial en la etapa del posconflicto.
- La **Unión Africana (UA)** es una organización que comprende los 55 estados miembros que conforman los países del continente africano. Fue

creada oficialmente en 2002 como sucesora de la Organización de la Unión Africana. La UA establece “operaciones de apoyo a la paz” cuando lo autoriza su Consejo de Paz y Seguridad. Desde que se estableció el Consejo de Paz y Seguridad en 2004, la UA ha enviado o autorizado más de sesenta y cuatro mil efectivos a misiones de mantenimiento de la paz en el continente. Entre dichas misiones, destacan las dos fuerzas multinacionales conjuntas para luchar contra el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) en África central y Boko Haram en Nigeria y los países vecinos, así como la Misión de la UA en Somalia (AMISON). Además, la UA y varias organizaciones regionales africanas están desarrollando la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana, un conjunto de instituciones que se espera que albergue la Fuerza de Reserva Africana, una reserva permanente de más de veinte mil efectivos de mantenimiento de la paz.

4. Grupos rebeldes o insurgentes y conflictos armados no internacionales

Si bien los grupos armados son conocidos como parte de la historia de los conflictos armados y de las relaciones internacionales, no existe una definición clara sobre los mismos. Los grupos armados pueden tomar diversas formas y se han convertido en los actores más importantes en la mayoría de los conflictos violentos contemporáneos, desde Irak y Afganistán hasta Siria y Somalia, presentando numerosos desafíos al marco legal internacional. Generalmente se utilizan varios términos para referirse a los grupos armados: actores no estatales armados, grupos armados de oposición, guerrillas, grupos rebeldes, entidades no estatales, entidades no gubernamentales. También pueden describirse como terroristas, paramilitares, señores de la guerra, y algunos de ellos se describen a sí mismos como “luchadores por la libertad” o “revolucionarios”. Dado que los grupos armados difieren considerablemente se hace difícil delinear un denominador común.

En esta sección nos centraremos en los grupos rebeldes, insurgentes o de oposición que son aquellos actores no estatales que luchan contra el gobierno del estado territorial en el que operan. Como consecuencia, los gobiernos no tienen control sobre estos grupos. Aunque el término “oposición” se refiere a un conflicto contra el gobierno en el poder, en los conflictos contemporáneos también es frecuente que

los grupos armados luchan entre sí, o incluso en algunos países, como Somalia, no hay “oposición” y los diferentes grupos armados luchan entre sí por el territorio o los recursos. En cualquier caso, es difícil clasificarlos, ya que existen diferencias significativas entre ellos. Por un lado, los grupos armados de oposición pueden llegar a convertirse en gobiernos *de facto*, con un control efectivo sobre el territorio y la población, operando bajo líneas claras de mando y control (como las FARC en Colombia o el SPLA en Sudán). Por otro lado, los grupos rebeldes pueden consistir en pequeños grupos con un poder central débil y unas fuerzas armadas mal organizadas.

En el marco legal internacional, no existe una definición de grupo armado de oposición, por lo tanto, el análisis legal tiende a basarse en la definición de conflicto armado dada por el TPIY al destacar en particular dos rasgos comunes:

- a) su naturaleza organizada; y
- b) el hecho de que persiguen un cierto objetivo común (que podría ir desde tratar de derrocar al gobierno oficial, hasta obtener autonomía o secesión, o ganar poder político en ausencia de un gobierno *de facto*).

Sin embargo, como se señaló anteriormente, muchos conflictos actuales no se ajustan a las tipologías del derecho internacional humanitario, sino que incluyen situaciones de conflictos internos internacionalizados o los llamados “conflictos armados transnacionales” que generalmente involucran a grupos armados no estatales y tienen lugar en varios estados. Además, los estudios empíricos han destacado que la violencia social parece estar aumentando fuera de lo que convencionalmente se define como zonas de conflicto, y la línea entre los diferentes tipos de grupos armados y las diferentes formas de violencia armada es cada vez más borrosa. La interacción entre las diferentes formas de violencia es tal que se podría afirmar que estamos presenciando nuevos tipos de conflictos o crisis violentas. En este sentido, los grupos armados con objetivos políticos y las organizaciones criminales se parecen cada vez más. En particular, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha reconocido este fenómeno afirmando que:

Entre los grupos armados, la distinción entre acción políticamente motivada y crimen organizado se está desvaneciendo. Con demasiada frecuencia, los objetivos políticos no son claros, o son subsidiarios de los crímenes perpetrados mientras presuntamente se libran los conflictos [...]. ¿Estamos tratando con un ejército de liberación que recurre a actos terroristas, o con una organización criminal que trata de

darse credibilidad política? ¿Estamos tratando con una milicia de autodefensa que depende en gran medida de fondos criminales, o con una mafia cuya circunscripción está fuertemente entrelazada con comunidades étnicas? (CICR, 1999, pp. 2-3).

Las investigaciones recientes indican que la mayoría de las violaciones generalizadas de los derechos humanos que caracterizan los conflictos violentos actuales son cometidas por grupos armados no estatales. De acuerdo con el informe de 2014 del International Council on Human Rights Policy, algunos de los abusos de derechos humanos más comunes atribuidos a grupos armados se pueden identificar en la siguiente lista.

- a) **Privación arbitraria del derecho a la vida:** asesinatos o masacres de civiles, ataques indiscriminados que dan lugar a la muerte de civiles, asesinatos de combatientes capturados, asesinatos de presuntos informadores, traidores o críticos independientes (por ejemplo, periodistas), muertes de civiles resultantes del hambre y enfermedades debidas a la destrucción deliberada de cultivos, o la obstaculización al acceso a suministros de emergencia.
- b) **Vulneración de la protección debida a los civiles atrapados en conflictos:** destrucción de bienes civiles (viviendas, cultivos, ganado), ataques a edificios civiles como hospitales y escuelas, o bienes con importancia religiosa o cultural; desprecio a la protección debida al personal médico y religioso; ataques contra trabajadores humanitarios; bloqueos de asentamientos civiles.
- c) **Vulneración de la libertad de movimiento:** movimiento forzado y deportación de personas, expulsión de poblaciones por motivos raciales, étnicos o religiosos, denegación del acceso a la seguridad de los desplazados internos o refugiados, o detención de refugiados o personas desplazadas.
- d) **Vulneración de la libertad de expresión, reunión y asociación:** se impide que las organizaciones independientes operen, prohibiendo las reuniones y utilizando el miedo y la intimidación para silenciar a los críticos, negando el acceso de los periodistas a las áreas, cerrando los medios independientes, utilizando los medios para difundir el odio o incitar a la violencia.
- e) **Tortura o malos tratos:** tortura a soldados capturados o presuntos informantes para extraer información, prisioneros tratados en condiciones inhumanas o degradantes, mutilaciones, palizas y otros castigos crueles para crear miedo, imponer órdenes, castigar a delincuentes o reclutar adoctrinados, obligando a los miembros de dichas poblaciones al trabajo forzado.

- f) **Abusos contra los niños:** separación forzada de la familia, secuestro forzado en el grupo armado como combatientes o trabajadores, denegación deliberada de acceso a la educación, abuso sexual.
- g) **Abusos contra las mujeres:** violación, secuestro, prostitución forzada o esclavitud sexual, represalias contra miembros de la familia, discriminación de género.
- h) **Privación arbitraria de la libertad y el debido proceso:** detenciones masivas de grupos o poblaciones sospechosas, toma y retención de rehenes, desaparición forzada de personas, “juicios” contra informantes sin el debido proceso.

Asimismo, entre los violadores persistentes de los derechos de los niños en conflicto armado, así como los perpetradores de la violencia sexual cometida en conflicto armado durante los últimos años pueden señalarse los siguientes grupos armados no estatales:

Estado	Grupos armados no estatales
República Centroafricana	Antigua coalición Seleka; Milicias antibalaka; Ejército de Resistencia del Señor
República Democrática del Congo	Milicias Bana Mura; Fuerza de Resistencia Patriótica de Ituri; Grupos Mai-Mai, entre otros grupos
Irak	Estado Islámico en el Irak y el Levante
Mali	Ansar Eddine
Somalia	Al-Shabaab
Sudán	Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Ejército de Liberación del Sudán-Abdul Wahid
Sudán del Sur	Facción partidaria de Machar del Movimiento/ Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición
Siría	Estado Islámico en el Irak y el Levante; Ahrar al-Sham; Grupos auto-vinculados con el Ejército Sirio Libre

Fuente: Tabla elaborada con los datos del informe anual del Secretario General sobre Los Niños y Los Conflictos Armados de 2019 (A/73/907–S/2019/509) y el informe anual del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflicto de 2019 (S/2019/280).

5. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su papel en los conflictos armados

Dentro de la categoría de los actores no estatales también pueden incluirse a las ONG que son organizaciones sin ánimo de lucro e independientes de cualquier ente público. Desde que Henri Dunant creara la Cruz Roja en 1863, las ONG han realizado tareas humanitarias de asistencia a las víctimas de los conflictos armados. Por ello, el primer objetivo de la asistencia es garantizar que todas las personas sean atendidas como precisan. La atención inmediata a las víctimas que realizan las ONG se lleva a cabo de manera independiente y sin estar condicionada por razones de pertenencia étnica, política o religiosa. Esta función inicial se ha visto ampliada para dar respuesta a las múltiples dimensiones de las crisis y conflictos. En la actualidad las ONG trabajan en áreas tan diversas como la prevención, la rehabilitación posbélica, la consolidación democrática, la promoción de los derechos humanos o el fortalecimiento de las redes sociales locales, entre otras muchas.

Existe un amplio consenso internacional sobre el destacado papel que las ONG tienen como fuerzas preventivas y como motores activos en la consolidación democrática. Las ONG cuentan con personal experto local, tienen conexiones con las redes sociales de la zona y en muchos casos cuentan con estructuras consolidadas que les otorgan estabilidad, apoyo local y legitimidad. Por esa razón, les resulta más fácil que a otros actores impulsar sociedades fuertes, democráticas y participativas que garanticen la gobernabilidad de los sistemas políticos.

Los desafíos más importantes que enfrentan las ONG son más políticos que técnicos. Las ONG deben elegir dónde y cómo se posicionan en relación con los conflictos y el sistema de respuesta en el que están integradas. Las ONG pueden optar por mantenerse calladas, y separarse del conflicto manteniendo su papel independiente, o bien involucrarse en el contexto del conflicto. Sin embargo, el compromiso político combinado con un enfoque pluralista puede crear un margen de maniobra más amplio. Asimismo, las intervenciones de las ONG pueden tener efectos muy diferentes en entornos diferentes. Lo cierto es que tengan o no como objetivo explícito la construcción de la paz, su intervención puede llegar a influir en el contexto del conflicto. En este sentido, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La operatividad de las ONG es más flexible y están en mejores condiciones de poner a prueba sus actividades, en comparación con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales.
- La afirmación de que los programas asistenciales de las ONG han llegado a causar más daños en las situaciones de conflicto armado parece haber sido magnificada. Mucho más significativo que la ayuda humanitaria ha sido el papel que ha podido jugar la gestión de la cooperación al desarrollo en la contribución al origen de los conflictos.
- Se ha comprobado que el trabajo de las ONG tiene efectos positivos a nivel político, económico y social en los procesos de construcción de la paz. Las ONG con un mandato multidisciplinar y con presencia en el terreno pueden llegar a desempeñar un importante papel estabilizador, proteger el liderazgo local, estimular la energía social y frenar la fuga de capital humano.

6. Delimitación de la responsabilidad internacional y rendición de cuentas

Como indicábamos en la introducción, uno de los elementos más problemáticos y controvertidos es el de determinar la responsabilidad internacional de las distintas partes y actores en el conflicto armado, en especial por las posibles violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, tanto los Estados como las Organizaciones Internacionales tienen un marco jurídico internacional que regula la posible comisión de violaciones del derecho internacional por estos sujetos, el cual está representado por el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (2001) y el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales (2011). La responsabilidad internacional de ambos sujetos se basa en la existencia de un “hecho internacionalmente ilícito”, esto es, una violación del derecho internacional que requiere la existencia de dos elementos: a) un elemento objetivo: una violación de una obligación internacional; y b) un elemento subjetivo: un comportamiento que sea atribuible al sujeto en cuestión, el Estado u la Organización internacional.

Los problemas normalmente se dan a la hora de atribuir dicho comportamiento ilícito al Estado/s u la Organización internacional. En principio, existen unas normas generales de atribución de la conducta recogidas en los proyectos de artículos. Sin embargo, esta atribución no siempre es fácil y puede dar lugar a controversias. Generalmente, los Estados y Organizaciones Internacionales serán responsables por todas las acciones llevadas a cabo por sus órganos u agentes (a cualquier nivel local, regional o central) y por aquellas personas y grupos que estén bajo su control efectivo. Asimismo, puede suceder que varios Estados y una o varias Organizaciones Internacionales sean responsables por el mismo hecho.

En este sentido, cabe destacar el caso del genocidio en el asunto *Bosnia-Herzegovina c. Serbia* ante la Corte Internacional de Justicia en 2007 (CIJ). En 1993, la República de Bosnia-Herzegovina presentó una demanda en contra de la República Federal de Yugoslavia ante la CIJ por la violación de sus obligaciones emanadas de la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio de 1948 durante la desintegración de la antigua Yugoslavia, en especial por la comisión del delito de genocidio en contra de la población no serbia entre 1992 y 1995. La CIJ determinó que la República de Serbia no había cometido, conspirado o tenido complicidad a través de sus órganos o personas bajo su responsabilidad en los actos de genocidio alegados por el demandante, pero concluyó que Serbia sí había violado las obligaciones de prevenir y sancionar el genocidio cometido en Srebrenica en julio de 1995. Este caso ha sido muy controvertido y ha sido objeto de numerosos debates al no haber determinado la CIJ la responsabilidad de Serbia por la comisión en sí del crimen de genocidio. Como afirma Márquez Rueda,

“La Corte dejó escapar una oportunidad histórica para fijar una posición oficial en torno al polémico tema de la responsabilidad internacional penal del Estado. El fallo intenta profundizar en el análisis de la definición y elementos del delito de genocidio, pero en gran parte del mismo, se limita a una interpretación exegética de los artículos I, II y III de la Convención de 1948, lo que redundaría en que la Corte reconoce que los Estados pueden cometer genocidio, pero no se atreve a fijar su responsabilidad penal” (2008, p. 907).

En relación con los crímenes cometidos en Srebrenica, también cabe destacar la reciente sentencia del Tribunal Supremo de Holanda que determinó que el Estado holandés tenía una “responsabilidad limitada” (cifrada en el 10%) en la

muerte de 350 hombres musulmanes bosnios durante la masacre de Srebrenica. Esta sentencia provocó el descontento de las víctimas ya que el tribunal redujo la responsabilidad del Estado de un 30% de la anterior resolución judicial a tan sólo el 10%. Sin embargo, en este mismo incidente se debatió la propia responsabilidad de las Naciones Unidas en la matanza de Srebrenica ya que el contingente holandés formaba parte de la Fuerza de Protección de la ONU, la UNPROFOR desplegada en dicha zona. La cuestión que se planteaba era si el contingente estaba bajo el control efectivo de Holanda o de la misión de la ONU.

En el caso de los conflictos armados no internacionales, hay que plantear la responsabilidad que pueden tener los grupos armados no estatales. Sin embargo, a diferencia de los Estados y las Organizaciones Internacionales que son reconocidos como sujetos de derecho independientes, los grupos armados se identifican normalmente como grupos ilegales o ilegítimos lo que complica la atribución de responsabilidad internacional. Por tanto, como señala Íñigo Álvarez “Generalmente, la responsabilidad de los grupos armados se ha reconducido hacia la responsabilidad internacional penal de los miembros individuales de dichos grupos” (2016, p. 16). Como vemos, las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas durante los conflictos armados pueden dar lugar a su vez a la responsabilidad penal internacional ya sea por parte de los agentes de los Estados, como por parte de los miembros de los grupos armados. La responsabilidad penal internacional será analizada en más detalle en el *Tema 7. Crímenes internacionales y Justicia Penal Internacional*.

Finalmente, hay que indicar que existen además otros mecanismos internacionales de rendición de cuentas que ayudan a determinar la responsabilidad por las violaciones cometidas en los conflictos armados. La ONU cuenta con comisiones y misiones de investigación establecidas tanto por el Consejo de Seguridad, el Secretario General, como por el Consejo de Derechos Humanos. Entre otras, podemos señalar la Comisión Internacional de Investigación de Darfur que concluyó en su informe final la comisión de violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos por ambas partes del conflicto, el Estado sudanés y los grupos armados. A nivel nacional y en las situaciones de postconflicto, los Estados pueden establecer sus propios tribunales especiales, así como las llamadas “comisiones de la verdad” para atribuir las correspondientes responsabilidades y dar cuenta de los hechos ocurridos.

7. Bibliografía

- AGUIRRE, MARIANO. “Las controversias sobre las misiones de paz de la ONU”, en *Esglobal. Política, Economía e Ideas sobre el Mundo en Español*, 17 de abril de 2019.
- CLAPHAM, ANDREW. *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford University Press 2006.
- GARCÍA PÉREZ, RAFAEL. “La ‘responsabilidad de proteger’: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 11, junio de 2006.
- GOODHAND, JONATHAN, “Politics, Policy and Practice”, in *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, ITDG Publishing, UK, 2006, pp 171-193.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, VÍCTOR LUIS, LANGA HERRERO, ALFREDO., *Los Conflictos Armados en la Era de la Globalización*, Parthenon, Sevilla 2007.
- International Committee of the Red Cross, *Holding Armed Groups to International Standards: An ICRC contribution to the research project of the ICHRP*, 1999.
- International Council on Human Rights Policy, *Ends & Means: human rights approaches to armed groups*, 2014 disponible en http://www.ichrp.org/files/reports/6/105_report_en.pdf
- ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA. “Los grupos armados ante el Derecho Internacional contemporáneo. Obligaciones y responsabilidad”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 31, junio de 2016.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN, ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA, LOOZEN, NORA, & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH, *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- MARQUÉS RUEDA, EFRÉN GUSTAVO. “Caso Bosnia-Herzegovina vs. Serbia. Comentarios al fallo pronunciado por la Corte Internacional de Justicia el 14 de febrero de 2007 con relación al caso sobre la Aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio en el asunto Bosnia-Herzegovina c. Serbia” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 8, 2008, pp. 885-908.
- Naciones Unidas Mantenimiento de la Paz, “Historia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” en <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>

- NOLLKAEMPER, ANDRÉ, PLAKOKEFALOS, ILIAS. (eds.) *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press 2017.
- PERRIN, PIERRE., “Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30 de junio de 1998 disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlpa.htm>
- SASSÖLI, MARCO., “La responsabilidad del Estado por las violaciones del derecho internacional humanitario”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30 de junio de 2002.
- SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, FRANCISCA., “La otra cara de la resolución de conflictos: las ONG” en *Los actores no estatales y la seguridad internacional: Su papel en la resolución de conflictos y crisis*, Cuaderno de Estrategia nº 147, Instituto Español de Estudios estratégicos, octubre de 2010.

SECCIÓN II.

ORGANIZACIONES TERRORISTAS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	339
2. Hacia una definición de terrorismo	340
3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo	341
4. Organizaciones terroristas como actores no estatales	345
5. Terrorismo y conflictos armados	346
6. Terrorismo y derechos humanos	349
7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas	350
Referencias bibliográficas	352

1. Introducción

El terrorismo no es un fenómeno nuevo, pero presenta características novedosas en la actualidad. Una de las principales novedades es que se ha pasado de un terrorismo local o nacional a un terrorismo global o globalizado que requiere de una respuesta necesariamente internacional. Puede verse una evolución desde el terrorismo de signo anarquista de finales del siglo XIX hasta la aparición de grupos como Al-Qaida o el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL o Daesh), pasando por toda una gama de organizaciones y actos terroristas en distintas partes del mundo. En particular, en los denominados “Estados fallidos”, como Afganistán, Irak, Siria, o Libia, el terrorismo ha estado ligado estrechamente con la delincuencia transnacional organizada, aprovechando los recursos obtenidos a través del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, o el tráfico de personas.

Con motivo de ciertos ataques e incidentes y, en especial, desde el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, los Estados que conforman la comunidad internacional han expresado su decidida voluntad política de luchar contra el terrorismo y adoptar cuantas medidas resulten precisas con el objeto de poner fin a la comisión de tales actos. Como apunta Alcaide Fernández, “[...] junto a la

tradicional respuesta basada en los Estados y en la adopción en el seno de un puñado de organizaciones internacionales, universales y regionales y subregionales, de tratados para la prevención y, sobre todo, represión de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, y en la búsqueda de difíciles consensos a través principalmente de los debates y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la percepción de la amenaza que en definitiva hoy plantea el terrorismo a la paz y la seguridad internacionales ha traído consigo una inusitada acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el reforzamiento institucional de la labor de organizaciones internacionales y la aparición de innumerables foros internacionales alternativos o complementarios a dichas organizaciones internacionales” (2016, p. 33). En este sentido, el Consejo de Europa y la UE han jugado un papel muy relevante en la ratificación de los Convenios multilaterales de Naciones Unidas contra el terrorismo, la promoción de la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, así como el apoyo a las víctimas del terrorismo.

En este tema, abordaremos la cuestión de la definición del terrorismo y de los actos terroristas, el marco jurídico internacional en la lucha contra el terrorismo, la relación entre el terrorismo y los conflictos armados, la protección y promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, así como las medidas y sanciones contra organizaciones terroristas.

2. Hacia una definición de terrorismo

El primer uso del término “terrorismo” se dio durante el Reinado del Terror de la Revolución francesa, cuando los Jacobinos emplearon la violencia, incluyendo las ejecuciones en masa por guillotina, para obligar a tener obediencia al Estado e intimidar a los enemigos del régimen. El uso de este término es controvertido, tiene fuertes connotaciones políticas y suele utilizarse por parte de los gobiernos para acusar a sus opositores. A todo ello hay que añadir que, a día de hoy, no se ha adoptado un convenio general sobre terrorismo ni se ha elaborado una definición universalmente aceptada de este fenómeno.

Sin embargo, esto no significa que no se hayan definido algunos términos y regulado algunas de estas manifestaciones. Como indicaba el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional de 1993, “ante la dificultad de lograr el consenso sobre una definición

genérica del terrorismo, la comunidad internacional ha formalizado una serie de convenios individuales en que se señalan categorías concretas de actos que toda la comunidad internacional condena, sean cuales fueren los motivos de sus autores, y se exige que los Estados partes tipifiquen como delito las conductas especificadas, sometan a juicio o permitan la extradición de los transgresores y cooperen con otros Estados para asegurar el cumplimiento eficaz de esas obligaciones” (A/48/267/Add.1, p. 2).

Se puede entender, por tanto, que determinados actos pueden ser calificados como terroristas sin que, por ahora, se haya podido establecer una definición completa y genérica del terrorismo. Tal y como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “podría decirse que la comunidad internacional ha identificado ciertos actos de violencia que generalmente considera constituyen formas particulares de terrorismo”.

También cabe destacar el informe elaborado por el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, donde se explicaba que, “[...] aunque no se pretende dar una definición exhaustiva del terrorismo, sería conveniente delinear algunas características generales del fenómeno. En la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología. Las Naciones Unidas tienen que ocuparse de los dos miembros de la ecuación” (A/57/273-S/2002/875, p. 6).

Como consecuencia, existen algunas características comunes de los actos y actividades terroristas y, además, como veremos a continuación, existen convenios que han ayudado a definir aquel comportamiento que, en todo caso, debe ser calificado como acto terrorista.

3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo

La lucha contra el terrorismo había sido regulada inicialmente por la Sociedad de Naciones en 1937 dentro del marco de la Convención para la prevención y represión del terrorismo. Sin embargo, la regulación de dicha materia ha sido el

resultado de un proceso cuyo impulso comienza tras la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, el terrorismo estuvo presente en las Conferencias diplomáticas sobre DIH, en las que se adoptaron los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977. Además, en el seno de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales como el Consejo de Europa y las entonces Comunidades Europeas se comenzó a elaborar un marco jurídico convencional para luchar contra el terrorismo internacional. Desde 1996, se intentó negociar un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, el cual quedó inconcluso tras varios intentos. La mayor parte de los convenios en la materia se aprobaron en la década de los 70 y 90. Aunque nos encontramos ante un marco convencional fragmentado, existe un patrón normativo relativamente homogéneo que se basa en la articulación de obligaciones para la represión de las distintas manifestaciones del terrorismo internacional. Por otro lado, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1373 (2001), en la que se incluyen un conjunto de medidas para hacer frente a la amenaza terrorista, el mismo mes en que se produjo el atentado del 11 de septiembre contra las torres gemelas en Nueva York.

En la actualidad, existen trece Convenios y protocolos adoptados por Naciones Unidas que guardan relación con el terrorismo como son:

- a) El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Tokio, 14 de septiembre de 1963;
- b) La Convención para la represión de la captura ilícita de aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970;
- c) El Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971;
- d) El Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973;
- e) El Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979;
- f) La Convención para la protección física de los materiales nucleares, Viena 3 de marzo de 1980;
- g) La Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Roma 10 de marzo de 1988;

- h) El Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, Montreal, 1 de marzo de 1991;
- i) El Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997;
- j) El Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, Montreal, 24 de febrero de 1998, complementario del anterior convenio;
- k) El Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Roma, 10 de marzo de 1998;
- l) El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999; y
- m) El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2005.

Como indicamos, tras el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1373 (2001) estableciendo determinadas medidas para la prevención y represión de la financiación de los actos de terrorismo. Posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1566 (2004), de 8 de octubre de 2004, que instaba a los Estados a que cooperaran con el Comité contra el Terrorismo, su Dirección Ejecutiva y el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes. Esta resolución formula también, indirectamente, una definición de los actos terroristas entendidos como “actos criminales, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo”.

Finalmente, la Asamblea General aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006. La Estrategia es un instrumento único para intensificar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. Mediante su adopción todos los Estados Miembros acordaron por primera vez un enfoque estratégico y operativo

común para luchar contra el terrorismo, no sólo enviando un mensaje claro de que el terrorismo es inaceptable en todas sus formas y manifestaciones sino también decidiendo dar pasos prácticos a nivel individual y colectivo para prevenirlo y combatirlo. Entre ellos se incluyen una amplia gama de medidas que van desde el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para afrontar las amenazas terroristas a una mejor coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y el Plan de Acción anexo se desarrolla en torno a cuatro grandes pilares:

1. Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
2. Prevenir y combatir el terrorismo;
3. Desarrollar la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto;
4. Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2006)



Fuente: ONU, Oficina de Lucha contra el Terrorismo-Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counterterrorism-strategy>

En la lucha contra el terrorismo se utilizan, además, otros mecanismos complementarios, como la cooperación judicial y policial, el derecho penal, la información, o la congelación de los activos que financian el terrorismo.

4. Organizaciones terroristas como actores no estatales

Al definir a un actor no estatal como grupo u organización terrorista, los Estados pueden recurrir a los tratados internacionales antes señalados para contrarrestar las actividades terroristas e incluso algunos Estados han adoptado comportamientos más dudosos como las llamadas “entregas extraordinarias”. En concreto, Estados Unidos ha denominado a los grupos terroristas o miembros de dichos grupos como “combatientes ilegítimos” o “ilegales” con objeto de privarlos de la protección del derecho internacional humanitario. Una de las principales opciones para los Estados es la de aplicar las leyes penales dentro de su jurisdicción. En este caso, Estados Unidos ha desafiado las leyes tradicionalmente reconocidas sobre jurisdicción y extradición en el tratamiento de cientos de extranjeros y algunos estadounidenses en el centro de detención de la bahía de Guantánamo, en la conocida práctica de entregas extraordinarias y en el uso de dudosas técnicas de interrogatorio.

Sin una definición de terrorismo reconocida internacionalmente, el grupo terrorista entra dentro del ámbito de la “ilegitimidad” o “ilegalidad”. La comunidad internacional ha respondido a los atentados provocados por grupos terroristas mediante la promulgación de leyes basadas en los tratados y convenios internacionales que prohíben actos específicos de terrorismo, independientemente de la motivación del grupo y abordando la cuestión de la facilitación del terrorismo a través de su financiamiento. A pesar de la falta de definición general, la literatura de ciencias políticas ha identificado algunos de los elementos centrales, que pueden ayudar a determinar los patrones de los actos terroristas. En este sentido, Schmid ha establecido diez elementos que cubren las principales características del terrorismo de acuerdo con las definiciones académicas y las definiciones legales internacionales bajo los siguientes términos:

- a) el uso demostrativo de la violencia contra los seres humanos;
- b) la amenaza (condicional) de (más) violencia;
- c) la producción deliberada de terror o miedo en un grupo determinado;
- d) los ataques contra civiles, no combatientes e inocentes;
- e) el propósito de intimidación, coerción y / o propaganda;
- f) el hecho de que es un método, táctica o estrategia para librar conflictos;
- g) la importancia de comunicar los actos de violencia a un público más amplio;

- h) la naturaleza ilegal, criminal e inmoral de los actos de violencia;
- i) el carácter predominantemente político del acto;
- j) su uso como herramienta de guerra psicológica para movilizar o inmovilizar sectores de la ciudadanía.

Del mismo modo, el manual de Schmid incluye un “Directorio mundial de organizaciones terroristas y otras organizaciones relacionadas con la guerra de guerrillas, la violencia política y las protestas” que incluye más de 6.400 organizaciones. Estas organizaciones han sido identificadas por el hecho de haber sido incluidas en los listados de varios países y en los de dos organizaciones internacionales, las Naciones Unidas y la Unión Europea, como “organizaciones terroristas” o “extremistas”. El listado de Estados Unidos incluye 45 organizaciones extranjeras, que están designadas como “terroristas” y otras 60 organizaciones y grupos o entidades de apoyo están en la Lista de Exclusión del Terrorismo. La lista de las Naciones Unidas, por el contrario, contiene 24 entidades no estatales. El Reino Unido tiene una de las listas más extensas con 55 organizaciones. Canadá ha incluido en la lista negra a 41 organizaciones, India a 34, la Unión Europea a 29, Australia a 18 y Rusia a 16.

5. Terrorismo y conflictos armados

De acuerdo con el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de Naciones Unidas titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, el terrorismo atenta no sólo contra el respeto a los derechos humanos, sino también contra “las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil”. Esto apunta a que con frecuencia los actos terroristas tienen lugar en un contexto de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, o en situaciones de ocupación. En tales circunstancias son de aplicación las reglas y principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este sentido, aunque el DIH no ofrece una definición de terrorismo, sí regula una serie de prohibiciones de actos cometidos contra la población civil que, en tiempos de paz, podrían calificarse de terroristas. Del principio de distinción que ordena distinguir entre personas y bienes civiles por una parte y objetivos militares por otra, se desprenden una serie de reglas específicas de protección como, por ejemplo, la prohibición de los ataques directos o deliberados contra las personas y

bienes civiles, la prohibición de los ataques indiscriminados, la prohibición de la utilización de escudos humanos, etc. La violación de tales prohibiciones conllevaría la comisión de infracciones graves del DIH y, a su vez, de crímenes de guerra.

Por su parte, en la lucha contra el terrorismo, los Estados deben actuar con arreglo al Derecho internacional, cuyo respeto exige la aplicación concurrente de normas del *ius ad bellum*, del *ius in bello*, del Derecho penal internacional y del Derecho internacional de los derechos humanos (vid. Tema 2: El marco jurídico internacional de los conflictos armados). De este modo, si el *ius in bello* se aplica en las situaciones de conflicto armado, a contrario sensu, debe rechazarse la extensión de dichas reglas a otras situaciones que no pueden calificarse de enfrentamiento bélico en sentido propio. Esta distinción resulta relevante para entender la problemática en torno a la denominada “guerra contra el terrorismo”.

La expresión “guerra contra el terrorismo” o “guerra contra el terror” surge tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y consiste en la consideración por parte de Estados Unidos de que aquellos atentados habían creado “un estado de conflicto armado” que requería la utilización de sus fuerzas armadas. Desde el punto de vista jurídico no puede calificarse de “guerra” la reacción de un Estado contra una organización terrorista que ha llevado a cabo ataques violentos contra él, sus bienes, o las personas bajo su jurisdicción. De acuerdo con Pérez González, “[...] Tal caracterización, no obstante, entraña, entre otras consecuencias negativas, una desestatalización o privatización de la noción de guerra, al presuponer que ésta puede ser desencadenada y proseguida por un grupo privado, y, por otra parte, una ‘desterritorialización’ de dicha noción, en la medida en que la amenaza terrorista contemplada en la Military Order no está sólo localizada en Afganistán sino que adquiere un carácter global en el sentido de que la reacción contra ella apunta a cualesquiera” (Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, p. 85). El peligro de la utilización de dicha expresión también ha sido resaltado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en su informe de 2003 sobre “El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos”.

El DIH y los retos de los conflictos armados contemporáneos

IV. DIH y lucha contra el terrorismo

La consecuencia inmediata de los ataques de septiembre 11 de 2001 contra los Estados Unidos fue el inicio de lo que coloquialmente se

ha denominado “guerra contra el terrorismo”. Habida cuenta de que el terrorismo es esencialmente un fenómeno criminal –como el tráfico de estupefacientes, contra el cual los Estados también han declarado “guerras”–, la cuestión es si la “guerra contra el terrorismo” es una “guerra” en el sentido jurídico. A la fecha, las respuestas no son uniformes.

[...] se ha creado una confusión desafortunada al utilizar el término de “guerra” para calificar la totalidad de actividades que quedarían mejor descritas mediante el término de “lucha contra el terrorismo”. Es evidente que la mayor parte de las actividades emprendidas para prevenir o reprimir los actos de terrorismo no equivalen a un conflicto armado ni implican su existencia. La campaña contra el terrorismo se libra utilizando una multitud de medios tales como la recolección de información de inteligencia, la cooperación policial y judicial, la extradición, las sanciones penales, la presión diplomática y económica, las investigaciones financieras, el congelamiento de activos, los esfuerzos para controlar la proliferación de armas de destrucción en masa, entre otros, los cuales no implican el uso de la fuerza armada.

[...] Como ya ha afirmado públicamente el CICR en varias ocasiones, el CICR cree que el derecho internacional humanitario es aplicable cuando la “lucha contra el terrorismo” equivale o implica un conflicto armado. Tal fue el caso en Afganistán, situación regida claramente por las reglas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados internacionales. A falta de mayores pruebas fácticas, no hay certeza acerca de si la totalidad de la violencia que ocurre entre Estados y redes transnacionales pueda considerarse conflicto armado en el sentido jurídico.

Fuente: Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja Ginebra, septiembre de 2003, pp. 19-23.

Por tanto, el DIH se aplicará cuando en el contexto de la lucha contra el terrorismo se produce una situación de conflicto armado. En este sentido, los actos terroristas que se cometan en el curso de las hostilidades deberán ser sancionados con arreglo a las reglas y principios del DIH.

6. Terrorismo y derechos humanos

Como venimos indicando, los actos terroristas suponen un atentado contra los derechos humanos básicos, como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas. El terrorismo puede desestabilizar a los gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. Las organizaciones terroristas utilizan tácticas específicas como bombardeos, ataques armados, incendios provocados, asesinatos, barricadas, toma de rehenes, secuestros y ataques suicidas. También operan en diferentes escenarios, en tierra (usando bombas y ataques armados), en el aire (atacando y secuestrando aviones) o en el mar (secuestrando barcos).

El incremento del terrorismo es motivo de creciente preocupación, tanto a nivel nacional como internacional. A raíz de esta situación, los Estados y algunas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas han reaccionado mediante la intensificación de sus medidas contra el terrorismo. Los Estados pueden adoptar aquellas medidas que consideren necesarias para garantizar su seguridad y eliminar el terrorismo. Sin embargo, dichas medidas, a su vez, deben estar de acuerdo con las garantías y salvaguardas de los derechos humanos. En este sentido, varios órganos o mecanismos de promoción de los derechos humanos de las Naciones Unidas temen que las medidas de lucha contra el terrorismo puedan vulnerar los derechos humanos.

El Consejo de Seguridad había reafirmado la necesidad de combatir el terrorismo por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, y, posteriormente, añadió el respeto a las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario aplicables. En la Resolución 2170 (2014), el Consejo de Seguridad afirmó que “las medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente y son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo”, así como

“la importancia de respetar el estado de derecho a fin de prevenir y combatir eficazmente el terrorismo”. La necesidad de respetar estrictamente las normas de los derechos humanos es también una de las prioridades de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (cuarto pilar). En 2005, la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos) decidió nombrar un Relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, por iniciativa de México y con el apoyo de la Unión Europea. El Relator informa periódicamente de sus actividades y recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

También cabe destacar la contribución de otras organizaciones internacionales regionales para lograr un mejor equilibrio entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos, como el Consejo de Europa y la Unión Europea. Por ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó las “Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo” el 11 de julio de 2002 y las “Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas” el 2 de marzo de 2005. La Asamblea Parlamentaria también ha adoptado algunas resoluciones y recomendaciones relevantes, como la resolución 1271 (2002), la recomendación 1550 (2002), la resolución 1840 (2011), o la resolución 2090 (2016). En su 83ª sesión plenaria, de 4 de junio de 2010, la Comisión Europea por la Democracia adoptó el informe 500/2008 “Counter-Terrorism Measures and Human Rights” el 5 de julio de 2010. Además, muchas ONGs han aportado informes y denuncias sobre la defensa de los derechos humanos y el DIH en la lucha contra el terrorismo, entre otros Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas

De acuerdo con la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, entre las medidas que los Estados pueden adoptar para prevenir y combatir el terrorismo, pueden señalarse las siguientes:

- Asegurar que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados;

- Negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio;
- Intensificar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, según proceda, para mejorar los controles fronterizos y aduaneros a fin de prevenir y detectar el desplazamiento de terroristas y prevenir y detectar el tráfico ilícito de armas.

Como hemos señalado, la comunidad internacional debe ser clara y firme en relación con la necesidad de que las actividades contra el terrorismo se realicen en pleno respeto de la protección conferida a todas las personas por el derecho internacional, en particular el DIH y el derecho de los derechos humanos. Estas disposiciones también atañen a las personas arrestadas y detenidas en relación con el terrorismo, como los denominados “combatientes extranjeros”. La detención de estas personas debe realizarse en todos sus aspectos de conformidad con las normas internacionales pertinentes. Los mecanismos de vigilancia independientes y neutrales, como el CICR, deben tener acceso a esas personas, para poder ayudar a las autoridades detenedoras a garantizar que las personas detenidas sean tratadas con humanidad y de conformidad con el derecho internacional y los principios aplicables.

Por otro lado, el CICR ha subrayado, en varias ocasiones, los potenciales efectos adversos que pueden tener en la acción humanitaria las medidas contra el terrorismo adoptadas por los Estados, tanto a nivel interno como a nivel internacional. Esas medidas, en particular la legislación penal, deben elaborarse de modo tal que no impidan la acción humanitaria ni la vuelvan más difícil. Esta acción abarca el diálogo sobre cuestiones de índole humanitaria con grupos armados no estatales, aun cuando se los designe como terroristas. En particular, la legislación penal que aborde el terrorismo debería excluir de su ámbito de aplicación las actividades que sean estrictamente humanitarias e imparciales.

En cuanto a la posible financiación del terrorismo, como señala Ranstorp, “Los mecanismos de financiación del terrorismo tienen una naturaleza transnacional e incluyen fuentes procedentes tanto de empresas legales como de actividades ilícitas. Muchos combatientes extranjeros se microfinancian con ayudas sociales, créditos bancarios o a través de fraudes financieros” (2018, p. 52). Por ello, la

Estrategia Global también ha apuntado a la necesidad de “alentar al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional de Policía Criminal a aumentar la colaboración con los Estados para ayudarlos a dar pleno cumplimiento a las normas y las obligaciones internacionales relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”. Desde 2004, la Unión Europea también ha reforzado su política de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras.

Referencias bibliográficas

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, JOAQUÍN. “Terrorismo y Derecho Internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002.
- DÍAZ CACEDA, JOEL, TIBURCIO SÁNCHEZ, PATRICIA, & ROMERO RAMÍREZ, MANUEL. “¿Saliendo de la ambigüedad? La definición de terrorismo en el derecho internacional” en *Foro Jurídico*, Núm. 05 (2006), pp. 191-200.
- ESCRIBANO UBEDA-PORTUGUÉS, JOSÉ. “Nuevos avances en la lucha contra el terrorismo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 17, 2009, PP. 1-15.
- ESPÓSITO, CARLOS. “El desacuerdo sobre el alcance de la definición de terrorismo internacional en el Proyecto de Convenio General sobre Terrorismo Internacional de Naciones Unidas”, FRIDE, Documento de Trabajo, septiembre 2004.
- IBÁÑEZ FERRÁNDIZ, IGNACIO. “Introducción al marco legal internacional contra el terrorismo. Instrumentos universales e interamericanos” en Organización de los Estados Americanos (Ed.), XXXV Curso hemisférico de Derecho Internacional. Washington D.C. USA, 2008, pp. 371-390.

- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, Cuaderno de Estrategia nº 133, Grupo de Trabajo 6/04, Ministerio de Defensa, 2006.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN, ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA, LOOZEN, NORA, & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH. *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 septiembre 2014.
- MARTÍN MARTÍNEZ, MAGDALENA. “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.
- OLASOLO, HÉCTOR, & PÉREZ CEPEDA, ANA ISABEL. *Terrorismo internacional y Conflicto armado*, Tirant lo Blanch, 2008.
- PÉREZ GONZÁLEZ, MANUEL (Dir.) y CONDE PÉREZ, ELENA (Coord.). *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant lo Blanch 2012.
- RANSTORP, MAGNUS. “La financiación del terrorismo: principales actores, estrategias y fuentes” en *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa*, Nº 57, 2018, pp. 52-55.
- SCHIMD, ALEX P. (Ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Taylor and Francis, 2011.
- VALCARCEL TORRES, JUAN MANUEL. “Beligerancia, terrorismo y conflicto armado: no es un juego de palabras” en *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.* nº 13, diciembre 2008, pp. 363-390.

SECCIÓN III.

ORGANIZACIONES CRIMINALES Y CONFLICTOS ARMADOS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	357
2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	358
3. Violaciones de derechos humanos cometidas por organizaciones criminales	360
4. Crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras.	363
5. El caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH.	365
6. Crimen organizado y desarrollo humano	367
7. Bibliografía	369

1. Introducción

El crimen organizado puede definirse como aquella actividad criminal prolongada en el tiempo cuya capacidad para obtener y proporcionar bienes y servicios se basa en el uso de la corrupción, la coerción y, en algunos casos, la violencia. Existen una serie de delitos que se vinculan al crimen organizado, tanto a nivel local, nacional como transnacional. Mientras que algunos se centran especialmente en el nivel local, como la extorsión o la venta de drogas en la calle, otros van más allá y trascienden la dimensión nacional, como el tráfico de personas y el tráfico de drogas y armas. Esta dimensión transnacional, auspiciada por el proceso de globalización, sirve para explicar las distintas formas en las que los conflictos armados, la violencia y otras formas de violencia interactúan. Como veremos, este tipo de violencia ocasionada por las organizaciones criminales tiene un enorme impacto en los derechos humanos.

En muchos casos, el crimen organizado interactúa con la llamada violencia política. Las organizaciones criminales han demostrado una capacidad extraordinaria para desdibujar los límites entre los tipos de violencia criminal y política, como lo demuestran las guerras de drogas en México y el resto de América

Central, el Caribe y ciertos países andinos. Estos grupos tienden a explotar la debilidad del Estado y las situaciones de fragilidad del mismo. A diferencia de los grupos insurgentes o grupos armados de oposición, los grupos criminales no operan reemplazando al Estado. Además, estos grupos no estatales utilizan cada vez más el espacio urbano para llevar a cabo sus actividades ilícitas. Para hacer que este espacio esté disponible para sus servicios, crean un apoyo social a través de relaciones complejas y mutuamente beneficiosas. En concreto, América Latina es la región donde se encuentran los niveles más altos de violencia en el mundo.

En este tema, estudiaremos la regulación internacional del crimen organizado a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el impacto de las organizaciones criminales en los derechos humanos; la relación entre crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras; el caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH; y la relación entre crimen organizado y desarrollo humano.

2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La primera vez que Naciones Unidas se ocupó del fenómeno de la criminalidad organizada fue en 1975, en el seno de la V Convención de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen, en el cual se examinó “Cambios de las formas y dimensión de la delincuencia transnacional y nacional”. En dicha Convención se reconoció la importancia de la criminalidad como empresa. Posteriormente, por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y del Consejo Económico y Social, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 53/111, de 9 de diciembre de 1998, en la que decidió establecer un comité especial intergubernamental con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional. Finalmente, la Asamblea General aprobó, el 15 de noviembre de 2000, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también conocida como Convención de Palermo de 2000) y dos protocolos complementarios: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito

de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. La finalidad de la Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

En dicha Convención, se define como “grupo delictivo organizado” a un “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. De esta definición, podemos desgranar sus elementos principales: unión de personas (3 o más), con cierta permanencia en el tiempo (estructura) y que actúe concertadamente (reparto de tareas), para cometer delitos graves o los tipificados en la Convención, con la finalidad de un beneficio económico (ánimo de lucro). Este último elemento deja fuera de su ámbito de aplicación el fenómeno del terrorismo ya que, aunque tengan en común la organización criminal, su finalidad política es totalmente distinta a esta forma de criminalidad.

Asimismo, la Convención señala a qué delitos se refiere la criminalidad organizada transnacional, estableciendo dos fórmulas, por un lado, identificando los delitos concretos, esto es, participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), blanqueo del producto del delito (art. 6), corrupción (art. 8) y obstrucción a la justicia (art. 23); y por otro, haciendo referencia a la gravedad del delito, esto es, con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave. Por tanto, la gravedad de la criminalidad organizada transnacional deriva tanto de la gravedad de los delitos que realiza, en la medida que afectan a más de un Estado, como de la necesaria existencia de una organización criminal.

La importancia de esta Convención radica en el establecimiento de nociones comunes de criminalidad organizada teniendo en cuenta las distintas tradiciones jurídicas de los Estados, tanto aquellos pertenecientes al *Common Law* o derecho anglosajón, como los del sistema eurocontinental. Como ha apuntado Zúñiga Rodríguez, “[...] El acuerdo multilateral que supone establecer definiciones comunes para los Estados nacionales sobre conceptos cuya realidad criminológica es compleja, proteica, plagada de especificidades, sólo puede saludarse bajo el prisma de la necesidad de la cooperación internacional y la armonización de las legislaciones, frente a la grave amenaza que las diversas formas de criminalidad organizada transnacional representan para la seguridad, la paz y el desarrollo democrático de los Estados” (2016, p. 69).

También resulta necesario destacar uno de los recientes avances en este ámbito como ha sido el establecimiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención creado en octubre de 2018. El objetivo general de dicho mecanismo es el de evaluar la capacidad individual de los Estados para aplicar la Convención y así poder determinar el grado de ayuda internacional que cada uno de ellos necesita.

3. Violaciones de derechos humanos cometidas por organizaciones criminales

La delincuencia organizada es una amenaza que genera un gran temor en las poblaciones en las que se desarrolla y afecta negativamente a las personas y las comunidades mediante el uso de la violencia armada y los mecanismos coercitivos basados en la intimidación y la amenaza. Esto es particularmente relevante en aquellos países latinoamericanos que tienen las tasas de homicidios más altas, especialmente El Salvador, Honduras, Guatemala (cuyas tasas de criminalidad se encuentran entre las cinco más altas en América Latina), Colombia, Brasil y México.

Los actos violentos de organizaciones criminales causan lesiones, homicidios, victimización, secuestro, hostigamiento, tráfico de segmentos vulnerables de la sociedad (como migrantes irregulares, niños y mujeres), lo que muestra cómo la violencia afecta desproporcionadamente a las poblaciones más pobres y erosiona sus medios de vida.

Los informes de Naciones Unidas atestiguan los efectos de la violencia en los activos físicos, humanos y sociales. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha concluido que el crimen violento en Centroamérica actúa como una especie de “anti-desarrollo”, destruyendo las relaciones de confianza en las que se basa la sociedad. Los hogares y las comunidades también pueden sufrir indirectamente las consecuencias de la violencia. Esta forma y nivel de violencia tiene un enorme impacto en la seguridad humana.

De acuerdo con el último “Estudio mundial sobre el homicidio 2019”, el crimen organizado por sí solo fue responsable de hasta un 19 por ciento de todos los homicidios en 2017. La actividad criminal causa muchas más muertes que los conflictos y el terrorismo combinados. Las 464.000 víctimas de homicidio superan con creces a las 89.000 muertes en conflictos armados y las 26.000 víctimas fatales de violencia terrorista en 2017. Desde el comienzo del siglo XXI, el crimen

organizado ha resultado en aproximadamente el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados en todo el mundo. Se estima que un promedio de aproximadamente 65.000 asesinatos cada año estuvo relacionado con el crimen organizado durante el período 2000-2017.

Estudio mundial sobre el homicidio 2019

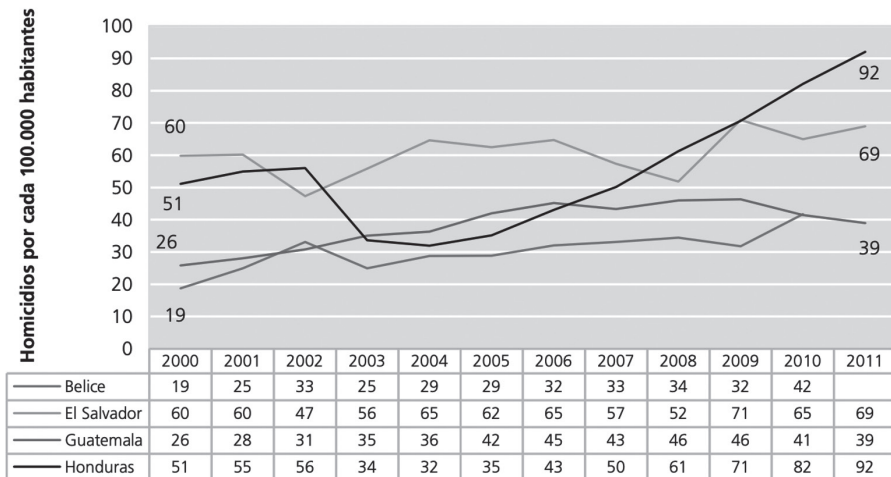
Organized crime kills as many people as all armed conflicts combined



Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, julio 2019.

Como señalábamos, las tasas más altas de homicidio se dan en el norte de Centroamérica de acuerdo con los datos ofrecidos por la UNODC.

Tasas de homicidios en el norte de Centroamérica, 2000-2011



Fuente: UNODC Homicide Database 2012.

Entre otros factores, el tráfico de drogas es un importante impulsor de las tasas de homicidio en América Central y el principal factor detrás del aumento de los niveles de violencia en la región. Actualmente el tráfico de cocaína es la actividad más lucrativa de la delincuencia organizada en Centroamérica, aunque no es la única, ya que estos grupos también se aprovechan de los migrantes que se trasladan al norte. Estos migrantes son objeto de una serie de abusos, incluyendo ser retenidos por un rescate. Otros son explotados sexualmente, en particular al llegar a Guatemala y al sur de México.

Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos contra el crimen organizado en la región se han centrado en un enfoque militarizado y represivo de la labor policial. Sin embargo, este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles. Además, se ha puesto de manifiesto su ineffectividad debido a las debilidades del sistema de justicia penal, como la falta de capacidad procesal y la corrupción judicial, lo cual se ha traducido en tasas de condenas extremadamente bajas, perpetuando así la impunidad.

Por otro lado, la presencia de grupos dedicados al crimen en comunidades pobres y marginadas representa un riesgo para los niños y adolescentes de dichas zonas. Estos grupos aprovechan la vulnerabilidad de la población infantil y los atraen para usarlos en sus diversas actividades. En Colombia, la existencia de un conflicto armado interno y las conexiones entre el narcotráfico y los grupos armados no estatales con fines de financiamiento han tenido, y aún tienen, un impacto muy perjudicial en la población infantil y adolescente.

Otra de las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por grupos criminales es el tráfico de personas. De acuerdo con el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, el tráfico de personas se refiere a “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Los últimos estudios apuntan a que el tráfico de personas es la actividad ilícita de más rápido crecimiento en el mundo, y es el segundo delito más rentable junto con el tráfico de armas y el tráfico de drogas. Sus altas ganancias y bajos riesgos lo hacen atractivo para las organizaciones criminales, pero también para algunos grupos para los que la trata de personas es su única empresa criminal.

4. Crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras

Entre las principales causas que favorecen la proliferación del crimen organizado transnacional podemos citar la liberalización del comercio, el desarrollo de los medios tecnológicos, la debilidad de las instituciones y los vacíos legales, y el contexto de un conflicto armado durante el proceso de transición a la paz. En particular, como señala Aznar Fernández-Montesinos, “[...] La delincuencia supone un altísimo factor de inestabilidad porque con ella se fomentan acciones ilícitas de diversa índole, contribuye al reforzamiento de los señores de la guerra, provoca la corrupción de las instituciones (administración, policía, Ejército) e impide al país su desarrollo como nación, de modo que se establece una relación simbiótica entre economías ilegales, debilidad de un Estado erosionado y poco creíble y señores de la guerra y guerrilla” (2015, p. 8). Al mismo tiempo, la existencia de un conflicto armado también proporciona un marco favorable para el surgimiento de otras formas de violencia organizada y no organizada.

Algunos autores consideran que las guerras han evolucionado hacia un nuevo patrón de conflicto, lo que hizo que Mary Kaldor diseñara una teoría sobre las llamadas “nuevas guerras”. Su obra *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global* sostiene que el nuevo tipo de guerra que surgió después del final de la Guerra Fría estaba relacionado con la globalización. Kaldor usa el término “guerra” para enfatizar su naturaleza política, advirtiendo que los nuevos escenarios de guerra dificultan la distinción entre crimen organizado, graves violaciones de derechos humanos y guerra. En este sentido, Kaldor afirma que “Las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia, la violencia está cada vez más privatizada como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, mientras la legitimidad política va desapareciendo [...] las distinciones [...] entre el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose” (2001, p. 16).

Este tipo de violencia presenta diferencias sustantivas con el paradigma tradicional de los conflictos armados. De acuerdo con Bados Nieto y Duran Cenit (2015, p. 12), estas diferencias se dan en los siguientes aspectos:

- a) en el origen de su aparición (la importancia de la globalización y de la internacionalización del conflicto);

- b) el marco geográfico en el que se desarrollan (ahora predominan más los conflictos interestatales);
- c) los motivos que las animan (carácter identitario étnico o religioso);
- d) los métodos y estrategias de combate (violencia en algunos casos extrema contra civiles);
- e) formas de financiación (o lo que se conoce como nueva economía de guerra); y
- f) los actores que intervienen (fragmentación y multiplicidad de actores, privatización de la violencia).

A continuación, analizaremos algunos de estos elementos identificativos de las llamadas nuevas guerras.

Importancia de la globalización

La característica de estos nuevos conflictos es que son, en su mayoría, guerras civiles, esto es, conflictos internos, pero con grandes repercusiones transnacionales. En algunos casos, el elemento transnacional se origina porque el conflicto y la criminalidad se expanden más allá de las fronteras estatales a los países vecinos. Este sería el caso de los crímenes cometidos por el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) cuyas actividades se han extendido fuera de Uganda hacia Eritrea y Etiopía. En otras ocasiones, el elemento transnacional se da por la propia internacionalización del conflicto con la intervención de otros Estados e incluso de organizaciones internacionales, como sería el caso de Libia y Siria.

Estados fallidos y privatización de la violencia

Como venimos indicando, la proliferación de la criminalidad organizada es propiciada por la existencia, en muchos casos, de un “Estado fallido”, ya que éste es incapaz de asegurar la aplicación efectiva del Estado de derecho y proteger a la población contra dichas violaciones. Un Estado fallido se define como aquél que no puede realizar las dos funciones fundamentales del Estado-nación soberano en el sistema mundial moderno: no puede proyectar autoridad sobre su territorio y población, y no puede proteger sus fronteras nacionales. De este modo, “La imposibilidad del estado en detentar este ejercicio, que diversos autores atribuyen a la globalización y la interconexión mundial viene acompañada de una pérdida del control sobre los instrumentos que ejercen la coerción lo que origina

una privatización de la violencia” (Bados Nieto y Duran Cenit, 2015, p. 25). Por tanto, la privatización de la violencia produce una confusión entre los papeles del soldado y el de los criminales, como ya apuntaba Kaldor.

Fragile State Index

Los Estados fallidos pueden estudiarse de forma empírica a través del Fragile State Index, antes denominado Failed State Index, elaborado anualmente por el Fund for Peace. Según este índice, para el año 2019 habría 5 países en muy alta alerta (Yemen, Somalia, Sudán del Sur, Siria y República Democrática del Congo); 4 países en alta alerta (Afganistán, Sudan, Chad y República Centroafricana); y otros 22 en alerta.

Fuente: Fund for Peace 2019.

Formas de financiación

El comercio ilegal de sustancias estupefacientes proporciona los recursos necesarios con los que sostener a la organización criminal. Éste es el caso de las FARC en Colombia, y de otros grupos terroristas palestinos en la década de los setenta o del IRA que llegó a asociarse con la mafia de Detroit. En particular, respecto de las FARC, se estima que, entre sus fuentes de financiación, el 48% provendría del tráfico de drogas, el 36% fruto de la extorsión, el 8% derivado del secuestro, un 6% producto del robo de ganado, más un 2% de actividades varias. De este modo, las actividades delictivas de los grupos armados sirven para financiar a su vez su actividad insurgente en el marco del conflicto armado.

5. El caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH

Los grupos criminales organizados más importantes de México, incluidos los carteles de Tijuana, Sinaloa, el Golfo y Beltrán Leyva, han tratado de establecer sus propios cuasi-estados en áreas bajo su control para maximizar sus ganancias y disputar el control de las ciudades más propensas a la violencia, como Ciudad Juárez y Tijuana. Los grupos delictivos organizados mexicanos tienen diversas

estructuras organizativas, desde aquellas más jerárquicas de arriba hacia abajo, hasta redes de células semi-independientes. Todos los grandes grupos cuentan con unidades o fuerzas paramilitares o, como el Cartel del Golfo, que controlaba el territorio a lo largo de la costa este de México, contratan una fuerza paramilitar, Las Zetas, para realizar las mismas funciones.

El número de muertes causadas por el crimen organizado, especialmente el tráfico de drogas ha aumentado constantemente en México de 2.100 en 2006 a 2.600 en 2007 y al menos a 6.200 en 2008. Si bien México ha tenido tasas altas de delincuencia en el pasado, en los últimos años se ha visto una fuerte escalada de la violencia criminal y anti-criminal.

Por ello, el aumento significativo de las tasas de homicidios en México, la intensidad y los niveles de violencia, y las características de los grupos delictivos organizados han llevado a plantear si dicha situación podría calificarse como un conflicto armado interno y, si, por tanto, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) sería de aplicación en este contexto.

En este sentido, una parte de la doctrina considera que la situación en México puede calificarse de “conflicto asimétrico”, pero que éste no llega a alcanzar la categoría de conflicto armado de acuerdo con la definición del DIH. Así lo ha expresado Arratia, quien entiende que “la violencia asociada a la *Guerra contra el narcotráfico* no cubre los parámetros establecidos para la existencia de un conflicto armado no internacional conforme al Derecho Internacional Humanitario. En definitiva, la confrontación desarrollada en territorio mexicano califica más bien como un disturbio interno, cayendo así en la esfera de Otras Situaciones de Violencia conforme a la terminología propuesta por el Comité Internacional de la Cruz Roja [...]” (2016, p. 38).

Por el contrario, los investigadores del Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights han afirmado recientemente que existe un conflicto armado no internacional (CANI) con respecto a los enfrentamientos armados entre las fuerzas armadas mexicanas y el Cartel Jalisco Nueva Generación, ya que entienden que se cumplen los dos criterios necesarios, esto es, cierto grado de intensidad de la violencia armada y la existencia de un grupo armado que exhiba un cierto nivel de organización. En particular, varios factores, incluida su capacidad para comprar y fabricar armas, organizar y llevar a cabo operaciones militares, y su control de algunas partes del territorio mexicano han llevado a concluir que el citado cartel cumplía con los requisitos de “organización” requeridos para

determinar la existencia de una CANI. Por tanto, el DIH se aplicaría a este tipo de enfrentamiento junto con el derecho internacional de los derechos humanos.

Sin embargo, aunque otros carteles han estado involucrados en enfrentamientos armados tanto entre sí como contra el gobierno, sus grupos armados no cumplen con los requisitos de la organización y, por ello, no son partes en un conflicto armado no internacional en México. También cabe destacar que en 2014 varias ONGs mexicanas e internacionales presentaron una comunicación para que la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional iniciara una investigación en la situación de México, si bien ésta solo se centraba en posibles crímenes de lesa humanidad y no en crímenes de guerra.

6. Crimen organizado y desarrollo humano

El crimen organizado no sólo se considera un factor determinante en los conflictos armados, sino que también afecta negativamente al desarrollo humano. El desarrollo humano comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. En particular, la inseguridad y delincuencia organizada pueden impactar en al menos tres dimensiones del desarrollo humano:

- a) Las capacidades y las libertades del individuo, claves para desarrollar su proyecto de vida;
- b) El tejido social y el espacio público como ámbitos de cooperación que amplían las opciones y las oportunidades para mejorar la calidad de vida; y
- c) La gobernabilidad democrática, específicamente las actitudes del ciudadano hacia el Estado de derecho, su apego al contrato social y su apoyo a la democracia.

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se centró en la seguridad ciudadana en América Latina, poniendo de manifiesto algunas de las consecuencias principales que la criminalidad origina en la sociedad latinoamericana, tanto de forma directa como indirecta, las cuales se analizan a continuación.

- En primer lugar, en Latinoamérica muchos ciudadanos han tenido que cambiar sus actividades cotidianas para evitar ser víctimas de delitos, lo cual ha

restringido significativamente sus libertades. Por ejemplo, uno de cada tres ciudadanos ha limitado sus lugares de compras, y uno de cada tres ha restringido los lugares de recreación. También los empresarios y el sector privado han modificado sus conductas debido a la violencia. Las organizaciones criminales han establecido normas informales que restringen la movilidad, crean un sistema de justicia con sus propias reglas y establecen un sistema de pagos para asegurar la protección de los habitantes de las zonas bajo su control.

Reglas informales impuestas por las organizaciones criminales en zonas que están bajo su control

Las fronteras invisibles y la restricción de la movilidad. Los territorios sometidos a la influencia de las agrupaciones criminales están delimitados por fronteras invisibles para quien no vive allí, pero son bien conocidas por los habitantes. Las pandillas y los grupos de la delincuencia organizada demarcan y protegen sus zonas, que con frecuencia se vuelven infranqueables para las propias autoridades. En este contexto, para los ciudadanos, pasar estas fronteras constituye un riesgo que les puede costar la vida, pues ingresan a un territorio rival. Asimismo, pueden recibir sanciones de grupos que restringen la movilidad como una forma de procurarse protección.

Toques de queda y restricción de horarios. Es común que en estas zonas las facciones criminales declaren toques de queda que prohíben la circulación de las personas en la vía pública después de determinada hora, generalmente cuando oscurece. Ésta es una forma de controlar la movilidad, de evitar incursiones de grupos rivales y de mantener el control de la vida nocturna. De esta manera, las calles y las zonas comunes quedan despejadas para los criminales.

Sanciones arbitrarias, en un esquema de justicia informal, sin ninguna garantía de respeto a los derechos y las libertades. En estas áreas de dominio criminal, emerge un poder paralelo que instala su propio sistema de reglas, el cual incluye la regulación de los conflictos entre vecinos, sanciones por conductas que se consideran perjudiciales para las comunidades,

la “limpieza social” —que recae especialmente sobre los adictos, la población LGBT y los ladrones de poca monta—, así como normas de disciplina interna de la organización. Este sistema de sanciones suele desarrollarse sin derecho a la defensa y en detrimento de los derechos y las libertades de una parte importante de la población.

El pago por protección. Se establece un sistema de impuestos que se solicita para garantizar la protección de los habitantes. En realidad, es una forma velada de extorsión en la que se ofrece a la población que el grupo criminal no emprenderá acciones contra las personas que paguen por su seguridad. Las extorsiones constituyen un ingreso fijo para las organizaciones criminales y generan una pesada carga no sólo para los comercios y negocios, sino también para habitantes que muchas veces viven con lo mínimo.

El reclutamiento de niños y niñas. Expuestos a la influencia de las pandillas y las organizaciones criminales, el reclutamiento de menores es, en los hechos, forzado, pues no tienen la capacidad de decidir y medir las consecuencias de sus acciones. A menudo, los niños consideran a los integrantes de las facciones criminales como un modelo a seguir: representan la figura de poder que suple el vacío de autoridad y la orientación desde la familia y la escuela. Las historias de los niños sicarios en México, Colombia, Brasil o en los países del Triángulo Norte de Centroamérica son la muestra más clara de los profundos impactos de la criminalidad en estas poblaciones.

Fuente: Programa de Naciones Unidas de Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, p. 100.

- En segundo lugar, la inseguridad ha generado impactos colectivos en el tejido social, en el espacio urbano y en las comunidades. La inseguridad

genera el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia la aparición de barrios cerrados, y provoca desplazamientos de personas y comunidades. En este sentido, las clases altas y medias crean espacios privados seguros que simulan el espacio público, de los cuales se excluye a los pobres.

- En tercer lugar, el temor al delito ha erosionado la confianza de las personas y estimulado el respaldo a medidas represivas que pueden vulnerar derechos democráticos. El apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad. Estudios recientes apuntan a que los ciudadanos que viven en ambientes de inseguridad tienden a apoyar más la “mano dura” como respuesta al delito, llegando incluso a aumentar la tolerancia a la ruptura de la legalidad.
- Por último, la inseguridad también tiene consecuencias negativas en términos del Producto Interior Bruto (PIB), del gasto público e incluso en la esperanza de vida. Por ejemplo, el Banco Mundial señala que, en el caso de Centroamérica, una reducción del 10 % en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1% en El Salvador, un 0,7% en Guatemala y Honduras, y un 0,3% en Panamá y Nicaragua.

Frente a estos impactos negativos provocados por la inseguridad y la criminalidad organizada, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha recomendado establecer como objetivo prioritario la protección de las comunidades, por encima de la persecución y la aplicación de las medidas coercitivas. Además, ha señalado que “se requiere un cambio de paradigma en la intervención policial y de los organismos de seguridad, cuya efectividad no debe medirse por el número de capturas o incautaciones, sino por la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos” (Informe Regional, p. 107).

Bibliografía

ARRATIA, E. “¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 1, 2016, pp. 21-42.

- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. “España en el Consejo de Seguridad. Reflexiones en torno a la Organización de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Estados fallidos, crimen organizado y terrorismo (i)”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 02/2015, enero de 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. “Recensión del libro ‘Historia del narcotráfico en México’ de Guillermo Valdés Castellanos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 73/2017, diciembre de 2017.
- BADOS NIETO, VÍCTOR MARIO & DURÁN CENIT, MARIÉN. “Las ‘nuevas guerras’: una propuesta metodológica para su análisis”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, No 38 (Mayo / May 2015).
- KALDOR, MARY. *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona 2001.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN, ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA, LOOZEN, NORA, & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH. *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 septiembre 2014.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas”, septiembre de 2012.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estudio mundial sobre el homicidio 2019”, julio de 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, noviembre de 2013.
- RODRÍGUEZ HITA, ANTONIO. “La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos complementarios: introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión” *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 26, núm. 2, 2010 Euro-Mediterranean University Institute, Roma, Italia.
- SORIANO, JUAN PABLO. “Gobernanza global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 108, pp. 141-163. Diciembre 2014.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, LAURA. “El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas” en *Revista Nuevo Foro Penal* Vol. 12, No. 86, enerojunio 2016, pp. 62114.

SECCIÓN IV.

EMPRESAS Y CONFLICTOS ARMADOS

Francisco Antonio Domínguez Díaz

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN

1. Introducción	373
2. Marco regulatorio empresas y derechos humanos	375
2.1. Contexto	375
2.2. Principales instrumentos internacionales	377
3. Empresas militares y de seguridad privadas (EMSP)	380
4. Empresas transnacionales	388
5. Casos de estudio	390
6. Bibliografía y documentos	395

1. Introducción

En el contexto del mercado globalizado y particularmente donde existe un débil poder económico y político en los Estados, muchos conflictos armados internos a menudo son poco más que campañas para obtener acceso a los recursos naturales y mercados, aunque en algún lugar en el pasado lejano puede ser posible identificar un papel para factores ideológicos y objetivos políticos⁴. De hecho, en estas zonas de violencia y en otros contextos con un nivel inferior de conflictos (disturbios internos, violencia generalizada y tensiones latentes) las empresas han estado involucradas en abusos de derechos humanos en el marco de sus actividades económicas, contribuyendo así a la inestabilidad y la violencia. En estos contextos, las empresas privadas han encontrado un enorme nicho de mercado, especialmente en las industrias de la seguridad, la defensa y servicios militares. Ello ha provocado una notable expansión de estos contratistas privados en los últimos veinte años.

Las corporaciones transnacionales se dedican a la explotación de la mayoría de los recursos naturales en conflicto, ya sea directa o indirectamente, ya que pueden tener inversores o patrocinadores con intereses creados y fabrican y

comercializan estos productos, contribuyendo así a las violaciones continuas de los derechos humanos.

En algunos casos, las empresas han estado involucradas en abusos graves en diferentes grados de participación, como perpetradores, cómplices (ayudando e instigando), o socios comerciales con el perpetrador. Como ha comentado el ex Fiscal Jefe de la CPI;

Varios informes han señalado los vínculos entre las actividades de algunas empresas africanas, europeas y de Medio Oriente y las atrocidades que tienen lugar en la República Democrática del Congo. También se ha mencionado la supuesta participación de grupos del crimen organizado de Europa del Este. Sus actividades supuestamente incluyen la extracción de oro, la explotación ilegal de petróleo y el comercio de armas. Existe una preocupación general de que las atrocidades presuntamente cometidas en el país puedan ser alimentadas por la explotación de los recursos naturales allí y el comercio de armas, que se habilitan a través del sistema bancario internacional. Aunque las conclusiones específicas de estos informes no han sido confirmadas, el Fiscal cree que la investigación de los aspectos financieros de las presuntas atrocidades será crucial para prevenir futuros delitos y para el enjuiciamiento de los delitos ya cometidos. Si las supuestas prácticas comerciales continúan alimentando atrocidades, estas no se detendrían incluso si los perpetradores actuales fueran arrestados y procesados. La Oficina del Fiscal está estableciendo si las investigaciones y enjuiciamientos en el aspecto financiero de las presuntas atrocidades se están llevando a cabo en los países pertinentes.

La principal dificultad legal es que, como actores no estatales, las empresas no están directamente vinculadas por las normas internacionales de derechos humanos. El debate en torno a la relación entre las empresas y los derechos humanos se ha caracterizado por las continuas dudas entre los instrumentos legales internacionales vinculantes y no vinculantes para regular las corporaciones empresariales y otras entidades comerciales. El 26 de junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) adoptó una resolución, con la oposición de la Unión Europea, copatrocinada por Ecuador y Sudáfrica y apoyada por varios otros Estados. En dicha resolución, el CDH estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, al que se le encomendó elaborar un

instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las empresas y los derechos humanos.¹

2. Marco regulatorio empresas y derechos humanos

2.1. Contexto

En el actual mundo globalizado ha empezado a asumir un papel público importante una serie de agentes cuyo principio organizativo cardinal no es el Estado territorial. Inmediatamente concluida la II Guerra Mundial, el término “economía internacional” seguía haciendo alusión a un orden económico basado en transacciones externas celebradas en mercados nacionales separados y distintos, y entre partes independientes. En este contexto, los gobiernos podían regular las fronteras aplicando diversas condiciones de acceso, tales como aranceles, tipos de cambio y control de capitales.

Esta situación contrasta con el desarrollo de operaciones económicas empresariales a nivel mundial. En este sentido, lo que una vez era comercio exterior entre economías nacionales se ha ido canalizando en las propias empresas a través de procedimientos de gestión de cadenas de suministro mundiales, que operan en tiempo real e influyen directa y notablemente en la vida de la población mundial.

La capacidad de las empresas transnacionales de operar y crecer en todo el mundo ha aumentado considerablemente en los últimos 40 años gracias, entre otros factores, a los acuerdos comerciales, los tratados bilaterales de inversión y la liberalización interna, a lo que habría que añadir el fomento de la autorregulación y de mecanismos extrajudiciales de resolución de controversias, como el arbitraje privado.

Esquemáticamente, podemos distinguir tres razones que justifican el interés por las empresas transnacionales:

1. La acumulación de poder por cierto agente social (empresas) induce a otros agentes con distintos intereses u objetivos a organizar un poder de

1. UNHRC, Resolution on the ‘Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights’ (24 June 2014) A/HRC/26/L.22/Rev.1.

contrapeso. En este sentido, cuando hay una impresión general de que estos agentes sociales abusan de su poder, surge inevitablemente una reacción social. Una clara manifestación de ello la encontramos en las acciones comerciales de las grandes empresas farmacéuticas, en relación con los precios y las patentes de los medicamentos para tratar el SIDA en África.

2. Algunas empresas se han convertido en blanco de críticas por haber cometido graves violaciones de los derechos humanos, en general y normas laborales y protección del medio ambiente, en particular. Ello ha propiciado exigir una mayor responsabilización y rendición de cuentas de los grupos empresariales, bien con el objeto de evitar problemas similares, bien con el interés de aprovechar sus buenas prácticas. Destacamos los siguientes ejemplos:
 - a) Transparencia de los resultados no financieros de las empresas mediante distintos tipos de informes o certificaciones².
 - b) Aprobación de planes protorreguladores voluntarios, como los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.
 - c) Tendencia de algunos los tribunales nacionales de declararse competentes para examinar denuncias de las violaciones más graves de los derechos humanos que impliquen a empresas en el extranjero, como Ley de demandas civiles por agravios contra los extranjeros (ATCA, Alien Tort Claims Act) de los EEUU
3. Las dimensiones, volumen y ritmo de las transacciones económicas de las empresas transnacionales superan con creces las capacidades de los gobiernos y de las instituciones internacionales.

2. Esta práctica ha cristalizado positivamente, en el marco de la UE, a través de la Directiva 2014/95/UE por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos. En España. Esta Directiva ha sido traspuesta a través de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.

Razones que justifican el interés por las empresas transnacionales



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Principales instrumentos internacionales

Los principales instrumentos que regulan el comportamiento de las empresas con respecto a los abusos contra los derechos humanos se basan en esquemas voluntarios:

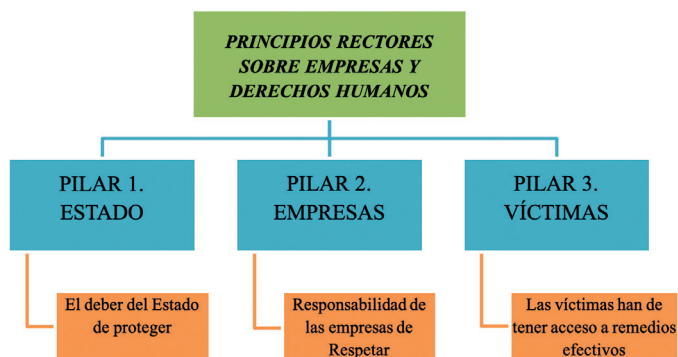
Instrumento	Institución promotora
El Pacto Mundial de las Naciones Unidas ³	ONU
Los Derechos del Niño y Principios Empresariales	UNICEF
Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales ⁴	OCDE
La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.	OIT
Los Convenios de Ginebra de 1949.	CICR
Los Convenios de La Haya de 1899-1907.	Conferencia de La Haya

3. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es de lejos la mayor iniciativa mundial en materia de responsabilidad social de las empresas, con más de 10.400 compañías participantes. Establecido en 2000, obliga a las empresas a aplicar diez principios universales extraídos de fuentes de las Naciones Unidas en las esferas de los derechos humanos, las normas de trabajo y ambientales y las prácticas de lucha contra la corrupción. Para más información, véase: <https://www.unglobalcompact.org/>

4. Revisión del año 2011 disponible en: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

Convenio de La Haya sobre protección de bienes culturales (1954).	UNESCO
Instrumentos sobre prohibiciones o restricciones de armamentos. ⁵	Varias
Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de 2011 (PRNU)	ONU

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, PRNU) propuestos por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, el profesor John Ruggie. Los PRNU están estructurados en Principios Fundacionales y Operativos y se basan en el Marco de Protección, Respeto y Remedio desarrollado por el profesor Ruggie.



Los PRNU contienen una serie de recomendaciones para los Estados y las empresas en relación con las áreas afectadas por conflictos que incluyen recomendaciones para que los Estados se comprometan con las empresas para ayudarlos a identificar, prevenir y mitigar los riesgos relacionados con los derechos humanos de sus operaciones y relaciones comerciales⁶. En particular, los PRNU incluyen el Principio Operacional (OP) número 7 especialmente dedicado a los “derechos humanos en áreas afectadas por conflictos” y un informe adicional sobre

5. Véase Tema 2. El marco jurídico internacional de los conflictos armados.

6. El texto en español de los principios rectores está disponible en español en el siguiente enlace: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

“Empresas y derechos humanos en regiones afectadas por conflictos”. El OP 7 de los PRNU establece que los Estados deberían ayudar a garantizar que las empresas comerciales que operan en [áreas afectadas por conflictos] no estén involucradas con [abusos graves contra los derechos humanos].

También recomiendan que los Estados brinden asistencia adecuada para evaluar y abordar los mayores riesgos de abusos contra los derechos humanos, prestando especial atención a la violencia sexual y de género; negar el acceso a servicios y apoyo público a las empresas que están involucradas en graves violaciones de los derechos humanos y que se han negado a cooperar para abordar la situación; y para garantizar que tengan políticas, legislación, regulaciones y medidas de aplicación que aborden de manera efectiva el riesgo de participación empresarial en graves abusos contra los derechos humanos.

El derecho internacional humanitario (DIH) puede tener implicaciones para las empresas que operan en situaciones de conflicto. Sin embargo, no está claro en qué medida el DIH limita o condiciona las actividades de las empresas comerciales. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) publicó en 2006 un documento titulado “Introducción a los derechos y obligaciones de las empresas comerciales en virtud del DIH” en el que recomienda que las empresas conozcan una serie de obligaciones.

Estudio del CICR sobre empresas en el marco del DIH

El CICR hace recomendaciones para las obligaciones de las empresas con respecto a:

- La seguridad de su infraestructura y personal.
- La legalidad de la adquisición de recursos y propiedades.
- Las condiciones laborales de las personas que trabajan para sus socios comerciales.
- El desplazamiento de la población local que puede ser desalojada por la fuerza de sus tierras.
- El impacto en el medio ambiente de sus operaciones.
- La producción y el comercio de ciertos tipos de armas.

Fuente: CICR, Introducción a los derechos y obligaciones de las empresas comerciales en virtud del derecho internacional humanitario (2006) <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0882.pdf> consultado el 1 de febrero de 2020.

Para obtener más información al respecto, acuda al tema 2, “El marco jurídico internacional de los conflictos armados”.

3. Empresas militares y de seguridad privadas (EMSP)

Si bien la intervención de los ejércitos privados y las fuerzas policiales en los conflictos armados no es novedosa, en los últimos 25 años las EMSP han comenzado a utilizarse de manera sistemática, proporcionando servicios en zonas de conflictos armados de baja intensidad y en situaciones de postconflicto, en regiones como Afganistán, los Balcanes, Colombia, República Democrática del Congo, Irak, Somalia o Sudán. También hay compañías de seguridad privadas que brindan servicios de seguridad en entornos más estables. Las EMSP constituyen un fenómeno complejo calificado por SINGER como “uno de los desarrollos más interesantes en la guerra”. Aunque no existe una definición única de EMSP, algunos estudios de investigación han contribuido a aclarar algunos de sus rasgos.⁷

Estas empresas privadas transnacionales ofrecen servicios de seguridad, defensa y militares (con ánimo de lucro), actividades que tradicionalmente lleva(ba) n a cabo las fuerzas armadas nacionales y la policía. Este panorama viene a confirmar la tendencia actual de privatización (externalización) de las funciones públicas del Estado. GÓMEZ DEL PRADO ha señalado los problemas relevantes relacionados con las dificultades para distinguir las actividades y funciones que son públicas de las que pertenecen al sector privado, debido a que la expansión de esta nueva industria los ha vuelto cada vez más borrosos, “creando una peligrosa “zona gris” sin transparencia, sin rendición de cuentas y sin regulación”.⁸

Sus servicios son utilizados cada vez con más frecuencia por gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), corporaciones transnacionales, organizaciones humanitarias y los medios de comunicación en situaciones de conflicto y posconflicto.⁹ En esos contextos, los

7. See, e.g. Reinmar Nindler, ‘Die Grenzen der völkerrechtlichen Regulierung und Regulierbarkeit privater Militärunternehmen (Limits of the Regulation of Private Military) Companies’, in Matthias Kettemann (ed.) *Grenzen im Völkerrecht* (Borders/Limits in/of International Law), (Jan Sramek Verlag 2013) 220.

8. José Luis Gómez del Prado, ‘Privatising security and war’ issue 3 (2011) *Forced Migration Review* 18-20.

9. According to 2010 figures of the US Department of Defense in Afghanistan there are 107,292 hired civilians and 78,000 soldiers.

empleados de los EMSP, contratados como civiles pero armados como militares, “tienen un estatus ambiguo que puede transformarles de civiles en combatientes en cualquier momento”.¹⁰

En lo que respecta a la garantía de la seguridad a las ONG humanitarias, se hace muy difícil tanto para la población local como para los funcionarios del gobierno distinguir entre los trabajadores humanitarios y las fuerzas privadas. Las EMSP no solo participan en conflictos en curso, sino también en actividades de reconstrucción posteriores a conflictos, como la reforma del sector de seguridad. Si bien su participación directa en el combate no es tan común como en los primeros años de su intervención en conflictos (por ejemplo, Iraq), sus servicios pueden entrañar una confrontación directa con los combatientes en el devenir de las hostilidades.¹¹

Dada la expansión del fenómeno de las EMSP en los contextos de conflicto y postconflicto en todo el mundo y la extensa variedad de escenarios donde operan, han surgido desafíos prácticos y legales relevantes, en particular en lo concerniente a su implicación en los abusos de los derechos humanos y en la dificultad de responsabilizarlas de tales abusos.¹²

Las operaciones y actividades de las EMSP, junto con las de paramilitares y mercenarios, tienen un impacto cada vez más negativo al causar desplazamientos forzados y otras violaciones de los derechos humanos. Atendiendo a la extensa casuística, los abusos contra los derechos humanos cometidos por las empresas de seguridad privadas pueden ser divididos en tres grandes categorías:¹³

1. En el contexto de la protección de las instalaciones de corporaciones multinacionales. En estos casos se producen violaciones a la privacidad (a través de mediante escuchas telefónicas, la interceptación del correo y otras actividades relacionadas con la inteligencia), supresión de la actividad sindical, hostigamiento de manifestantes y complicidad con las fuerzas del orden locales en detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas;

10. José Luis Gómez del Prado, ‘Privatising security and war’ issue 3 (2011) *Forced Migration Review* 18-20.

11. Chandra Lekha Sriram, Olga Martín-Ortega and Johanna Herman War, *Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (2d Routledge 2014) 72.

12. Ibid. 73. See Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors* (Oxford University Press 2011).

13. Leonard Gaultier et al., *The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights. The Need for a New Approach*, (2001) *International Alert*.

2. En situaciones de conflicto armado y ocupación, que comprenden principalmente ataques contra la población civil, incluidos casos de ejecuciones sumarias y ejecuciones extrajudiciales (violación del derecho a la vida), tortura (violación de la prohibición de la tortura), violencia sexual, detención arbitraria y desaparición, y participación en el tráfico de armas, drogas y personas (violación del derecho a la libertad y la seguridad de la persona);
3. Abusos relacionados con la explotación de recursos naturales, incluidas las violaciones del derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho al desarrollo.

**Categorización de abusos cometidos por empresas de seguridad privadas
contra derechos humanos**



Fuente: Elaboración propia.

Tomando en consideración a las víctimas de los abusos de los derechos humanos por parte de las EMSP,¹⁴ los académicos han distinguido entre:

- a) violaciones contra la población civil y la propiedad del territorio donde operan las EMSP, incluidas detenciones arbitrarias y asesinatos, tortura y malos tratos y / u otros eventos de uso desproporcionado de fuerza contra personas o bienes; e
- b) infracciones del derecho de sus propios empleados, tales como horas de trabajo excesivas, malas condiciones de trabajo, denegación de asistencia

14. Jaime Saura, 'Las empresas militares y de seguridad privada ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su actuación en el conflicto iraquí' (2010) 19 Revista Electrónica de Estudios Internacionales 8-12.

médica y cláusulas contractuales abusivas, entre otras.¹⁵ De hecho, “las condiciones de trabajo de sus empleados tienden a ser peligrosas y poco saludables y, en muchas ocasiones, carecen de medidas de seguridad suficientes, lo que ha significado que en algunos conflictos haya más víctimas entre contratistas privados que en las fuerzas de combate oficiales”¹⁶.

Varios factores facilitan que estas violaciones se cometan con impunidad, entre los que enumeramos los siguientes:

- la ambigüedad del estatuto de las EMSP y su personal, y la falta de un marco claro de responsabilidades bajo los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,¹⁷
- la falta de regulación integral,
- el bajo nivel de supervisión tanto por el gobierno local como por el gobierno local o territorial,
- las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los recursos judiciales, debido al hecho de que las jurisdicciones domésticas generalmente están mal equipadas para este tipo de reclamos,¹⁸ y
- la concesión de inmunidad de enjuiciamiento. Ese ha sido el caso en Irak¹⁹ y en Afganistán, donde las EMSP han podido operar con impunidad²⁰.

15. Facts and data are documented on the basis of official reports of the United Nations organs. See Resolution A/HRC/7/17 9 January 2008.

16. Chandra Lekha Sriram, Olga Martín-Ortega and Johanna Herman War, *Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (2d Routledge 2014) 74

17. See Lindsey Cameron ‘Private military companies and their status under International Humanitarian Law’ (2006) vol. 86 no. 863 *International Review of the Red Cross* <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cameron.pdf> accessed 20 May 2014) 573.

18. On the difficulties arisen from litigation see Cedric Ryngaert ‘Litigating Abuses Committed by Private Military Companies’ (2008) vol. 19 *European Journal of International Law*.

19. For a comprehensive study see Jordi Palou - Loverdos (Dir) and Leticia Armendáriz, the Privatization of Warfare, Violence and Private Military & Security Companies. A factual and legal approach to human rights abuses by PMSC in Iraq <http://nova.cat/wp-content/uploads/2011/12/Informe_PMSC_Iraq_Nova_ok.pdf> accessed 25 May 2014.

20. In Iraq, by Order 17 issued by the Administrator of the Coalition Provisional Authority (CPA) in June 2004, contractors were immune from prosecution during the three years of the Coalition. The order is available at <http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf>, accessed 30 June 2014.

En Colombia también ha habido exenciones similares de enjuiciamiento que benefician a contratistas privados.²¹

- la estructura corporativa de estas organizaciones, que les permite adoptar diferentes nombres, disolverse y cambiar de marca con suma facilidad, así como la movilidad de los empleados entre los grupos de empresa²².

Siguiendo a GÓMEZ DEL PRADO, podemos concluir que “la externalización generalizada en los últimos años de funciones militares y de seguridad a las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y las empresas multinacionales en situaciones de conflicto de baja intensidad, conflictos armados, postconflictos, socorro internacional y operaciones humanitarias constituye un fenómeno de gran importancia”.

Este mercado de contratistas militares está controlado por compañías estadounidenses y británicas. En términos generales, las subsistencia de estas empresas están condicionadas al devenir de sus respectivos contextos nacionales, de tal suerte que, siendo sus gobiernos sus principales (si no los únicos) clientes, su actividad económica prácticamente se ha centrado en responder a la necesidades de Londres y Washington.

A continuación se muestra gráficamente la presencia internacional de dos compañías de seguridad privadas británicas: G4S y Aegis Defense Services, cubriendo la práctica totalidad de países del mundo.

Un nuevo contratista privado, vinculado al Kremlin, ha irrumpido en el escenario internacional en los últimos años, el llamado grupo Wagner. Según los informes, esta compañía ha estado ayudando a reforzar la seguridad para el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro.

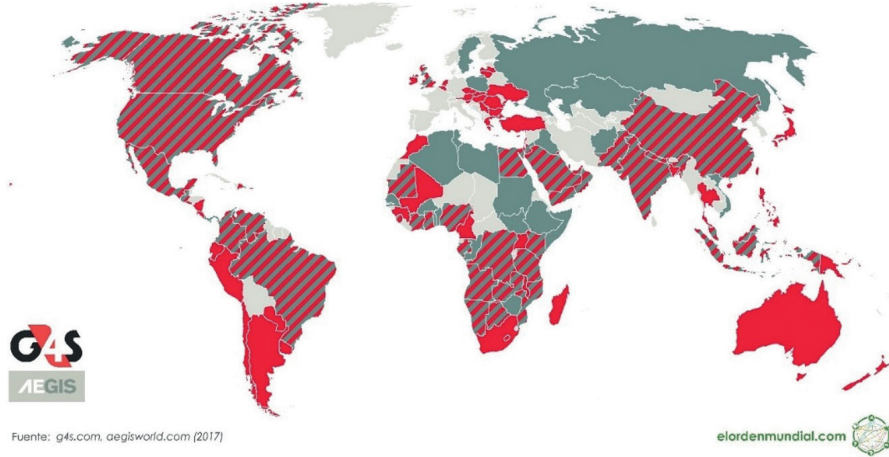
Las razones por las que estos Estados (y la gran mayoría de países desarrollados) contratan este tipo de servicios pueden ser múltiples, si bien podemos

21. In Colombia any abuses which may be committed by US military personnel and private contractors working under Plan Colombia can be neither investigated nor prosecuted. Following a 2003 agreement between Colombia and the US, the government of Colombia would not be able to submit to the jurisdiction of the International Criminal Court any US armed forces personnel or US private contractors working for transnational private security companies who have committed crimes against humanity.

22. Chandra Lekha Sriram, Olga Martín-Ortega and Johanna Herman, *War, Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (Routledge 2014) 74.

Presencia internacional de G4S y AEGIS

Presencia internacional de G4S y AEGIS

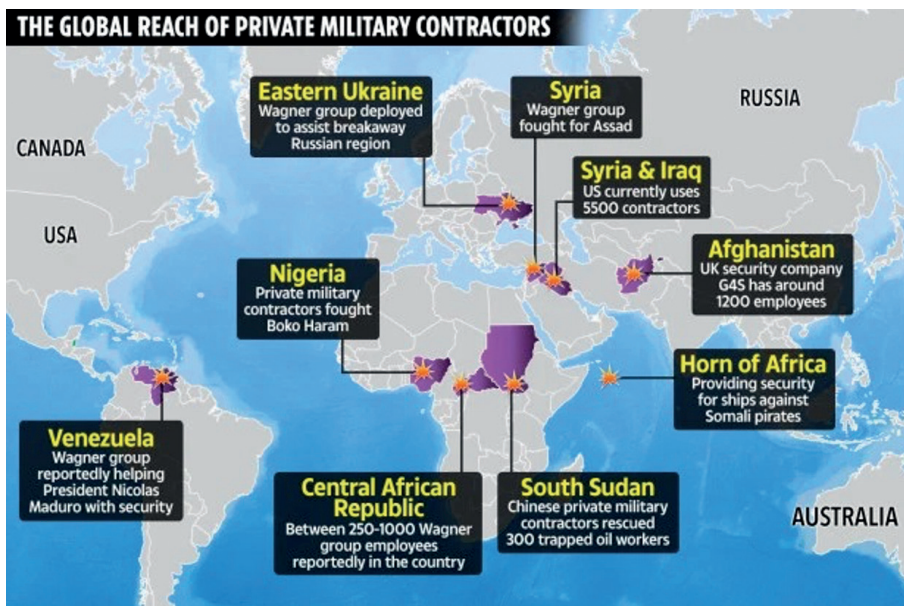


Fuente: elordenmundial.com

destacar las dos siguientes causas comunes que se suelen repetir con independencia del escenario en el que nos encontremos:

1. En un sistema capitalista basado en la economía de libre mercado como el actual, la contratación de estos servicios supone:
 - Menor coste.
 - Mayor especialización
 - Tecnologías más avanzadas.
 - Rapidez y flexibilidad en las actuaciones
2. El coste político del despliegue de fuerzas en el extranjero a través de la contratación de estas compañías es sensiblemente menor a los ojos de la opinión pública. Por ejemplo, no tiene el mismo grado de impacto para un ciudadano la muerte de un contratista que la de un militar uniformado.
3. Incremento de número de efectivos en un escenario bélico determinado con carácter inmediato, eludiendo la aprobación de los largos trámites políticos, administrativos y legales que en cada Estado se hayan de seguirse.

Presencia internacional actual de contratistas militares privados



Fuente: The U.S. Sun, disponible en:

<https://www.the-sun.com/news/271118/how-worlds-next-power-could-be-a-private-army-amid-fears-russia-is-about-to-unleash-mercenary-battalions-in-venezuela/>

Para responder a las preocupaciones generadas por la expansión de las actividades de las EMSP, los dos gobiernos que aglutinan la mayor parte de la industria de la seguridad, Reino Unido y Estados Unidos (70%), lanzaron con el apoyo de Suiza y la propia industria de seguridad, la Iniciativa suiza basada en la idea de autorregulación. Este enfoque propició la adopción de varios instrumentos no vinculantes (los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos de 2000, el Documento de Montreux de 2008 y el Código de Conducta Internacional de 2010 para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada).

Con una agenda diferente a la mano, debido al impacto de las EMSP en el disfrute de los derechos humanos, las Naciones Unidas establecieron en 2005 el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los

pueblos a la libre determinación (en adelante, Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios) con el objetivo de redactar un instrumento legalmente vinculante. En 2010, el Grupo de Trabajo propuso el Proyecto de Convención Internacional sobre Regulación, Supervisión y Monitoreo de Empresas Privadas Militares y de Seguridad. El proyecto de convención establece una prohibición específica de subcontratar o contratar funciones inherentes del Estado, como el uso de la fuerza.

Como se ha señalado, estos instrumentos se centran específicamente en las EMSP, pero la esencia del régimen jurídico internacional propuesto reside en las 'obligaciones existentes que incumben a los Estados (Estados de origen, Estados territoriales, Estados contratantes, etc.) y a los miembros individuales de los EMSP, su principal activo es que ponen todas estas obligaciones en un solo lugar.

El Grupo de Trabajo sobre uso de mercenarios, en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 42º período de sesiones (9 a 27 de septiembre de 2019) plantea una serie de consideraciones clave sobre el contexto de la industria extractiva en que operan las empresas militares y de seguridad privadas. Asimismo, examina los abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos y facilitados con mayor frecuencia por empresas militares y de seguridad privadas contratadas por clientes de la industria extractiva y, finalmente, analiza los factores relacionados con la impunidad de los autores de esos abusos y violaciones y la falta de una reparación efectiva para las víctimas.

En una nota final, se destaca que las iniciativas hacen un esfuerzo para involucrar a los EMSP como tales, alentándolos a firmar e implementar voluntariamente un conjunto de principios relacionados con el respeto del DIH y los derechos humanos e incluso haciéndolo posible, de una manera bastante sin precedentes, para ellos y otras ANS para declarar su adhesión al (proyecto) Convenio sobre EMSP. Las reglas contenidas en los instrumentos relevantes generalmente se incluyen en el componente de responsabilidad del DIH. Como tal, se concentran en identificar y analizar las consecuencias derivadas de las violaciones de las normas primarias del DIH o los derechos humanos cometidas por miembros de las EMSP u otros actores (Estados, organizaciones internacionales, etc.)²³.

23. Cedric Ryngaert and Math Noortmann (eds) *Human Security and International Law: The Challenge of Non-State Actors* (Intersentia 2013) 47-48.

4. Empresas transnacionales

Las condiciones previas para los conflictos contemporáneos, como se discutió anteriormente, están inmersas en un contexto global de economía política internacional donde el control de los recursos naturales y la gobernanza liberal son factores que contribuyen al mantenimiento del *status quo*, contextos en los que las corporaciones transnacionales son actores que operan en zonas plagadas de violencia.

Si bien se le da mucho peso a la falta de poderes legales para regular y responsabilizar a las empresas que operan en todas las jurisdicciones nacionales, la evidencia de la participación de las empresas transnacionales en conflictos violentos se ha producido a partir de diversas fuentes.

Un Panel de Expertos de las Naciones Unidas en 2001 publicó un informe que explícitamente nombró empresas y destacó el papel de las empresas privadas en la continuación del conflicto. Los casos de responsabilidad civil sostenidos al amparo de la Alien Tort Claim Act (ATCA) han arrojado evidencia de la comisión directa (perpetradores), o en calidad de cómplices, por parte de las empresas, de abusos a los derechos humanos en áreas de conflicto. El número de casos para llegar a una conclusión exitosa bajo ATCA ha sido limitado, y los casos que involucran acusaciones de empresas que actúan en colaboración con los Estados en la preparación de violencia y abusos contra los derechos humanos, han visto en algunos casos que el Estado no es responsable.

UNOCAL, una compañía de petróleo con sede en California, fue cómplice de asesinatos, violaciones y torturas cometidos por militares birmanos durante la construcción de un oleoducto en Myanmar (entonces conocido como Birmania) en un caso tomado por un grupo de aldeanos de la región. contra UNOCAL, TOTAL, una empresa francesa, y el Gobierno birmano en 2004 (véase la descripción del caso en el siguiente epígrafe).

La extracción de recursos naturales que impliquen acuerdos contractuales entre empresas transnacionales y gobiernos locales, particularmente en Estados menos poderosos política y económicamente, puede dar lugar e incluso prolongar al conflicto, a través de acciones directas o indirectas, con las fuerzas estatales, fuerzas privadas y / u otros grupos armados no estatales involucrados en el mismo. Algunos ejemplos los encontramos en Nigeria y en República Democrática del Congo (RDC):

- Las atrocidades infligidas al pueblo Ogoni en Nigeria en su desplazamiento de sus países de origen tradicionales y el asesinato de personas que trataban de ejercer su derecho a la libertad de expresión, se remontan a las acciones de la policía gubernamental y las fuerzas militares, con la participación de la compañía petrolera transnacional Royal Dutch Shell, siendo los Países Bajos el país de origen de la corporación.
- La extracción de coltán en RDC ha provocado conflictos de alta intensidad lo largo de todo el país. La demanda del mineral, utilizado en tecnología móvil, alcanzó su punto máximo en el año 2000, con consecuencias nefastas para la población (2 millones de muertes estimadas). Se descubrió que el coltán, comercializado en el mercado libre en ese momento (en lugar del mercado de metales), era la mayor fuente de financiamiento del conflicto armado en el área durante ese año. Ese mismo año también se produjo un pico de demanda del tantalio (extraído de Coltán), con motivo del lanzamiento de la PlayStation 2²⁴ y nuevos diseños de teléfonos móviles y PCs.

El Consejo de Seguridad de la ONU encargó estudios del movimiento a través de la cadena de suministro, involucrando a países vecinos, incluyendo Ruanda, comerciantes externos, a empresas procesadoras en Alemania, Kazajstán y EE. UU. Y finalmente llegando a los mercados abiertos a través de China, Europa y EE. UU. La idea de que el consumidor final podría ser de alguna manera cómplice en la muerte de aproximadamente 5 millones de personas en la región entre 2000 y 2010, ha ayudado a la campaña de certificación y seguimiento de la cadena de suministro. El seguimiento de las cadenas de suministro a productos sin conflicto involucra a corporaciones transnacionales, gobiernos y organismos como la OCDE y es una de las iniciativas emergentes que intentan controlar la aparición de conflictos y violencia asociados con la extracción de recursos naturales y la participación asociada de empresas transnacionales.

Un conjunto de pruebas relacionadas con la conducta de algunas corporaciones transnacionales europeas ha indicado el papel desempeñado por ciertas

24. El éxito de la PlayStation 2 (consola con más de 150 millones de unidades vendidas) fue tan abrumador como inesperado, con serios problemas de abastecimiento en su fabricación. El lanzamiento original se retrasó hasta la primavera del 2000 por escasez de condensadores para su placa base, fabricados con tantalio importado de Tailandia, Brasil y Australia.

empresas en violaciones de derechos humanos en América del Sur, que implican el uso de incidentes de asesinatos y desapariciones forzadas de empresas de seguridad privada. Las prácticas a nivel institucional europeo se han cuestionado en relación con el Banco Europeo de Inversiones y los fondos de pensiones de inversión con sede en Europa, en las prácticas de inversión y accionistas vinculadas a corporaciones transnacionales como Goldcorp acusado de ser cómplice en violaciones de los derechos humanos en Guatemala. En una escala mayor en términos de contribuir a múltiples factores de inestabilidad social, asignación injusta u otras fuentes de privación relativa como posibles fuentes de conflicto, discutido en las secciones II, y las tendencias crecientes de desplazamiento forzado de personas, con cifras asombrosas (100 millones durante la década de 1990) relacionados con proyectos de infraestructura a gran escala, las políticas de comercio internacional, la inversión y el desarrollo de la Unión Europea y las instituciones internacionales como el Banco de la Palabra, la Organización Mundial del Comercio y otros, así como la comunidad de Estados, deben cumplir con los deberes confirmados en tratados de derechos humanos y se ha indicado la necesidad de establecer un marco legal que imponga responsabilidad social y ambiental a las corporaciones transnacionales. Dado el reconocido papel desestabilizador que las corporaciones transnacionales pueden desempeñar en áreas de conflicto, incluidos los enlaces a la financiación e incluso aprovecharse de los enlaces a la demanda global de recursos que generan conflictos locales, la demanda de responsabilidad de las corporaciones es alta.

5. Casos de estudio

El caso BP y la empresa de seguridad Defence Limited Systems (DSL)

Sobre BP

En junio de 1997, el programa de televisión británico “World In Action” revelaba que la multinacional British Petroleum (BP) empleaba a una firma mercenaria británica (Defence Limited Systems, o DSL) para proveer de entrenamiento y armas a soldados del ejército colombiano. Un documento del 97 encontrado en el sitio Web del “Center for Defense Information”, y titulado “BP’s secret

soldiers”³³, reproduce entrevistas del programa con personas implicadas en los incidentes, dando detalles precisos sobre los acuerdos entre BP, el ejército colombiano y Defence Systems Colombia, filial colombiana de DSL. Según esta fuente, BP habría primero empleado a 3000 soldados del ejército colombiano, con base en Yopal, capital de Casanare; y, en el 92, habría empleado a DSL para reforzar esa unidad armada. Un ex-empleado de DSC confirmaba, en una de las entrevistas, que BP proveía realmente de un entrenamiento mortífero a la policía colombiana a través de DSC, y que los mercenarios incluso llevaban uniformes de la policía colombiana para no llamar la atención; “Este entrenamiento mortífero ha convertido centenas de policías oficialmente estacionados en las plataformas en soldados (..) antiguerrillas”, concluye el documento. Phil Mead, Presidente Asociado de BP Colombia, acabó por confirmar al periodista de World In Action que los empleados de DSC proveían efectivamente de entrenamiento y consejos al ejército colombiano; sin embargo, se negó a confirmar que los “mercenarios” llevaban armas y uniformes y que participaban en las operaciones.

Resumen del caso

Un artículo del New York Times también revelaba, en agosto del 97, que BP y sus socios habrían firmado un acuerdo trienal de 60 millones de dólares con el Ministerio de Defensa colombiano para que el ejército asegurara protección a sus instalaciones; más de 600 soldados, entrenados por DSL habrían entonces tenido que controlar la construcción del oleoducto Ocesa hacia la costa caribeña. Según un informe de 1997 pedido por el gobierno colombiano, BP habría incluso colaborado con soldados locales involucrados en violaciones de derechos humanos, proveyéndoles de informaciones sobre los militantes anti-petróleo –que luego fueron detenidos o secuestrados. Por lo visto, BP había denegado esas cifras, diciendo que eran exageradas; pero no negó haber hecho desembolsos al Ministerio de Defensa Colombiano. En octubre del 98, surgieron nuevas alegaciones según cuales Defense Systems Colombia (DSC), filial de la compañía DSL, así como Silver Shadow, una compañía israelí privada de seguridad, habían provisto de armas e informaciones al ejército colombiano sobre los oponentes a la multinacional cuando operaban para BP; BP negó esas declaraciones, pero cesó al encargado de la seguridad cuando empezó a investigar sobre el tema. Al día siguiente, el ELN atacó el oleoducto de Ocesa, matando a 60 civiles e hiriendo a docenas más.

Análisis

En noviembre del 98, una carta del Relator especial de la ONU al gobierno colombiano atestiguaba que había recibido informaciones fiables sobre el tema, confirmando que BP había contratado a mercenarios para proteger sus instalaciones frente a los múltiples ataques del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y que había firmado acuerdos con el ejército colombiano. Añadía que las fuerzas proporcionadas o entrenadas por Defence Systems Colombia eran fuertemente susceptibles de haber cometido violaciones de derechos humanos. Un mes después, el gobierno colombiano contestó que BP había efectivamente contratado de forma legal a DSC, y que las firmas petroleras cooperaban con el Ministerio de Defensa; pero se negó a confirmar las violaciones de derechos humanos. Según el Informe 99 de Human Rights Watch, DSC se había negado a colaborar con la investigación del gobierno colombiano sobre el tema.

Estados Unidos de América v. Paul A. Slough, et al. (Caso Blackwater)

Sobre Blackwater

Blackwater Worldwide, una compañía fundada por Erik Price y con sede en Carolina del Norte, proporcionó una lista de productos y servicios en rápida expansión al gobierno de los EE. UU., entre otros clientes. La compañía comenzó brindando capacitación a oficiales militares, policías y civiles en su sede en los Estados Unidos. Cuando los Estados Unidos invadieron Irak en 2003, Blackwater se posicionó para proporcionar personal de seguridad al Departamento de Estado de los Estados Unidos y otras agencias estadounidenses que operan en Irak.

Resumen del caso

En septiembre de 2007, 14 civiles iraquíes fueron asesinados y 20 heridos por empleados de Blackwater. Estos empleados declararon que los actos se llevaron a cabo en defensa propia, pero fueron acusados de homicidio involuntario. Alegaron que hicieron esas declaraciones bajo presión (ya que se les amenazó con ser despedidos si no lo hacían). Según la ley de los EE. UU., estas declaraciones están "obligadas" y, por lo tanto, no pueden utilizarse en procesos penales. Cuando las declaraciones aparecieron en la prensa, tanto el equipo de la fiscalía como los testigos fueron influenciados por ellos. Por lo tanto, dictaminó

el Tribunal que los derechos de los acusados habían sido violados inexcusablemente. Desestimó los cargos contra los acusados. El Tribunal de Apelaciones no estuvo de acuerdo y declaró que el Tribunal de Distrito debería haber sido más específico cuando calificó la evidencia contra los acusados como "contaminada". Sostuvo que las declaraciones de los testigos deberían haber sido sometidas a un examen parte por parte para determinar qué partes estaban contaminadas. Estas declaraciones no deberían haber sido "desechadas" por completo, según el Tribunal de Apelaciones.

Análisis y decisión del Tribunal²⁵

El Tribunal de Apelaciones sostuvo que al analizar si la evidencia, tanto la evidencia física como las declaraciones de los testigos ante el gran jurado acusador habían sido "contaminadas", el Tribunal de Distrito cometió una "cantidad de errores sistémicos basados en un análisis legal erróneo".

En primer lugar, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito no debería haber "agrupado" las declaraciones de los testigos y no debería haberlas excluido en su totalidad cuando, como máximo, solo una parte del contenido estaba contaminada. En segundo lugar, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito erró al no realizar un análisis de fuente independiente adecuado. No pudo distinguir entre las fuentes que estaban "contaminadas" y las que no. En tercer lugar, sostuvo que se había aplicado un estándar legal incorrecto cuando el Tribunal excluyó el diario y el testimonio de un testigo, porque los informes noticiosos, basados en las declaraciones obligatorias, eran una causa, solo una, para escribir su diario. Por último, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito no debería haber agrupado las acusaciones al considerar que todas las acusaciones estaban contaminadas.

El Tribunal concluyó que, en prisión preventiva, el Tribunal debería determinar, en cuanto a cada acusado, qué evidencia, si alguna, estaba contaminada.

Fuente: Centro de Derechos Constitucionales, "Hoja informativa: Armas de fuego para alquilar en Irak, Los casos contra Blackwater", <http://ccrjustice.org/files/CCR_Blackwater_Factsheet_Sept_09_0.pdf> consultado el 30 de junio de 2014; International Crimes Database,

25. United States of America, Appellant v. Paul Alvin Slough, et al., appellees, Appeal from the United States District Court for the District of Columbia, No. 1:08-cr-00360 <<http://www.asser.nl/upload/documents/DomCLIC/Docs/NLP/US/blackwaterfeb2011.pdf>> accessed 30 June 2014.

'United States of America v. Paul A. Slough, et al.', <<http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/897/Slough-et-al/>>

Otras dos compañías estadounidenses, CACI International Inc. y Titan Corp., estuvieron involucradas en los abusos de detenidos iraquíes en la prisión de Abu Ghraib, donde proporcionaron servicios de interrogatorio y traducción. Un grupo de 250 iraquíes demandó a ambas compañías en los Estados Unidos en virtud de la ATCA por tortura y actos ilegales. Sin embargo, las reclamaciones en el caso Saleh v. Titan, fueron desestimadas. La Corte Suprema de los Estados Unidos rechazó una apelación en 2011, poniendo fin efectivamente al caso.²⁶

Doe v. Unocal (Caso Unocal)

Antecedentes

A principios de la década de 1990, dos compañías petroleras occidentales, Unocal y Total, se asociaron con el brutal régimen militar birmano para construir el gasoducto Yadana. El régimen creó un corredor de tuberías altamente militarizado en el que reprimió violentamente la disidencia, obligó a la gente local a construir infraestructura de tuberías y cargadores para el ejército, obligó a aldeas enteras a reubicarse y cometió tortura, violación y ejecución sumaria.

Resumen del caso²⁷

Un grupo de residentes de Myanmar entabló una demanda contra Unocal en un tribunal federal de Estados Unidos en 1996. Los demandantes alegaron haber sufrido abusos contra los derechos humanos, como trabajos forzados, asesinatos, violaciones y torturas a manos del ejército de Myanmar durante la construcción de un gasoducto, y que Unocal fue cómplice de estos abusos. Unocal y el gobierno militar de Myanmar estaban en un consorcio para la construcción del oleoducto. Las partes llegaron a un acuerdo extrajudicial en el que Unocal acordó compensar a los demandantes y proporcionar fondos para programas en

26. Chandra Lekha Sriram, Olga Martin-Ortega and Johanna Herman, *War, Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (Routledge 2014) 73-74.

27. Para más información, véase Chambers, Rachel "The Unocal Settlement: Implications for the Developing Law on Corporate Complicity in Human Rights Abuses" disponible en https://docs.escri-net.org/usr_doc/Chambers.pdf.

Myanmar para mejorar las condiciones de vida y proteger los derechos de las personas de la región del oleoducto (. Este acuerdo fue aceptado por el tribunal y el caso se cerró el 13 de abril de 2005.

Análisis y decisión del Tribunal

En una decisión histórica, un tribunal de distrito federal de Estados Unidos en Los Ángeles acordó admitir a trámite la demanda contra Unocal. El tribunal concluyó que las corporaciones y sus funcionarios ejecutivos pueden ser legalmente responsables bajo el Estatuto de la ATCA por violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en países extranjeros, y que los tribunales de los Estados Unidos tienen la autoridad para juzgar tales reclamaciones.

Tres meses antes de ir a juicio, Unocal acordó compensar a los demandantes en un acuerdo histórico que puso fin a la demanda en los tribunales estatales y federales.

Este caso ha sido considerado como el primero que ha conseguido declarar una empresa responsable por violación indirecta de los Derechos Humanos. Esta responsabilidad indirecta hace referencia al papel de las empresas transnacionales en el apoyo, estímulo y beneficio que obtienen de los abusos cometidos por socios de empresas conjuntas, proveedores u otros grupos con quienes mantienen un negocio.

Bibliografía y documentos

Business and International Humanitarian Law: An Introduction to the Rights and Obligations of Business Enterprises under International Humanitarian Law (ICRC, 2006) Disponible en: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0882.pdf (EN) y https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0882.pdf (ES)

Cano Linares, M^a Ángeles. “El derecho internacional humanitario frente al uso de la fuerza como actividad empresarial ¿el fin de un monopolio?” Anuario español de derecho internacional, ISSN 0212-0747, N^o 24, 2008, págs. 47-77. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/28347>

Código de conducta: herramienta para la autorregulación de empresas militares y de seguridad privadas (EN). Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OP15_Rosemann.pdf

- Empresas, violencia y conflictos armados. Revista internacional de la Cruz Roja. Humanitarian debate: Law, policy, action. Volume 94 Number 887 Autumn 2012. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/es/revistas/irrc-no-887-empresas-violencia-y-conflictos-armados>
- Human rights due diligence in conflict-affected settings: Guidance for extractives companies (International Alert, 2018). Disponible en: <https://www.international-alert.org/publications/human-rights-due-diligence-conflict-affected-settings/>
- Karen Ballentine and Heiko Nitzschke Die Friedens-Warte, “Business and Armed Conflict: An Assessment of Issues and Options”, Vol. 79, No. 1/2, Schwerpunktthema: Unternehmensverantwortung in Konflikten (2004), pp. 35-56 Published by: Berliner Wissenschafts-Verlag. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23773715>
- Mangas Martín, Araceli. *Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario*. ISBN: 978847481773. Ediciones Universidad de Salamanca. 1999. Salamanca. España
- Multinationals and Conflict – International Principles and Guidelines for Corporate Responsibility in Conflict-affected Areas (SOMO, 2014). Disponible en: <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2014/12/Multinationals-and-Conflict-1.pdf>
- Network on Business, Conflict and Human Rights. Disponible en: <https://www.networkbchr.org/>
- Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ihrb.org/pdf/eu-sector-guidance/EC-Guides/O&G/EC-Guide_O&G.pdf
- Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos. Disponible en: <https://www.voluntaryprinciples.org/>. El texto en español disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/f623ce_140f17e29c644887bb5c4b5ffb627e92.pdf
- RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts. Disponible en: <http://www.rulac.org/>
- Security and human rights hub. Disponible en: <http://www.securityhumanrightshub.org>
- The Montreux Document (ES). Sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. Disponible en: <https://www.montreuxdocument.org/es/>
- The Montreux Document Forum. Disponible en: <https://www.montreuxdocument.org/>

SECCIÓN V.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CONFLICTOS ARMADOS

Miguel Vázquez Liñán

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. La retórica bélica, en tiempos de guerra... y de paz.....	399
2. La propaganda de guerra.	401
3. Desinformar en la sociedad de la información: guerra, elecciones, comercio de datos y vigilancia.	406
4. Algunas reglas y técnicas recurrentes de propaganda política y de guerra.....	410
5. Referencias bibliográficas	416

1. La retórica bélica, en tiempos de guerra... y de paz

En marzo de 2020, con España oficialmente en “estado de alarma” debido a la crisis sanitaria provocada por el “coronavirus”, el vocabulario bélico inundó los medios de comunicación del país. Así, el presidente del gobierno español, Pedro Sánchez, afirmaba:

“Me sumo, todos debemos sumarnos a ese espíritu que sale espontáneo de una sociedad que no se va a doblegar, que ha decidido simple y llanamente resistir. Porque, aunque nos abrumen las cifras de contagios, que lo hace, resistiremos; aunque nos preocupe el impacto económico, y que sin duda nos preocupa y nos ocupa, resistiremos; aunque nos cueste mantener la moral en pie, resistiremos. Unidos resistiremos los golpes de la pandemia. Jamás nos rendiremos y venceremos” (...) “El enemigo no está a las puertas, penetró hace ya tiempo en la ciudad. Ahora la muralla para contenerlo está en todo aquello que hemos puesto en pie como comunidad: un sistema de salud formidable, unas fuerzas de seguridad intachables, unas instituciones educativas y culturales entregadas, unas comunicaciones y telecomunicaciones robustas. Y sobre todo, por encima de todo, la muralla para contener al virus está en

la comunidad de ciudadanos que nosotros componemos como país, en cada uno de nosotros y nosotras, en nuestra entereza y en nuestra voluntad de resistir y vencerlo. Con esas armas pararemos al virus, resistiremos y lo venceremos y lo haremos unidos”. (Sánchez, 2020, 17 de marzo)

Resistir sin rendirse para, unidos, vencer. España no fue una excepción: representantes políticos de todo el mundo declaraban la “guerra” al virus. Los noticieros comenzaban a diario con el parte de guerra de fallecidos y contagiados; además, para que la representación fuese aún menos ambigua, las ruedas de prensa oficiales eran, a menudo, ofrecidas por militares. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa en España, general Miguel Ángel Villarosa, afirmó, el 20 de marzo de 2020:

“Sí, hoy es viernes en el calendario, pero en estos días de guerra o crisis, todos los días son lunes (...) tengo que felicitar a todos los españoles por la disciplina que están mostrando, todos los ciudadanos comportándose como soldados en este difícil momento”.¹

La épica de la guerra, en boca de militares, al servicio de la gestión de las crisis políticas. El uso de la parafernalia y el léxico de la guerra para enfrentar una crisis se ha vuelto cada vez más habitual en contextos no bélicos, pero sí muy polarizados políticamente. ¿Por qué? El uso de la retórica de guerra y de los portavoces uniformados transmite de inmediato la gravedad de la situación. Al mismo tiempo, la emoción que se busca provocar en la ciudadanía, con una amenaza de este tipo es el miedo. Probablemente, un miedo sin el cual nuestros gobernantes estiman que no nos habríamos tomado en serio las medidas necesarias para “derrotar al enemigo”, ni tampoco al enemigo. El miedo, así como la incertidumbre ante lo que está por venir, nos hace vulnerables y más fácilmente manipulables, cambia nuestro comportamiento y, a menudo, matiza o incluso modifica drásticamente (el miedo conoce niveles) nuestros criterios éticos. De esta forma, lo que ayer nos parecía una barbaridad, hoy podríamos defenderlo como tolerable o, incluso, necesario. Y es cierto que el miedo puede hacer brotar

1. Véase: *Eldiario.es* (2020, 20 de marzo). https://www.eldiario.es/sociedad/Ultima-hora-coronavirus-mundo-Espana-8-abril_13_1000679924_41649.html

comportamientos solidarios (nada une más que un buen enemigo, se suele decir); cosa distinta es que nos parezca adecuado construir nuestra solidaridad, a futuro, en el miedo. Así, la retórica bélica nos acompaña en nuestra vida cotidiana, más allá de los contextos de guerra. Merece la pena, por lo tanto, entender cómo funciona. Veámoslo.

2. La propaganda de guerra

Entiendo aquí la propaganda de guerra como aquella que pretende justificar, ética y jurídicamente, el conflicto armado, así como mantener alto el ánimo y la unidad de combatientes y la retaguardia mientras, al mismo tiempo, construye (atacando) al enemigo y fomenta la división en bandos enfrentados, aparentemente irreconciliables. Divide, simplifica y confronta, mientras apela a nuestras emociones para conseguirlo; recurre a nuestros miedos para hacernos más vulnerables y manipulables, así como para provocar rabia u odio, siempre con el objetivo de atender las metas que el propagandista se ha fijado.

Como hemos adelantado, la presencia mediática de los discursos en los que cristaliza esta propaganda no se reduce, en el tiempo, a los periodos de conflicto armado. De hecho, los precede y trasciende. Sus mensajes nos conducen a la guerra, justificando por qué merece la pena librarla y, una vez los soldados han vuelto a los cuarteles, permanece en nuestra cotidianidad, en nuestras redes sociales, noticieros y videojuegos, en el léxico de las finanzas o el deporte y, de forma muy especial, en los mensajes políticos de los períodos electorales y de crisis.

Werner Jaeger (citado en Walzer, 2001) recupera a Tucídides cuando afirma que “el principio de la fuerza constituye una esfera propia, regida por sus propias leyes” (p.34). Y la guerra es un acto de fuerza al que, según Karl von Clausewitz (2005), no se le pueden poner límites. Para el militar y pensador prusiano, la guerra es una herramienta política utilizada para impedir que el adversario pueda ejercer su voluntad. Si el fin es político y la violencia el medio, no podemos separar ambos conceptos sin riesgo de perder la coherencia del análisis. Consecuencia de una situación extrema, la propaganda de guerra también suele serlo. Parafraseando a Clausewitz, Pizarroso (1993) habla de objetivos comunes entre guerra y propaganda. Visto así, si la guerra es un acto de violencia que pretende forzar al adversario a someterse a nuestra voluntad, “podríamos decir que la propaganda

es un acto de violencia mental para forzar a alguien a someterse a nuestra voluntad” (p.34).

La propaganda es, en efecto, una potente arma de guerra. R.D. McLaurin (1982), define *Psychological Operations* (una de las denominaciones más comunes en el mundo anglosajón, junto a *Psychological Warfare*, para referirse a la propaganda en tiempos de guerra) como “el uso planeado o programado de todo el espectro de acciones humanas para influir en las actitudes de poblaciones aliadas, neutrales y enemigas, importantes para los objetivos nacionales” (p.2).

La alusión a los “objetivos nacionales” es coherente con la visión de la guerra entre Estados. En este contexto, la planificación propagandística debe contemplar estrategias diferentes dependiendo del receptor y de su posición respecto al conflicto. Brown (2004) sintetiza las principales metas de la propaganda de guerra, atendiendo precisamente a esta posición:

“1) movilizar y dirigir el odio al enemigo y minar su moral; 2) convencer al público de la legitimidad de la causa aliada y aumentar y mantener su espíritu de lucha; 3) conseguir la amistad de los neutrales y fortalecer la impresión de que no sólo tenían razón los aliados, sino que además iban a alzarse con la victoria, y, siempre que fuese posible, conseguir su apoyo activo y su cooperación; 4) extender y fortalecer la amistad de las naciones aliadas” (pp.101-102).

Desde luego, la guerra se puede presentar en formatos que no siempre coinciden con el enfrentamiento militar entre Estados. Es propaganda de guerra la que difunden los bandos de una guerra civil, la de los grupos guerrilleros o terroristas e incluso, como hemos comentado, determinadas prácticas llevadas a cabo en tiempos de relativa paz, como la propaganda anticomunista en EEUU durante la Guerra Fría y su negativo (propaganda anticapitalista) en la Unión Soviética. En tiempos de guerra, la propaganda no cambia necesariamente sus métodos, al menos no de forma radical, pero sí se hace más estridente. Lo habitual es que se extreme la irracionalidad de los mensajes y la simplificación, de lo que suelen ser complejas realidades, lleve al dualismo, al enfrentamiento entre el blanco y el negro, entre el “Bien y el Mal”. Este maniqueísmo, que huye de la explicación de las causas estructurales del conflicto, suele conducir a la demonización del enemigo, que es presentado como el único responsable de la guerra.

Nadie reconoce estar llevando a cabo una campaña propagandística. La propaganda es algo que siempre emplea... “el otro”. Paralelamente, tampoco nadie admite querer o haber provocado la guerra; más aún, como apunta Anne Morelli (2002), la primera máxima de la propaganda de guerra parece ser el axioma: “nosotros no queremos la guerra”²; que frecuentemente va acompañado de algunas matizaciones del tipo “pero nos hemos visto obligados”, “no podemos permitir que nos humillen” o, muy a menudo: “hemos actuado en legítima defensa”. La guerra ha sido y es utilizada también para recuperar o consolidar la unidad nacional: “ahora, más que nunca, debemos permanecer unidos” es una frase repetida hasta la saciedad en los últimos tiempos, por ejemplo, tras cada crisis política o atentado terrorista.

La exaltación del patriotismo ante el enemigo común es siempre un método eficaz para que las disensiones y pugnas políticas internas pasen a un segundo plano. Más allá aún, quienes cuestionan la política de los gobiernos en momentos de guerra son tildados, en muchas ocasiones, de traidores. El enemigo es siempre, por tanto, el único culpable de la guerra; las víctimas que ocasiona (que son muchas), son causa de las atrocidades cometidas, mientras que las ocasionadas por nuestro bando (que son pocas), son errores involuntarios. Desde luego, las motivaciones del enemigo son amorales, mientras que las nuestras son nobles e incluso sagradas: “Dios está de nuestro lado”, afirmó George Bush antes de invadir Iraq en 2003. En campaña, como en la guerra, “nuestro” valor, coraje y solidaridad se enfrentan al odio, la mezquindad y la cobardía como cualidades del adversario-enemigo: se trata de dicotomías, simplificaciones extremas destinadas a dividir, a clasificar a las gentes según su nacionalidad, ideología, adscripción a un partido político, religión, a si es “local” o inmigrante, etc. Son mensajes que separan mientras hablan de unidad.

En los últimos tiempos asistimos a la transformación de la guerra en un espectáculo mediático. Es cierto que los conflictos armados son una fuente inagotable

2. La historiadora Anne Morelli (2002) ha sintetizado los mecanismos básicos de la propaganda de guerra descritos por Arthur Ponsoby (*Falsehood in Wartime*, 1928) en el siguiente decálogo: “1. Nosotros no queremos la guerra. 2. El adversario es el único responsable de la guerra. 3. El enemigo tiene el rostro del demonio. 4. Enmascarar los fines reales de la guerra presentándolos como nobles causas. 5. El enemigo provoca atrocidades a propósito, si nosotros cometemos errores es involuntariamente. 6. El enemigo utiliza armas no autorizadas. 7. Nosotros sufrimos muy pocas pérdidas, las del enemigo son enormes. 8. Los artistas e intelectuales apoyan nuestra causa. 9. Nuestra causa tiene un carácter sagrado. 10. Los que ponen en duda la propaganda de guerra son unos traidores”.

de posibles historias, trágicas y heroicas, de sentimientos como el miedo y la angustia, pero también la euforia de la victoria y el patriotismo. La guerra “mediada” nos lleva a casa, principalmente a través de contenidos audiovisuales, una dramatización de los acontecimientos que pretende, además de convertirla en objeto de consumo rentable, dar la sensación de realidad. Pero difícilmente será más que eso... apariencia de realidad, ya que si algo caracteriza la relación guerra-medios de comunicación esto es la dificultad que tiene el periodista para llevar a cabo su trabajo. No hay gobierno, ejército o grupo insurgente que no intente controlar la información que del conflicto se desprende. La censura es intrínseca a la guerra, y las noticias que recibimos son el resultado de una información tamizada por múltiples filtros que van desde la censura militar a las modas y la corrección política del momento. No significa esto la imposibilidad de escribir la historia de la guerra, pero debe alertarnos de las diferencias entre el periodismo y la labor del historiador. Martin Bell (citado en Taylor, 1995b), ilustra esta difícil relación: “Hay momentos en los que el periodismo parece casi privilegiado, como si tuviera un asiento de primera fila en la escritura de la Historia”. Pero el propio Bell reconoce que lo mejor es dejar a los historiadores que hagan su trabajo. Phil Taylor (1995b), comenta al respecto:

“El problema es que los historiadores compiten en desventaja con respecto al periodismo, en su papel de proveer ‘el primer borrador de la historia’; dicho de otra forma, en el momento en que los historiadores se implican, el primer borrador ha sido tan ampliamente difundido por los medios masivos, que resulta extremadamente difícil extraer los contaminantes que ya han infectado la corriente dominante del conocimiento popular”.

En efecto, el periodismo en tiempos de guerra será fundamental a la hora de definir cómo vemos el conflicto en el presente, pero también cómo lo recordaremos en el futuro. Taylor diferencia entre la cobertura mediática que se da a lo que él llama “nuestras guerras”, es decir, aquellas en las que participan “nuestras tropas”, a veces junto a “nuestros aliados”, y las “guerras de los otros”. Entre otras distinciones, llama la atención la alusión de Taylor a la dificultad de mantener una cierta distancia a la hora de cubrir aquellos conflictos en los que participa nuestro ejército. La intención de objetividad del periodista puede llegar a ser incompatible “con el subjetivo deseo de su audiencia de ver el apoyo general

al esfuerzo militar de la nación. La malas noticias sobre el progreso de ‘nuestro bando’ provocan, invariablemente, las demandas de disparar al mensajero” (Taylor, 1995). La invasión rusa de Ucrania que comenzase el 24 de febrero de 2022 nos da abundantes y recientes ejemplos de esto último: el gobierno de Vladímir Putin hizo imposible el ejercicio del periodismo dentro de su país a través del endurecimiento radical de las medidas de censura: la ley de “agentes extranjeros” endureció su aplicación, se modificó el código penal para incluir graves sanciones por “el descrédito de las Fuerzas armadas” y buena parte de los periodistas díscolos tuvieron que emigrar, fueron silenciados o dieron con sus huesos en la cárcel. No es, así, fácil posicionarse contra el sentimiento de unidad nacional y defensa del propio ejército, que suele ser el mensaje propagandístico nacional en todas las guerras entre Estados.

El fenómeno propagandístico, en sus diferentes formas, ha acompañado al ser humano a lo largo de toda su andadura histórica y no hay ningún indicador que nos invite a pensar que esto dejará de ser así. Por lo tanto, estamos ante una discusión necesaria y siempre de actualidad: volveremos a repetir nuestros errores, a ser convencidos por los mismos mensajes que persuadieron a nuestros abuelos; pero la resistencia posible al mensaje bélico está también en el conocimiento del quehacer propagandístico y, en este sentido, nos parece muy pertinente seguir la discusión sobre la comunicación propagandística tanto en la guerra como en la paz.

No obstante, sí se ha producido un cambio de escenarios. La superabundancia de información, especialmente en *la parte del mundo que toma las decisiones*, ha hecho que se recrudezca la batalla “por los corazones y las mentes” y que la organización de la propaganda evolucione, adaptándose a las nuevas redes de información. En ocasiones, la red ha sustituido a la organización piramidal de la propaganda tradicional. Paralelamente, se ha dado una evidente evolución en los aspectos tecnológico y militar del conflicto armado:

“El éxito de las operaciones militares dependerá, cada vez más, de la capacidad de alcanzar la superioridad en materia de adquisición de información sobre un adversario en los niveles estratégicos y operacional” (Francisco Marín, en Contreras, F. y Sierra, F., 2004: p. 337).

Esta perspectiva convierte en aún más importante el componente informacional de la guerra, especialmente en unas sociedades, como las nuestras,

conectadas a través de todo tipo de redes. Detallemos, a continuación, algunos de los cambios que, en esta línea, se han producido en la propaganda de guerra durante las últimas décadas.

3. Desinformar en la sociedad de la información: guerra, elecciones, comercio de datos y vigilancia

En la competición por el espacio mediático que suponen las campañas de propaganda de guerra (y también las electorales) y por el que luchan los propagandistas de los bandos en conflicto, no todos los contrincantes parten en las mismas condiciones. De hecho, las diferencias de poder político se traducen en desigualdad a la hora de acceder a los medios, lo que significa, al mismo tiempo, desequilibrio de la capacidad de influir en las opiniones públicas. No es menos cierto, sin embargo, que la llamada “sociedad de la información” ha producido cambios en esas relaciones de poder, además de en la propia guerra y en las competiciones electorales: hablamos hoy de ciberguerra, guerras híbridas, no convencionales, asimétricas, etc., en las que el componente informacional y propagandístico adquiere cada vez mayor importancia para la victoria... o la derrota. El escenario se ha vuelto más complejo y confuso, también, con el aumento del escepticismo de unas audiencias sometidas al bombardeo masivo de mensajes propagandísticos.

Los propagandistas profesionales han tratado siempre de observar con atención a su “público”, en el entendido de que conocer sus necesidades, aspiraciones, miedos, fobias o filias les ayudaría a confeccionar mensajes más efectivos. Con el desarrollo de internet y las redes sociales esta observación se ha simplificado y abaratado, si lo comparamos con los tiempos precedentes. También, digámoslo todo, se ha tornado en vigilancia: el rastro que dejamos en la red queda grabado y puede ser analizado a posteriori, cuantas veces sea necesario, para profundizar en el conocimiento sobre el comportamiento del votante/consumidor/enemigo. En la era del “capitalismo de la vigilancia” (Zuboff, 2019), la experiencia humana es la materia de la que podemos obtener datos sobre el comportamiento de los ciudadanos. El objetivo, para quienes venden productos, candidatos o mensajes de todo tipo sería conocer al público objetivo con el objeto de entender su comportamiento, poder predecirlo para, finalmente, modificarlo (p.8).

Los almacenes de (nuestros) datos y la redacción de las leyes que deberían protegerlos son, hoy en día, el centro de un lucrativo negocio y también de la batalla política de quienes ven al ciudadano como votante-consumidor o, lo que es lo mismo, como mercancía. Los ciudadanos del siglo XXI viven con la sensación, cuando no la certeza, de que están siendo “observados/vigilados” en mayor o menor medida. No es de extrañar así que, en tiempos de guerra, los bandos involucrados den a entender que están vigilando las comunicaciones de sus ciudadanos para intentar evitar que estos se expresen con libertad a través de las redes sociales, llamadas telefónicas, etc.

De esta forma, quienes recolectan esta información (con supuestos fines comerciales) en las redes suelen afirmar que el uso de nuestros datos demográficos, geográficos, psicográficos o biométricos está destinado a clasificarnos en categorías específicas y, con ello, poder ofrecernos un mejor y más personalizado producto, candidato o servicio. Sin embargo, a veces esta lógica podría parecer invertida, especialmente si nos referimos a los datos usados para la propaganda de guerra o electoral.

Nada especialmente nuevo hay en este proceso: la diferencia estaría, según presumen empresas de marketing como Cambridge Analytica o redes sociales como Facebook (y esto les ha traído enormes beneficios, amén de problemas legales), en que ahora se puede hilar más fino. Las campañas dejarían de ser “masivas”, en el sentido de que no enviarían un mensaje estandarizado al conjunto de la audiencia elegida. Ahora, segmentar al público resulta más fácil y barato mientras que, si no funciona nuestra estrategia, la flexibilidad de las redes digitales permite que se pueda modificar la campaña “sobre la marcha”. En guerra, los propagandistas pueden también segmentar sus mensajes dependiendo de todo tipo de variables: poblaciones aliadas, neutrales o enemigas; mensajes dirigidos a los diferentes grupos (por edad, clase social, lugar de residencia, preferencias políticas, etc.) de ciudadanos, etc.

Como se puede desprender de lo dicho hasta ahora, las posibilidades que la vigilancia en internet ofrece a los propagandistas son considerables. De hecho, el problema ha dejado de ser, para ellos, la falta de información contrastada sobre el comportamiento y las preferencias del público objetivo; ahora, las dificultades tienen más que ver con la capacidad de gestión sobre el ingente caudal de información disponible. Lo que ofrecían empresas como la mencionada Cambridge Analytica es, precisamente, herramientas para la gestión de esos

datos. Otras, como Google, Facebook o Twitter son, al mismo tiempo recolectores y comerciantes de datos, por lo que han pasado a ocupar, como ya he apuntado más arriba, el lugar central en el mundo de la persuasión y las industrias culturales mundiales, así como en sus luchas de poder y en los beneficios que generan.

A las posibilidades de segmentar los mensajes propagandísticos en las campañas hay que añadir la fuerza que las llamadas redes sociales han demostrado a la hora de imponer sus formatos, tiempos y marcar los temas de las agendas de nuestras conversaciones. En efecto, la rapidez y el poco esfuerzo que supone compartir mensajes, además de una cierta sensación de protagonismo por parte de quien colabora en su circulación (nuestras redes son, también, la proyección de cómo queremos ser vistos), hace que las redes sociales sean un instrumento valioso para popularizar temas a gran velocidad, así como para la movilización en torno a lo que interesa al propagandista.

Estas virtudes, la rapidez y la capacidad de movilización, casan a la perfección con las necesidades de la propaganda electoral y de guerra a la hora de marcar las agendas en un breve espacio de tiempo. Últimamente, además, las redes han sido importantes canales de difusión de desinformación, proveniente, en ocasiones, de terceros países, con el objetivo de influir en el resultado de procesos electorales en un determinado Estado o, muy a menudo, provocar confusión sobre un hecho ocurrido en la batalla para que los ciudadanos no sean capaces de distinguir la verdad de la mentira. En este caso, suele ocurrir que las campañas de desinformación o “propaganda computacional” (Woolley y Howard, 2019), así como el robo de información confidencial para su posterior difusión, formen parte de operaciones de ciber guerra, así como del espionaje industrial entre países.

La desinformación, o lo que es lo mismo, la propagación de informaciones falsas con el fin de crear confusión en la opinión pública, sea esta automatizada a través de *bots* o llevada a cabo por *trolls* voluntarios o contratados, suele tener como objetivo el de generar confusión entre las poblaciones a las que se dirige. Afirma O’Shaughnessy (2020) que vivimos una época en la que parecería que “todo es posible, pero nada es verdad” (56). En este contexto, continúa el autor, la desinformación se nos presenta como una invitación a participar de una fantasía de la que, hasta cierto punto, hemos aceptado formar parte. Se trata, así, de una co-producción: tenemos que poner de nuestra parte para que el proceso funcione si, realmente, queremos tomarnos en serio la existencia de

un complot judeo-masónico para dominar el mundo o de un grupo terrorista islámico con presencia y poder de destrucción universales. Nuestro “deseo latente de creer (O’Shaughnessy, 2020: 55) es una de las bases del éxito. Si el mensaje me sirve para “corroborar” algo que sospechaba o que encaja con mis ideas, seré una víctima proactiva en el proceso de desinformación. La rapidez y ausencia de filtros eficaces en las redes, sumado a la precarización del periodismo, abonan el terreno de unos mensajes mentirosos que, por añadidura y para aumentar su atractivo, adoptan muchas veces formas más espectaculares y “entretenidas” que los datos duros y los análisis contrastados. En este sentido, las llamadas *fake news* no necesariamente son confeccionadas para ser “creídas” en su literalidad, sino para que pasen a formar parte, al mismo nivel que las informaciones “verdaderas” o las opiniones fundamentadas, en el repertorio con el que elaboramos nuestros criterios y nutrimos nuestras emociones en relación a un partido, candidato o un bando en guerra. Así, las campañas de desinformación pueden pretender desviar la atención de asuntos, cuya permanencia en la agenda no interesa a quien dirige la campaña. Con esta meta, cualquier mensaje, por disparatado que parezca, puede ser de utilidad. Por otro lado, si el propagandista carece de la fuerza mediática suficiente para sacar un tema de la agenda, quizás pueda “ensuciar” los debates y las opiniones sobre ese asunto concreto, de forma que queden desprestigiados o, en el “mejor de los casos”, abortados durante el tiempo necesario para que no afecten negativamente a “nuestra” campaña. No es tan fácil, pero un puñado de *trolls* publicando comentarios de mal gusto en una conversación en las redes puede expulsar de la discusión a quienes no están dispuestos a “debatir” en esos términos. Como sabemos, los formatos digitales se prestan al enfrentamiento acalorado y dicotómico, explicitado en comentarios breves, contundentes y, a menudo, de mal gusto: en este contexto, los mensajes de los *trolls* pueden casi pasar desapercibidos.

Dividir, sabotear, confundir y fomentar la duda acrítica y permanente sobre cualquier información. En cierta medida, es como si quien mente nos estuviese diciendo: “sí, esto puede ser mentira, pero ¿qué te hace pensar que el resto de los mensajes no lo son?” En la sociedad de la posverdad, que lo es también del malestar, el miedo y la desafección política, parecería que las certidumbres fueran cosa del pasado y caminásemos, permanentemente, sobre arenas movedizas. Así las cosas, resulta difícil imaginar un mejor escenario para que florezca la desinformación.

4. Algunas reglas y técnicas recurrentes de propaganda política y de guerra

Ya en el siglo V antes de Cristo, los sofistas se dedicaban al lucrativo arte de convencer y seducir a través de la palabra. Eran maestros de retórica; enseñaban a argumentar, introduciendo un relativismo escéptico que, además de provocar la airada respuesta de filósofos como Platón, añadía a la discusión “la convicción metódica de que *toda* tesis es discutible y, por tanto, de que no hay dogma” (Hortois, 1999:18).

Aristóteles (2002) define la retórica como “la facultad de considerar en cada paso lo que puede ser convincente” (p.52) en la argumentación. La disciplina se ocupa de los argumentos usados para la demostración, “pues nos convencemos más cuando suponemos que algo está demostrado” (p.49), siendo la demostración retórica un *entinema*, es decir, una forma de razonamiento cuyas premisas son simplemente probables. Más allá de las formas de razonamiento, Aristóteles da gran importancia al estudio psicológico del receptor, a cuyas características habrá que adaptar el mensaje si se quiere convencer. Para conseguir persuadir, el emisor debe resultar prestigioso a su auditorio, conseguir del mismo que llegue a un estado de ánimo favorable (debe “ganarse al público”) y, por supuesto, estructurar adecuadamente y presentar artísticamente el discurso para que sea lo más efectivo (persuasivo) posible. No cabe duda de que ya en la obra del estagirita podemos encontrar la preocupación, no sólo por el concepto y la teoría, sino también por la praxis de la retórica. Aristóteles dedica buena parte de *La Retórica* a describir las diferentes “técnicas” que pueden ser usadas para persuadir a un determinado auditorio. Y este interés es una constante a lo largo de la historia que puede ser fácilmente identificado en la obra de Cicerón, los textos medievales destinados al *Ars Predicandi* y que se convertirá en estratégico durante el siglo XX.

4.1. La clasificación del Instituto para el Análisis de la propaganda

Tras la Primera Guerra Mundial, la propaganda se profesionalizará y su estudio será el objetivo de instituciones académicas y gubernamentales como el estadounidense Instituto para el Análisis de la Propaganda (IAP), creado en 1937 con el objetivo de “educar” al público estadounidense en la naturaleza de la propaganda política. Así, el IAP tenía como principal misión la instrucción del pueblo

norteamericano en la detección de la propaganda, con el objetivo de que no volviese a caer en las trampas de épocas anteriores. Para ello, desarrolló una intensa labor educativa a través de diferentes cursos orientados a las escuelas secundarias y centros de educación superior, publicación de guías de estudio y de su boletín mensual, *Propaganda Analysis*, que desmenuzaba cada mes una campaña de propaganda. También del IAP salió uno de los trabajos más citados desde entonces por los estudiosos de la propaganda: se trata de *The Fine Art of Propaganda*, publicado en 1939, y donde se intentaba, siguiendo la línea descrita, poner en guardia a los ciudadanos que, sin quizás ser conscientes de ello, estaban siendo sometidos a continuos ataques propagandísticos:

“[Los ciudadanos] deben ser capaces de distinguir si es propaganda en consonancia con sus propios intereses y los intereses de nuestra civilización, o si se trata de propaganda que pretende distorsionar nuestros puntos de vista y amenazar con socavar nuestra civilización”³.

Como se puede deducir, la pretensión del IAP, más que detectar y alertar a la población sobre los mensajes propagandísticos en general, parece ser la de aislar los mensajes de “contrapropaganda”, es decir, aquellos que no coinciden con el estilo de vida americano o han sido producidos para modificarlo o combatirlo.

El texto incluye el llamado “ABC del análisis de la propaganda”, redactado en forma de guía rápida de preguntas que debemos hacernos para detectar y analizar la propaganda. El ABC incluye siete puntos fundamentales, que incluyen la recomendación de dudar sobre nuestras opiniones, preguntándonos sobre el origen de las mismas, así como la de estar alerta ante palabras de difícil definición, cuya polisemia puede ser utilizada para convencer a diferentes públicos en distintos contextos. Este ABC, según el IAP, debería sernos útil para prevenir los siete “recursos” (*devices*) más usados por los propagandistas, a saber:

- *Name Calling*: se trata de calificar ofensivamente, usando “etiquetas” que relacionan a una persona o idea con un símbolo negativo. Muy usado para arruinar reputaciones, suele implicar el uso de términos de gran carga

3. La cita ha sido obtenida del resumen [en línea] de *The Fine Art of Propaganda*, editado en su versión original por Alfred McClung Lee & Elizabeth Briant Lee, y editado en 1939 por Harcourt, Brace and Company, New York. Dicho resumen está disponible en: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=715&paper=1145> [ref. de 29-10-2005].

emocional (“comunista”, durante la Guerra Fría, por ejemplo). De esta forma, el propagandista pretende que se rechace a esa persona o idea, basándose en el símbolo, en vez de atender a evidencias.

- *Glittering generalities*: sería el positivo del recurso anterior. Con él se busca la aprobación del receptor de una determinada idea a través de la creación de imágenes emocionales positivas. Es frecuente el uso de términos que tienen diferentes significados para distintos colectivos y, por lo tanto, pueden usarse en diversos contextos (por ejemplo, “democracia”, “ciencia”, “salud”, “Bien”, etc.). El receptor debe asumir que el emisor piensa, como él, en la importancia de dichos conceptos.
- *Transfer*: consiste en el intento de transferir el prestigio, la autoridad o el respeto que algo nos merece a la idea, proyecto, etc. que el propagandista defiende. Se trata de que los sentimientos favorables que despierta un símbolo, se asocien con lo que se desea promover (por ejemplo, en determinados contextos, con el uso de la cruz, el propagandista transfiere el prestigio o la “santidad” del cristianismo a su programa político).
- *Testimonial*: habitualmente, consiste en que una persona admirada u odiada diga que una determinada idea (o programa, producto, persona) es buena o mala. En su forma positiva, se pretendería aumentar la credibilidad del mensaje mediante una fuente “autorizada” para el público al que se dirige (un ejemplo sería la cada vez más habitual presencia de famosos en los mítines políticos).
- *Plain Folks*: muy usado en las campañas electorales, se utiliza para mostrar al candidato como “un hombre sencillo”. La devoción que repentinamente sienten dichos candidatos por los niños durante la campaña tiene que ver con este recurso. En la campaña presidencial de 2004 en EEUU, Kerry apareció antes las cámaras comiendo en restaurantes de comida rápida... “como hace todo el mundo”.
- *Card Stacking*: se trata de “preparar el terreno” para que el mensaje propagado cale en un determinado público. Organizar argumentos y evidencias de modo que sirvan a los objetivos propios tomando en consideración, por ejemplo, una parte de la “historia” y obviando el resto.
- *Band Wagon*: Se apela al temor de ser diferente a los demás y quedar marginado de algo valioso. Podría resumirse en la máxima: “haz como los demás; si todos lo están haciendo, deberías sumarte”.

Resulta evidente que el esfuerzo de síntesis realizado por el IAP estaba destinado a la difusión masiva y, por lo tanto, conllevaba un importante esfuerzo de simplificación (ya en sí una forma de propaganda, como veremos más adelante) El propio Leonard Doob, que fuera miembro del IAP, ponía de manifiesto las limitaciones del análisis:

“Este propósito laudable requería que el análisis fuera sencillo y fácilmente comprendido por estudiantes de preparatoria o, como algunos miembros de la dirección del Instituto decían entre sí, por los chóferes de taxi. El análisis tenía que basarse en un número limitado de ‘herramientas’ que pudieran ser entendidas y memorizadas sin gran dificultad” (Doob, citado en Combs y Nimmo, 1998: 245).

4.2. Reglas fundamentales de la propaganda, según Domenach

No es el IAP la única institución que ha pretendido sintetizar en un puñado de técnicas o reglas fundamentales las principales formas en las que se presenta la propaganda; de hecho, son muchos los autores⁴ que han dedicado su investigación a esta labor de síntesis.

El intelectual francés Jean Marie Domenach, que fuera director de la revista *Esprit*, publica en 1950 *La propaganda política*, donde enumera y describe lo que para el autor son las reglas fundamentales del funcionamiento de la propaganda:

- **Regla de simplificación y del enemigo único:** la propaganda se esfuerza siempre en lograr la mayor simplicidad posible, dividiendo, si es viable, la doctrina a propagar en puntos clave y bien definidos. Esta simplificación puede tomar forma textual (el *Credo* para los católicos, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, para los revolucionarios franceses), o bien convertirse en un slogan o símbolo (banderas, himnos, saludos,...). La simplificación debe atender también a los objetivos: “una buena propaganda no se asigna más que un objetivo principal por vez” (Domenach, 1986: 54). En ocasiones es muy útil concentrar las esperanzas o el odio en una sola persona, simplificando lo que podría ser una compleja oposición de ideas en el duelo entre dos individuos. Es bastante habitual, sobre todo

4. Véanse, entre otros: Brown (2004), Mitchell (1970), Chase (1956) o Lasswell (1971).

en tiempos de guerra, que esa concentración simbólica del enemigo lleve a la demonización de la persona en cuestión, como ocurriese con la figura de Sadam Hussein durante las dos guerras del Golfo.

- **Regla de exageración y desfiguración:** resaltar las informaciones (o determinados aspectos de una información) que son favorables al propagandista, exagerando su importancia y, por lo tanto, obviando otros acontecimientos o puntos de vista, es lugar común en el quehacer propagandístico. La descontextualización de comentarios o citas para su interpretación arbitraria opera en la misma dirección. En cualquier caso, la propaganda deberá presentar la idea “en términos generales y de la manera más contundente, tratando de matizar y detallar lo menos posible” (Domenach, 1986: 59). Se trata de optar por la descripción de un panorama en blanco y negro, descartando la gama de grises.
- **Regla de orquestación:** la repetición constante de una o un pequeño número de ideas está en la base de cualquier campaña propagandística. La insistencia en el tema central, no obstante, no debe llevar al cansancio del receptor, por lo que se presentará bajo diversas apariencias y a través de diferentes medios de comunicación. Pero hay que insistir: los cambios serán formales, nunca deberán afectar al fondo. La orquestación se refiere a esa coordinación de diferentes medios que repiten un mismo mensaje con cambios de matiz que lo adapten a los distintos públicos. Toda campaña es un proceso que debe ser cuidado, alimentado, e incluso reorientado si los primeros resultados no son favorables. Domenach se refiere también al *tempo*: “una campaña tiene su duración y su ritmo propios; debe ‘prenderse’, al principio, de un acontecimiento especialmente importante, desarrollarse de forma tan progresiva como sea posible y terminar en apoteosis, generalmente con una manifestación masiva” (Domenach, 1986: 62).
- **Regla de transfusión:** no se puede inculcar a las masas cualquier idea en cualquier momento. Lo hemos comentado: ya Aristóteles insistía en la necesidad de conocer al receptor. El propagandista debe actuar sobre un sustrato preexistente (fobias, estereotipos, filias, mitologías, prejuicios, etc.) y, partiendo de él, reorientar a la masa hacia su terreno, utilizando, normalmente, la apelación a los sentimientos. Esta conexión es imprescindible para el éxito de la propaganda.

- **Regla de la unanimidad y del contagio:** Domenach llama la atención sobre los estudios de opinión pública desarrollados en la primera mitad del siglo XX en EEUU, para demostrar la importancia que la presión del grupo tiene en la opinión individual. El hombre, según esta versión, tiende al conformismo dentro del colectivo, y es difícil que exprese una opinión contraria a la que considera aceptada por la generalidad. Este “contagio” da la impresión de unanimidad, y la labor del propagandista ha de ser reforzarla o, en su caso, crearla artificialmente. Para conseguirlo, puede valerse de diferentes métodos; Domenach habla de la manifestación de masas como un macro espectáculo para lograr el contagio a través del asentimiento de las muchedumbres, y en el que se unen muchos de estos medios: banderas, emblemas, uniformes, música, saludos, etc. Las figuras carismáticas (héroes, apóstoles,...) o de prestigio (intelectuales, personajes famosos de diferente índole) encajan en este esquema, pues funcionan como ejemplo prestigioso de la conducta u opinión a seguir. Las órdenes religiosas o los cuadros de determinados partidos funcionan también como agentes de proselitismo ejemplarizantes: “no hay mejor agente de propaganda que una comunidad de hombres que vivan según los mismos criterios en una atmósfera de fraternidad” (Domenach, 1986: 72).
- **La Contrapropaganda:** se trata de aquella propaganda dirigida a combatir las tesis del adversario. Domenach enumera una serie de “subreglas” usadas con este fin y que, a grandes rasgos, están destinadas a localizar y atacar los puntos débiles de la propaganda contraria. Así, el propagandista debe utilizar la habitual fragilidad del contenido lógico del mensaje propagandístico, descomponiendo en sus elementos la propaganda del adversario y atacando los más débiles. Este ataque se puede plantear a un doble nivel: por una parte, en caso de una coalición de adversarios, el esfuerzo deberá ir orientado a atacar al menos sólido de ellos; por otra, esta misma estrategia será utilizada con los elementos del mensaje de un hipotético propagandista único. No atacar de frente, sino combatir una opinión partiendo de ella misma y utilizando, en lo posible, el argumento personal (por ejemplo, buscando “trapos sucios” en el pasado del principal representante de las tesis contrarias). También es útil demostrar los vaivenes del adversario y poner de manifiesto que su propaganda entra en abierta contradicción con los hechos demostrables, para lo que se suelen emplear las diferentes formas existentes de ridiculización del “enemigo”.

Por desgracia, no faltan ejemplos recientes de ninguna de estas técnicas. La guerra, y la propaganda que la acompaña, parecen haber venido para quedarse.

Referencias bibliográficas

- Aristóteles (2002). *Retórica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brown, J. (2004). *Técnicas de persuasión*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chase, S. (1956). *Guides to Straight Thinking*. Nueva York: Harper y Row.
- Clausewitz, K. (2005). *De la guerra*. Madrid: La Esfera de los libros.
- Combs, J. y Nimmo, D. (1998). *La nueva propaganda. La dictadura de la palabrería política contemporánea*. México D.F.: Editorial Diana.
- Domenach, J. (1986) *La propaganda política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Hottois, G. (1999). *Historia de la filosofía. Del Renacimiento a la Posmodernidad*. Madrid: Cátedra.
- Lasswell, H. (1971). *Propaganda Technique in World War I*. Cambridge and London: The M.I.T. Press.
- Mclaurin, R. (coord.) (1982) *Military Propaganda. Pshychological Warfare and Operations*. New York: Praeger.
- Mitchell, M. (1970). *Propaganda, Polls, and Public Opinion*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Morelli, A. (2002). *Principios elementales de la propaganda de guerra (utilizables en caso de guerra fría, caliente o tibia)*. Hondarribia: Hiru.
- O'Shaughnessy, N. (2020). "From disinformation to Fake News: Forwards into the Past." En Baines, P., O'Shaughnessy, N. y Snow, N. *The SAGE Handbook of Propaganda*. Los Angeles, et al: SAGE.
- Pizarroso, A. (1993). *Historia de la Propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*. Madrid: Eudema.
- Sánchez, P. (2020, 17 de marzo). "Intervención de Pedro Sánchez". En: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/EnlaceTranscripciones2020/170320-presidente.aspx>
- Taylor, P. (1995). *Munitions of the Mind: A History of Propaganda from the Ancient World to the Present Era*. Manchester: Manchester University Press.
- Taylor, P. (1995b). *War and the media*.

- Walzer, M. (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós.
- Woolley, S.C. y Howard, P.N. (2019). *Computational Propaganda. Political Parties, Politicians and Political Manipulation on Social Media*. New York: Oxford University Press.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. London: Profile Books.

SECCIÓN VI.

MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	421
2. La protección de las mujeres en el Derecho Internacional Humanitario.	422
3. Las mujeres como víctimas de los conflictos armados y la violencia sexual.	425
4. Las mujeres como combatientes	427
5. Las mujeres en la construcción de la paz	428
6. Las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz	431
Bibliografía	434

1. Introducción

Antes de la Primera Guerra Mundial, fueron pocas las mujeres que participaron directamente en las guerras y, por lo tanto, hasta entonces no se sintió la necesidad de otorgarles una protección jurídica especial. A partir de 1929, la mujer goza de protección especial en virtud del Derecho internacional humanitario. Durante la Segunda Guerra Mundial, las mujeres participaron más activamente en las hostilidades. Además, hubo muchas más víctimas civiles que en el conflicto anterior, de las cuales muchas fueron mujeres. En la actualidad, las mujeres participan en los conflictos armados tomando distintos roles.

El papel de la mujer en los conflictos armados debe analizarse desde diversos puntos de vista. Por un lado, las mujeres son víctimas de los conflictos armados como población civil. En este sentido, debido a que la población civil está compuesta por un mayor número de mujeres, éstas constituyen un alto porcentaje de las víctimas. Por otro lado, las mujeres han participado activamente en las zonas de guerra, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, tanto como parte de las fuerzas armadas de los Estados como de las milicias o grupos insurgentes. Asimismo, las mujeres han tenido un rol esencial en los procesos de construcción de paz. En especial, desde la segunda mitad del siglo XX, ha habido una multitud de

movimientos de carácter asociativo y no gubernamental formados por mujeres en favor de la paz. Finalmente, la introducción de un enfoque de género en las situaciones de conflicto y postconflicto se ha producido a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. Estas resoluciones ponen el foco de atención en el género como un asunto prioritario en los procesos de paz, si bien sólo inciden en ciertos aspectos sin llegar a incorporar una visión holística e integral del género. El año 2020 marcará el vigésimo aniversario de la adopción el 31 de octubre de 2000 de la histórica Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. En los siguientes epígrafes, desarrollaremos la protección especial ofrecida por el Derecho internacional, así como los distintos papeles que las mujeres toman o han tomado en las situaciones de conflicto y postconflicto.

2. La protección de las mujeres en el Derecho Internacional Humanitario

Como apuntábamos en el Tema 2, los Convenios de Ginebra (1949) junto con los Protocolos Adicionales (1977) dedican artículos específicos a la protección de las mujeres. En concreto, existen 42 disposiciones que se refieren a las mujeres, entre las cuales 22 de ellas se encuentran en el IV Convenio de Ginebra sobre la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

Disposiciones referidas a mujeres en el IV Convenio de Ginebra (1949)

Artículo	Grupo protegido	Protección otorgada
3 Común	Mujeres	Tratadas con humanidad sin distinción de sexo
14	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Inclusión dentro de los grupos de personas “vulnerables”
16	Mujeres encintas	Protección y respeto “particular”
17	Parturientas	Prioridad de evacuación
18	Parturientas	Protección de hospitales donde se encuentran

SECCIÓN VI. MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

20	Parturientas	Protección personal de hospital encargado de las parturientas
21	Parturientas	Transportes: traslado prioritario
22	Parturientas	No atacar aeronaves donde sean trasladadas
23	Mujeres encintas/ Parturientas	Libre paso de medicamentos, víveres y ropa
27	Mujeres	Protegidas contra la violación y otros atentados a su “honor” y a su “pudor”
38	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Derechos de las personas no repatriadas: trato preferente
50	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Medidas preferenciales: hijos/filiación
76	Mujeres	Detenidas: locales separados/vigilancia por mujeres
85	Mujeres	Detenidas: locales separados/vigilancia por mujeres
89	Mujeres encintas / lactantes	Detenidas: suplemento alimenticio
91	Parturientas	Detenidas: derecho a asistencia médica
97	Mujeres	Detenidas: registro sólo por otra mujer
98	Mujeres encintas	Detenidas: derecho a recibir subsidios de la potencia de origen (si corresponde)
119	Mujeres	Castigos disciplinarios en consideración al sexo
124	Mujeres	Castigos disciplinarios en locales separados
127	Parturientas	Seguridad en las condiciones de los traslados
132	Mujeres encintas / Madres lactantes / Con hijos de corta edad	Hacer lo posible por concertar liberación y repatriación

Fuente: C. Jiménez Sánchez, *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Atenea, Universidad de Málaga, 2015, pp. 30-31.

Como apuntan Durham y O’Byrne, de las 42 disposiciones específicamente relacionadas con la mujer, casi la mitad se refiere a las mujeres exclusivamente en su papel de embarazadas o de madres que amamantan (2010, p. 5). En este sentido, desde postulados feministas se han criticado algunos aspectos del DIH relacionados con la protección de la mujer, indicando, por un lado, que algunas disposiciones perpetúan estereotipos de género y, por otro, que se utilizan conceptos y valores arcaicos. De acuerdo con Jiménez Sánchez, “[...] La mujer aparece en el DIH catalogada dentro de dos grupos, por un lado, el de ‘mujeres y niños’ y, por otro, el de ‘personas especialmente vulnerables’” (2015, p. 38). Este cuerpo normativo parece concebir a la mujer exclusivamente ligada a una situación de vulnerabilidad. De acuerdo con la autora, sería necesario incorporar un enfoque de género que estableciera “un sistema de protección de la mujer en cuanto a las necesidades específicas dada su posición muy desventajosa en la sociedad del pre-conflicto, y no en una debilidad inherente a su condición femenina” (2015, p. 38).

Por otro lado, algunos autores han puesto de manifiesto la existencia de un lenguaje obsoleto en los Convenios de Ginebra, aunque argumentan que estas disposiciones se han de leer teniendo en cuenta las ideas y conceptos que prevalecían en los años 40. Por ejemplo, el artículo 27 del IV Convenio de Ginebra afirma que “Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su *honor*”. Si bien, el lenguaje utilizado para tipificar los crímenes que involucran violencia sexual durante los conflictos armados se ha actualizado con el tiempo. Esto podemos constatarlo en el texto de los Protocolos adicionales de 1977 que ya no incluye el término “honor” y en la codificación de las prohibiciones de la violencia sexual en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que ya no se centra exclusivamente en la mujer ni utiliza otros términos con connotaciones valorativas.

Además de las disposiciones específicas señaladas, existen textos denominados de “derecho blando”, entre las que se incluyen las directrices y resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ayudan a reforzar la protección de las mujeres en situaciones de conflicto armado y sirven para complementar las disposiciones jurídicas existentes en el ámbito del DIH.

3. Las mujeres como víctimas de los conflictos armados y la violencia sexual

Al igual que el resto de la población civil, las mujeres son víctimas de los conflictos armados. Sin embargo, además de su condición de miembros de la población civil, las mujeres y las niñas son uno de los colectivos más afectados por los efectos adversos provocados por las guerras. En particular, existe la denominada “violencia basada en el género” que se da en todas las fases del conflicto armado, incluyendo la etapa prebélica y la etapa del posconflicto. En primer lugar, se producen atentados directos contra su libertad sexual, entre ellos, violaciones, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, terminación forzada del embarazo, esterilización forzada, mutilación sexual, humillación sexual y muchos otros actos ilícitos cometidos durante los conflictos armados. En segundo lugar, existen otro tipo de abusos o consecuencias que tienen un impacto específico de género, ya sea directa o indirectamente, como las dificultades en el acceso a la salud y a la educación. Finalmente, hay otros efectos derivados de la violencia basada en el género que se dan en la etapa del posconflicto, como pueden ser, la discriminación de las madres de hijos producto de violaciones o la dificultad para contraer matrimonio.

Tras largos años de silencio sobre esta cuestión, las últimas décadas han presenciado un alto nivel de activismo, investigaciones y documentos que describen numerosos casos de violaciones y abusos sexuales, así como otros actos ilícitos producidos en situaciones de conflicto armado. En particular, el genocidio de Ruanda y los conflictos armados que asolaron la región de los Balcanes pusieron el foco de atención en la violencia sexual como arma de guerra, convirtiendo este tema en una cuestión de interés público. No obstante, esta mayor preocupación pública no siempre se ha traducido en respuestas que hayan significado una mayor protección para las mujeres supervivientes. En la actualidad, los casos más graves de violencia sexual se han producido en los conflictos armados en la República Democrática del Congo y en Siria.

La violencia sexual es un arma de guerra mediante la que se persiguen varios objetivos. En primer lugar, tiene una dimensión individual: la del sometimiento de la víctima mediante el terror que provocan los abusos sexuales. Por otro lado, la violencia sexual tiene una dimensión colectiva, puesto que mediante su utilización se pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es víctima de ésta.

Uno de los avances respecto a la regulación de la violencia sexual ha sido la tipificación de la violación y de otros crímenes sexuales cometidos durante los conflictos armados como crímenes de guerra, genocidio o crímenes de lesa humanidad. En primer lugar, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) incluye la violación como un crimen de lesa humanidad en el artículo 5. Posteriormente, en 1994, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) incorpora la violación como crimen de lesa humanidad, crimen de guerra y violación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra.

La jurisprudencia de ambos tribunales constituyó las bases para la inclusión de la perspectiva de género en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ECPI). La inclusión del término “género” en el Estatuto supuso una serie de arduas discusiones entre las diversas representaciones que se reunieron en Roma. Finalmente, la definición de género en el artículo 7 (3) afirma que: “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término ‘género’ se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, el contexto de la sociedad. El término ‘género’ no tendrá más acepción que la que antecede”. Éste constituye el mandato de género sobre el cual se construye un nuevo paradigma de justicia internacional. El ECPI incluye los crímenes de violencia sexual entre los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, en los artículos 7 y 8.

Crímenes de violencia sexual en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Artículo 7 - Crímenes de lesa humanidad:

f) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable [...].

Artículo 8 - Crímenes de guerra:

[2]- Para los efectos del Estatuto se entiende por crímenes de guerra: (xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, [...] esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra [...].

Fuente: Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998.

En cuanto al crimen de genocidio, la violencia sexual no se incluyó de manera expresa en el artículo 6. Sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que tal conducta puede considerarse como constitutiva de genocidio. De este modo, varios acuerdos han dado lugar a la inclusión de la siguiente nota en el apartado 6 (b) ECPI: “Esta conducta puede incluir, actos de tortura, violaciones, violencia sexual o tratos inhumanos o degradantes, pero no está necesariamente limitado a ellos”.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha creado la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos en su resolución 1888 (2009). La Representante Especial promueve políticas sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, y dirige la red de acción de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos. Asimismo, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos es un instrumento a disposición de la Oficina del Representante Especial para ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos y, en particular, abordar la cuestión de la impunidad y la rendición de cuentas.

4. Las mujeres como combatientes

Actualmente, las mujeres están participando activamente en muchos conflictos armados en el mundo entero y, a lo largo de la historia, han desempeñado un papel en las guerras, tanto en grupos armados regulares como irregulares. A pesar de su visión arcaica del papel y el valor de las mujeres como personas exclusivamente “vulnerables”, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales contienen varias disposiciones que se ocupan de las mujeres en su papel de combatientes.

En primer lugar, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales reiteran el requisito de que las disposiciones de DIH se apliquen “sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo”. En relación con las protecciones específicas para las mujeres como prisioneras de guerra, se exige que las mujeres cuenten con instalaciones sanitarias y dormitorios separados, incluso si se encuentran bajo castigo por causas disciplinarias o penales (artículos 25, 29, 97 y 108 III Convenio de Ginebra). Además, al asignar trabajos, se debe contemplar el sexo del prisionero y los castigos que se apliquen a las mujeres no deben ser más severos que los aplicados a los hombres (artículos 49 y 88 III Convenio de Ginebra). Sin embargo, a

diferencia de las mujeres civiles internadas, las mujeres prisioneras de guerra no tienen el derecho específico de ser registradas exclusivamente por mujeres.

En cuanto a las mujeres detenidas como prisioneros de guerra, el artículo 14 del III Convenio de Ginebra establece la obligación de que las mujeres “se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres”. En el artículo 16 se confirma esta obligación afirmando que: “Habida cuenta de las disposiciones del presente Convenio relativas a la graduación, así como al sexo [...] todos los prisioneros deberán ser tratados de la misma manera por la Potencia detenedora”.

5. Las mujeres en la construcción de la paz

Los amplios debates sobre la contribución de las mujeres a la resolución de los conflictos y la consolidación de la paz encontraron una respuesta institucional en la célebre Resolución 1325, de 31 de octubre de 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Se ha insinuado que los acuerdos expresados en dicha resolución, así como en sus epílogos, pueden convertirse en el factor más importante para el adelanto de la mujer en aquellos países que están saliendo de una situación de guerra. En ella, justamente, se aboga por incrementar la participación activa de la mujer en los procesos de paz oficiales, tanto en el marco de la prevención como en la resolución de los conflictos armados y en la construcción de la paz. De la misma forma, se exhorta a incorporar un componente de género en las operaciones de paz, para lo que se requerirá ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad

El **Consejo de Seguridad** ha aprobado varias resoluciones relativas a las Mujeres, la Paz y la Seguridad, entre las que cabe citar las siguientes:

- **La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, que fue aprobada por unanimidad en el año 2000.

Dicha resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.

- En 2008, **la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** se convirtió en la primera resolución en la que se reconocía la violencia sexual como táctica de guerra, ya sea cuando se utiliza de forma sistemática para lograr fines militares o políticos o cuando se recurre a ella de manera oportunista por motivos culturales o escudándose en la impunidad. La resolución identifica la violencia sexual como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que necesita una respuesta desde el punto de vista de la seguridad. Además, reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.
- **La resolución 1888 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, adoptada en 2009, refuerza la resolución 1820 instaurando un liderazgo, la aportación de conocimientos especializados y la mejora de la coordinación entre las/os diferentes interesadas/os implicadas/os en la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto.
- Por su parte, **la resolución 1889 (2009)** hace hincapié en la necesidad de fortalecer la implementación y el seguimiento de la resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.

- La **resolución 1960 del Consejo de Seguridad**, adoptada en 2010, proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. La resolución exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual. Además, dispone la recogida estratégica, coordinada y oportuna de información y su presentación al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.
- La **resolución 2106 del Consejo de Seguridad** de la ONU, adoptada en 2013, agrega mayores detalles sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores sobre este tema, reitera que todos los actores, incluyendo no sólo el Consejo de Seguridad y las partes en los conflictos armados, pero todos los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes.

Fuente: United Nations Women, “Consejo de Seguridad” en <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/major-resolutions/security-council>

Para que la contribución de la mujer a los procesos de construcción de paz pueda considerarse una contribución real y efectiva, hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales. En primer lugar, no sólo basta con que exista una participación equilibrada entre hombres y mujeres en las delegaciones que componen las mesas de negociación, es preciso que los temas de género formen parte de todas las políticas de manera transversal y no sólo aparezcan de forma marginal o secundaria. Y, en segundo lugar, como apunta Jiménez Sánchez, “la importancia de que las mujeres tomen parte activa en los procesos de resolución de conflictos armados no estriba únicamente en su inclusión en las estrategias de construcción de la paz, sino también a su futura inclusión en los asuntos políticos del país y en su igualdad jurídica con respecto a los hombres” (2015, p. 140).

En el estudio presentado por la Fundación Nuffielden y la Universidad de Cambridge, se analizaron 585 acuerdos de paz celebrados entre el 1 de enero

de 1990 y el 1 de mayo de 2000 y se concluyó que sólo un 16% de los mismos contenían referencias a las mujeres. Asimismo, tras casi veinte años desde la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, las mujeres siguen apareciendo infrarrepresentadas en los procesos de construcción de paz.

6. Las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz

Además de analizar el papel que juegan las mujeres en las negociaciones de paz, es preciso examinar cuál es el lugar que ocupan en aquellas acciones institucionalizadas tendentes a instaurar, mantener o consolidar la paz en aquellos territorios en conflicto, esto es, en las llamadas operaciones de paz u operaciones de mantenimiento de la paz. Como venimos indicando, la resolución 1325 y las posteriores resoluciones en la materia instaron a incorporar un componente de género en las operaciones de paz, lo cual requería ampliar la aportación de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Esto es lo que se conoce como “gender mainstreaming” en las operaciones de mantenimiento de la paz. El concepto de “gender mainstreaming” se introdujo por primera vez en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Nairobi en 1985. Se estableció como una estrategia de integración de la perspectiva de género a través de la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing en 1995, y posteriormente adoptada como una herramienta para promover la igualdad de género en todos los niveles. En 1998, el Consejo de Europa definió el “gender mainstreaming” como “la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de modo que los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas incorporen una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas”.

En particular, el aumento de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz es esencial para:

- a) empoderar a las mujeres en la comunidad de acogida;
- b) abordar las necesidades específicas de las excombatientes durante el proceso de desmovilización y reintegración en la vida civil;
- c) ayudar a que la fuerza de mantenimiento de la paz sea accesible para las mujeres de la comunidad;

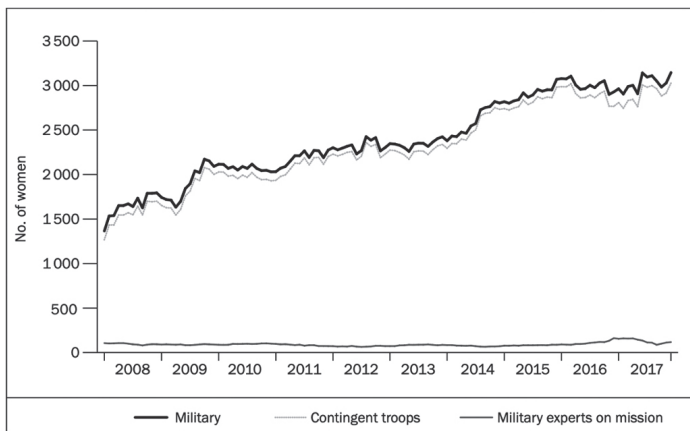
- d) entrevistar a sobrevivientes de violencia de género;
- e) entrenar y asesorar a las cadetes femeninas en academias policiales y militares;
- f) interactuar con mujeres en sociedades donde las mujeres tienen prohibido hablar con los hombres.

La presencia de mujeres en los contingentes de mantenimiento de la paz también puede:

- a) ayudar a reducir conflictos y confrontaciones;
- b) mejorar el acceso y el apoyo a las mujeres locales;
- c) proporcionar modelos a seguir para las mujeres en la comunidad;
- d) proporcionar una mayor sensación de seguridad a las poblaciones locales, incluidas las mujeres y los niños;
- e) ampliar el conjunto de habilidades disponibles dentro de una misión de mantenimiento de la paz.

En este sentido, el encargado de operaciones de paz de la ONU, Jean-Pierre Lacroix, aseguró recientemente que “Una misión de paz con mujeres es más eficaz” (*El País*, 21 octubre 2019). A continuación, se analizan los datos de participación de las mujeres en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en los últimos años.

Participación de mujeres en el personal militar de las operaciones de paz de las Naciones Unidas desde 2008 a 2017



Fuente: SIPRI Multilateral Peace Operations Database, junio de 2018.

De acuerdo con los datos analizados por el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), si bien ha habido un aumento en el número de mujeres en el personal militar de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU desde 2008, la proporción de personal militar femenino sigue siendo muy baja en las misiones desplegadas recientemente. Éste ha sido el caso de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), que reemplazó a las fuerzas de la Unión Africana (UA) en julio de 2013 y septiembre 2014, respectivamente. Estas misiones incorporaron miles de tropas regionales en sus componentes militares, de los cuales muy pocos eran mujeres. Además, la proporción de personal militar femenino a menudo estaba por debajo del promedio en las operaciones de paz más grandes de la ONU. En diciembre de 2017, las mujeres representaban el 3,7% del personal militar en la Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), el 3,5% en la Operación Híbrida de la UA / ONU en Darfur (UNAMID), el 3,6% en la Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS), 2,8 por ciento en MINUSCA y 2,4 por ciento en MINUSMA. En conjunto, estas cinco operaciones desplegaron 62.655 militares, de los cuales el 3,2 por ciento eran mujeres. En comparación, las restantes operaciones de paz de la ONU que estaban activas en ese momento estaban desplegando 18.944 militares, de los cuales el 5,9 por ciento eran mujeres.

Con respecto a las Misiones y Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, el número total de personal militar femenino varió de 120 a 250 entre 2013 y 2017 y la proporción aumentó de 5,3 a 8,4 por ciento. Las mujeres parecen estar mejor representadas en las operaciones navales de la PCSD (entre el 5,4 y el 9,7 por ciento), luego en las misiones de entrenamiento militar no ejecutivo (entre el 1,3 y el 7,2 por ciento), y finalmente en las operaciones militares ejecutivas (entre 3,2 y 5,6 por ciento). Es difícil discernir una tendencia general hacia una mayor participación de las mujeres en las misiones y operaciones militares de la PCSD a nivel agregado, aunque esto se debe principalmente a que la proporción de personal militar femenino en las operaciones navales de la PCSD disminuyó en 2016 y 2017. En todo caso, los datos disponibles sugieren una tendencia positiva para las operaciones ejecutivas y las misiones no ejecutivas.

Bibliografía

- BELL, CHRISTINE, O'ROURKE, CATHERINE. "Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements" *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, nº 4, 2010, pp. 941-980.
- DÍEZ PERALTA, EVA. "Los derechos de la mujer en el Derecho Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. 63, Nº 2, 2011.
- DURHAM, HELEN, O'BYRNE, KATIE. "El diálogo de la diferencia: el derecho internacional humanitario y las perspectivas de género", *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 877, marzo de 2010.
- GIFRA DURALL, JÚLIA. "Una perspectiva de género en las operaciones de paz" en ESPUNY TOMÁS, MARÍA JESÚS. *La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Reflexiones históricas y realidades jurídicas para un debate necesario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2010.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, CAROLINA. *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Atenea, Universidad de Málaga 2015.
- KRILL, FRANÇOIS. "La protección de la mujer en el Derecho Internacional Humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre de 1985.
- LINDSEY, CHARLOTTE. "Las mujeres y la guerra", *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 839, septiembre de 2000.
- LIROLA DELGADO, ISABEL, MARTÍN MARTÍNEZ, MAGDALENA. *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016.
- Secretario General de Naciones Unidas, *Report of the UN Secretary-General on conflict-related sexual violence*, 29 de marzo de 2019, S/2019/280.
- SMIT, TIMO, TIDBLAD-LUNDHOLM, KAJSA. *Trends in Women's Participation in UN, EU and OSCE Peace Operations*, SIPRI, Policy Paper 47, octubre de 2018.
- VILLELLAS ARIÑO, M. "La violencia sexual como arma de guerra", *Quaderns de Construcció de Pau, Escola de Cultura de Pau (ECP)*, septiembre de 2010.

TEMA 5. MONOGRÁFICOS SOBRE TENSIONES INTERNACIONALES Y CONFLICTOS ARMADOS

Monográfico I. China y Estados Unidos de América	437
Libia Arenal Lora	
Monográfico II. Rusia y Ucrania	457
Libia Arenal Lora	
Monográfico III. Israel y Palestina	475
Libia Arenal Lora	

MONOGRÁFICO I.

CHINA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN

1. Algunas reflexiones preliminares	439
2. El estudio de las superpotencias y la concepción del poder	440
3. El papel histórico de China en las relaciones internacionales:	442
3.1. El orden sino-céntrico	442
3.2. El ocaso u erosión de la pax sínica	443
4. El establecimiento y desarrollo de las relaciones internacionales en China y los Estados Unidos	445
5. Prospectiva de las relaciones entre China y Estados Unidos a partir de escenarios de conflictos y de cooperación geoestratégicos	450
5.1. El mar del sur de China	450
5.2. El espacio del Ártico	451
5.3. Taiwán	452
5.4. Cambio climático	453
6. Conclusiones: los futuros posibles	453
Referencias bibliográficas	454

1. Algunas reflexiones preliminares

Para comenzar con el análisis de las relaciones entre los Estados Unidos de América (EE.UU) y China hay que tratar algunas reflexiones preliminares que ayuden a contextualizarla. La primera de ellas es que cuando elegimos el estudio entre las relaciones de EE.UU. y China hacemos un ejercicio de simplicidad porque tratamos de estudiar estos dos países como si fueran monolíticos a partir de las relaciones de gobierno a gobierno, lo que es un error. Es evidente que sobre estas relaciones inciden otros muchos actores (provincias, multinacionales, ONG, universidades) que también participan de estas relaciones y que hay que tener presentes para llevar a cabo cualquier análisis serio sobre el tema. A estos actores se les ha llegado a calificar como de perforadores de la soberanía.

La segunda reflexión tiene que ver con las implicaciones que tiene este tema. Hace 50 años, probablemente, la relación entre EE.UU. y China no hubiera sido un tema particularmente importante de análisis para las relaciones internacionales; ahora que sí lo es, hay que entender que, también, al elegirlo se arrastra una determinada forma de entender cómo funciona el mundo. Esto viene a significar que hoy, para saber cómo funcionan las relaciones internacionales, tenemos que

entender cómo funcionan las relaciones internacionales entre EE.UU. y China. De hecho, puede afirmarse que, en la aproximación al estudio de las relaciones entre ambos actores, se mantiene o se ha heredado el paradigma realista de las relaciones internacionales que entiende el conjunto de interacciones en el mundo como el resultado de relaciones que se dan entre países. Además, se parte de la premisa de que esta relación es por oposición y, por tanto, reforzando la idea de que son los contendientes sobre la hegemonía mundial.

Podemos sumar una tercera reflexión, y tiene que ver con el carácter viciado o politizado que tiene el análisis de las RRII entre estas dos potencias. Estos no son debates puramente académicos, también, en muchas ocasiones responden a una agenda que plantea el ascenso de China como un desafío al *statu quo* o una forma de afectar el orden internacional poniendo en evidencia los riesgos o los peligros que suponen los cambios en las relaciones de las superpotencias. Esto creo una mayor zozobra. La mayoría de los trabajos académicos que abordan esta cuestión lo hacen para legitimar determinadas políticas o estrategias.

2. El estudio de las superpotencias y la concepción del poder

Existe una percepción absoluta de que EE.UU. es la potencia dominante en el mundo hace 70 años y una superpotencia. Ahora bien, si preguntamos si China es una superpotencia quizás nos encontremos con ideas enfrentadas o con matices y esto nos obliga a definir el concepto de superpotencia en el S.XXI.

Lo que define a una superpotencia tradicionalmente es la suma de una serie de elementos: un país que dispone de una cantidad y variedad de recursos (económicos, recursos naturales, humanos, entre otros) que le permiten tener una escasa dependencia de otros países y, por lo tanto, su supervivencia no está en riesgo; la capacidad para influir en la agenda global y en las estructuras internacionales, es decir, que tiene la capacidad de influir en todos los temas y en todos los momentos en la agenda global, y esto no significa que decida sobre ellos, pero sí que tiene opinión e incide sobre aquellos; además, cuando éstas afectan a las estructuras, tiene la capacidad de influir sobre las instituciones y las normas que dibujan las relaciones internacionales; la extensión geográfica del país también ha sido considerado, más en los años 50 y 60 que hoy, aunque hoy es un elemento que se encuentra más en desuso –de hecho frente a este elemento de la extensión

y el control territorial han ido ganando peso otros como el desarrollo de la inteligencia artificial, la innovación o la transferencia de conocimiento y la posesión de otras fuentes de riqueza no asociadas al territorio—. A estas condiciones clásicas habría que sumar un cierto componente civilizatorio, es decir, su identificación con un grupo social diferenciado, y que además debe existir una convicción de que tiene una misión en las relaciones internacionales en tanto que pueblo.

Si entendemos que China y EE.UU. son dos súper potencias, la siguiente pregunta es si es el mismo tipo de superpotencia. Hace algunos años, parte de la doctrina señalaba que China se presentaba asimismo como una superpotencia atípica. Esto abre un interesante debate sobre en qué medida el concepto de superpotencia se ha definido a través de una realidad, contaminada por la experiencia fáctica de EE.UU., o lo que es lo mismo, si se define una categoría a través del caso, si se define qué es una súper potencia a través de las características que reúnen los EE.UU. De hecho, cuando se pretende definir a China como superpotencia no encaja dentro del concepto forjada con el patrón de los EE.UU.

Esta caracterización de los dos Estados como superpotencias lleva a plantear qué tipo de poder tienen unos y otros. La definición clásica de poder es la capacidad de un actor de influir en las decisiones o las acciones de otros actores y en las condiciones en la que coexisten, ya sea de forma directa o indirecta a través de las estructuras o de las normas. Otras dos dimensiones importantes del poder son el poder duro —que hace referencia a la capacidad que tiene un actor para imponer sus preferencias de forma más coercitivo y se apoya en los recursos militares y económicos y genera efectos de manera casi inmediata— y el poder blando —que se basa más en la persuasión, el liderazgo, la reputación, entre otros, y que se apoya en recursos más intangibles y los efectos se producen más a largo plazo dentro de un proceso de socialización—. El rol de las superpotencias ha dependido en gran medida del poder duro, aunque, en los últimos 25 años, se ha visto como tanto EE.UU. y China apostaban también por el impulso del poder blando en sus relaciones internacionales. Los dos Estados han ido articulando, en los últimos 15 años, estrategias para el desarrollo de *smart power* —una combinación de poder duro y blando— muy útil para perpetuar su posición en el orden internacional.

Para poder entender la relación actual entre EE.UU. y China, tenemos que revisar el pasado histórico de esta última para comprender la representación de su posición en las relaciones internacionales contemporáneas; y esto porque, si bien la irrupción de China en el escenario global se ha presentado como una novedad,

en el periodo relativamente moderno de los últimos 40 años, esta percepción no coincide en absoluto con la perspectiva de los historiadores chinos. Para ellos, este ascenso de China es un regreso a la normalidad porque lo que se ha considerado totalmente anómalo ha sido este último siglo –básicamente el periodo que comprende entre 1850 y 1980– y, por tanto, nadie debería sorprender o asustarse de este cambio. Para entender este debate tenemos que entender el papel histórico de China en las relaciones internacionales.

3. El papel histórico de China en las relaciones internacionales:

3.1. El orden sino-céntrico y la *pax sínica*

Durante 2000 años China ha ocupado una posición muy privilegiada en las relaciones internacionales mundiales. El orden sino-céntrico y la llamada *pax sínica* colocaron a China en una posición central que no encuentra símil entre las experiencias de otros imperios europeos.

Los fundamentos sobre los que se construye la *pax sínica* son los siguientes: la profunda superioridad de los ciudadanos *han* respecto de otros pueblos o grupos nacionales. A partir del siglo 2 a.C. los *han* se perciben a sí mismos como los mejores guerreros, moralmente más rectos y económicamente más poderosos que otros pueblos del mundo, idea a la que contribuyen elementos esencialmente materiales que, con el tiempo, va dando lugar a una creencia de su superioridad moral. Además, a diferencia de lo que ocurre con los imperios europeos, esta creencia no se traduce con el compromiso de una misión expansiva ya que China no aspiraba a que otros pueblos siguiesen su recorrido, si no que más bien pretendían preservar su cultura y su territorio, abandonando cualquier visión civilizatoria. De hecho, los contactos de China fuera de Asia, durante todo este periodo, son muy limitados, siendo los contactos puntuales y esporádicos. Esta manera de entender el mundo se arrastra hasta finales del S. XIX.

Otro rasgo esencial para entender el auto reconocimiento de la posición internacional de China durante el periodo de la *pax sínica* es una concepción concéntrica o una cosmovisión circular del mundo que tenía en su núcleo central el territorio de China –*Zhongguo*, literalmente nación del centro, que es el nombre con el pueblo chino llama a su nación histórica–; un segundo círculo del que

formarían parte Vietnam, una parte del sudeste asiático, Corea y Japón; un tercer círculo, que abarcaría el resto del sudeste y el sur de Asia: cuarto círculo, con el resto de Asia; y, por último, un quinto círculo que llegaría al resto de los territorios del planeta.

En el centro de este orden sino-céntrico se sitúa el Emperador, que epitomiza todas las virtudes, y se rodea de los *han*, que ya no se considera que son 100% puros y virtuosos. A partir de aquí, cada círculo concéntrico se aleja de la pureza, aunque prevalece la idea de continuidad sobre la de prevalencia, muy al contrario de la experiencia europea. La idea de continuidad se mantiene sobre la de prevalencia. Esto se entiende así porque la figura del Emperador lo es de todo el mundo, Emperador entre emperadores, por lo que en este orden son existe diferencia entre el orden doméstica e internacional, es más, este se entiende como una ficción.

Durante la *pax sínica* la construcción identitaria está basada en elementos culturales y lingüísticos, y no jurídicos-políticos como el de la ciudadanía, y el poder se proyectaba sobre las personas y no sobre el territorio. En Occidente el poder se proyecta sobre el territorio y sobre todas las personas que están en ese territorio o bajo su jurisdicción. De esta forma, la frontera de la *pax sínica* se movía tanto como se movían sus ciudadanos –de ahí se puede explicar la relación de China con su diáspora, sobre la que mantiene el ejercicio de su soberanía–.

El poder se entiende como una derivada de la virtud y no al contrario o a la inversa. De esta suerte, cuando el Emperador pierde la virtud, puede ser despojado del poder, y los procesos que conducen a ellos –revolucionarios– se entienden de forma diferente a los conocidos por Occidente. De hecho, las revoluciones en China se han entiendo más como un movimiento de reparación y de restablecimiento de la realidad que de una ruptura.

Todo esto va configurando una visión muy particular del mundo que se impone hasta finales del S. XVIII que es cuando se produce el ocaso de la *pax sínica*.

3.2. El ocaso u erosión de la *pax sínica*

A partir de finales del S. XVIII hasta entrado el S.XX, o siendo más exactos en las fechas entre los años 1790 y 1942, tiene lugar el denominado “siglo de la humillación” que se caracteriza por una deconstrucción de este orden sino-céntrico, que contrasta con el ascenso de los EE.UU. en el orden internacional después de alcanzar su independencia del Reino Unido a finales del SXVIII.

Hasta el comienzo de este periodo de ocaso, las relaciones entre China y Occidente habían sido muy limitadas, centradas en algunos contactos de naturaleza religiosa y económica. De China puede decirse que, por aquel entonces, ya era lo que se considera una potencia económica y algunos países occidentales tenían intereses en establecer relaciones más estrechas y estables. Sin embargo, China no había desarrollado el gusto por lo occidental y tampoco la necesidad. De esta manera, el comercio se realizaba a través del llamado comercio interpuesto, es decir, por medio de las Compañías de las Indias Orientales, a través de las que se imponían los productos occidentales a sus territorios coloniales y a cambio se extraía el opio, producto con el que se comerciaba en China. El opio resultaba ser una sustancia muy atractiva para la población portuaria de China y permitió que entre 1810-1830 el comercio entre China y Occidente alcanzara un cierto apogeo, pero del que derivado algunos incidentes y con ello algunos problemas en términos de seguridad. Además, el contacto de los comerciantes chinos con los occidentales era percibido por el Emperador de China como un correo de transmisión de algunas ideas de los llamados “bárbaros” (democracia, libertad religiosa y de intercambios), lo que suponía para este un gran motivo de preocupación y, por lo tanto, para que fraguara la idea de que junto al opio entraban en China algunas ideas que podrían poner en peligro su posición.

El Emperador no decidió poner fin al comercio de opio hasta el año 1834, en el que empezó a tomar medidas para erradicar su tráfico y tras el incidente que supuso la confiscación de cerca de 20.000 cofres de opio de comerciante ingleses, a los que se negó a pagarles indemnización, dando comienzo a la llamada Primera Guerra del Opio, un duro enfrentamiento que duró tres años y del que Reino Unido salió vencedor. Ante este escenario, Reino Unido impuso a China el tratado de Nankín por el que se vio obligada a respetar la cláusula de nación más favorecida, a dar apertura de puertos y el deber de pagar reparaciones de guerra, además de ceder el territorio de Hong Kong, con lo que la derrota pone fin al orden sino-céntrico.

La cuestión de fondo de este enfrentamiento es que después de 2000 años de una China invicta, el Imperio se enfrentó a una derrota militar y a una profunda crisis moral. Después de tantos años en los que China se auto reconocía una superior militar y moral, comienza a cuestionarse todo aquello aceptado como normal, desde los excesos del Emperador hasta el recorte de sus libertades, iniciando un proceso de erosión que camina a nivel doméstico e internacional.

Á nivel doméstico, se profundiza en el cuestionamiento de la figura del Emperador y surgen las primeras voces que reclaman la modernización de China (modernistas) una vía posible de salida del caos en el que China se adentra con la preservación del orden tradicional, frente a aquellos que entienden que hay que preservar y fortalecer la figura del Emperador (monárquicos). En el ámbito internacional, la erosión del este orden adopta la forma de la imposición de toda una serie de tratados comerciales desiguales –un conjunto de más de 20 tratados impuestos a China por diferentes potencias europeas y Japón– que van erosionando la integridad territorial de China, el control sobre sus ciudadanos y su capacidad de gestionar su propio comercio.

En este contexto, en el año 1895, Japón le declara la guerra a China, que sale victorioso en apenas 1 año de contienda e imponiendo el Tratado de Shimonoseki (1895) por el que China cedía Taiwán, las islas Pescadores y Liaodong al Imperio del Japón. La derrota fue un catalizador para una serie de revoluciones y cambios políticos que se manifestarían más tarde en la Revolución de 1911, que acabó con un sistema dinástico y sino-céntrico de más de 2000 años.

China se convierte así en un país soberano, con fronteras establecidas –y con enormes problemas para controlar todo el territorio de la China continental– y que le obliga a relacionarse con los otros Estados en pie de igualdad y ajustarse a una nueva realidad internacional frente a lo que se manifiesta incapaz –lo que por otro lado fue concebido como una enorme humillación política–.

4. El establecimiento y desarrollo de las relaciones internacionales en China y los Estados Unidos.

Las relaciones entre China y EE.UU. atraviesan por diferentes momentos desde principios del S. XX. Si bien EE.UU., en las primeras décadas de este siglo, se van afianzando no solo como país emergente sino como una importante potencia que sale victoriosa de la I Guerra Mundial y se consolida como tal durante los gloriosos años 20, China atraviesa un periodo oscuro como consecuencia de lo que llaman el Siglo de la Humillación. La herida es tan profunda que cuando se proclama la República Popular China (RPC) Mao plantea que esta victoria alcanzada no solo lo es de los comunistas frente a los nacionalistas, sino que es una victoria de todo el pueblo chino sobre las potencias occidentales.

En el periodo que se abre después de la II Guerra Mundial las relaciones de cooperación entre EE.UU. y China se estrechan teniendo en cuenta que ambas se sientan aliadas frente a la derrota de Japón y esto impulsa una mejora de la confianza entre ambas, bajo el deseo de expandir sus relaciones comerciales, en el marco de una Europa muy desgastada por la guerra, y la invitación de la República de China a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)–.

Sin embargo, a partir del año 1949, las relaciones entre ambas se vuelven imposibles, promovida por una errónea interpretación de los EE.UU. de que la China comunista se sitúa de manera incondicional al lado de la URSS, lo que la convierte en un nuevo rival. A partir de este momento la relación entre las dos potencias pasa por cuatro etapas diferentes que se describen brevemente a continuación:

La primera etapa se sitúa entre los años 1949 y 1954, que es un cuando se produce la primera crisis del estrecho de Taiwán (1954), y en la que se produce un proceso de distanciamiento gradual entre EE.UU. y China que llega a la ruptura de relaciones; esto precedido por un contexto de fortalecimiento de la alianza entre China y URSS, con la firma del Tratado de Amistad, Alianza y Asistencia Mutua Sino-Soviético (1950).

Este periodo viene determinado por el interés de la RPC por controlar la Isla de Formosa, como medio para garantizar su integridad territorial. Ahora bien, en este cálculo, Mao no consideró el estallido de la guerra de Corea (1950) y las repercusiones que esto tendría para sus intereses. Hay que señalar que durante este periodo, el puesto del CS de la ONU lo ocupaba Taipéi y no Pekín, aunque cuando Mao ya sabía solicitado el reconocimiento de la RPC y la ocupación del puesto en el Consejo, lo que fue rechazado. En este marco, la URSS decide seguir la doctrina de la silla vacía en el CS, como forma de protesta ante el rechazo de la entrada de la RPC. Esta situación permite que, cuando estalla la guerra de Corea (1950), la decisión del CS sea autorizar el envío de fuerzas para apoyar a Corea del Sur. Esta decisión deja a China en una posición muy incómoda pues inunda de temor a Mao de que el próximo paso de los EE.UU. sea invadir China, toda vez que esta última arrastra el recelo del Siglo de la Humillación. De esa manera, pide a la URSS que vuelva al CS y bloquee cualquier decisión que pueda afectar su integridad, mientras que China establece su posición de neutralidad evitando cualquier pretexto para una posible intervención militar dentro del territorio.

Esta decisión del CS hace, por lo tanto, que China no participe activamente en la guerra de Corea y suspenda cualquier intento de hacerse con el control de la Isla de Formosa, lo que facilita la relación entre los EE.UU. y Taiwán, que se convierte en uno de sus principales bastiones en Asia.

Cuando termina la guerra de Corea, China comienza el hostigamiento sobre Taiwán para la reintegración definitiva de su territorio y estalla la primera crisis del estrecho (1954). Sin embargo, la respuesta de EE.UU. fue contundente en este sentido, de que evitaría a toda costa la invasión de Taiwán, bajo la amenaza “informal”, pero creíble, del uso del arma nuclear –en este momento quien ostentaba el mando militar de la flota del pacífico era el general MacArthur, responsable de los bombardeos Hiroshima y Nagasaki-, lo que sitúa la relación entre ambos en un punto tan distante que rompe cualquier posibilidad de relación.

El segundo periodo se sitúa entre los años 1954 y 1971. La celebración de la Conferencia de Bandung (1955), de la que China participa, despierta su interés por ejercer un cierto liderazgo en el seno del llamado movimiento de los alineados (MPNA), que reivindican una tercera vía frente a los dos bloques antagónicos que protagonizan las piezas claves del tablero de las relaciones internacionales. De hecho, la Conferencia de Belgrado (1961) supuso un importante impulso para el MPNA y consiguió que la política del no alineamiento aumentara su influencia en el mundo.

La posición de China con el MPNA también tiene relación con el gran deterioro de las relaciones de la URSS, marcadas por la muerte de Stalin y el revisionismo de Krushev, y que se señalan tanto en la negativa de la URSS de ayudar a China a convertirse en una potencia nuclear: la posición de China, más cercana a EE.UU., en la crisis de los misiles (1962 y 1963): la posición de la URSS en la guerra sino-india (1962). El deterioro de las relaciones escala hasta tal punto que se reducen sus intercambios militares, económicos, comerciales e incluso tiene lugar algún enfrentamiento militar directo sino-soviético (1969), dentro del territorio chino, en las cercanías del río Ussuri –no se llegó a un acuerdo definitivo sobre esta cuestión hasta la adopción del tratado fronterizo sino-soviético (1991) en el que la Isla de Zhenbao pasó a China–.

Este contexto abre una ventana de oportunidad a unas nuevas relaciones entre China y EE.UU. La cada vez más fuerte articulación del MPNA –el llamado Tercer Mundo– y, de manera particular, el desarrollo de la guerra de Vietnam obliga a los EE.UU. a replantearse su marco de relación estratégica con China.

La guerra de Vietnam está minando internamente a los EE.UU. –el alto número de soldados desplazados y caídos en Vietnam, la errática política de Washington que dio lugar a enormes abusos contra la población vietnamita, el enorme costo de la guerra de unos US\$120.000 millones aproximadamente y las protestas internas –y externamente– puesta en cuestión de su credibilidad como potencia política y militar– y pasa a reconocer que no puede ganarla. Ahora bien, no se plantea como opción un abandono o retirada sí puede convertir esta guerra en un conflicto interno entre Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, rechazando cualquier síntoma de derrota.

Para abordar esta salida, los EE. UU necesitan el apoyo de China, con quien no tiene relaciones diplomáticas, por lo tanto, su acercamiento comienza desde este campo. Primero, articula una operación que pasa por facilitar el reconocimiento multilateral de la RPC –la Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas (1971) reconoció a la RPC como el único representante legítimo de China ante las Naciones Unidas y le otorgó el puesto en el Consejo de Seguridad que había ocupado la República de China-; segundo, tiende un puente para el establecimiento de relaciones bilaterales con China– ambas potencias emitieron el Comunicado de Shanghái, una declaración en la que ambas naciones se comprometieron a trabajar para normalizar las relaciones diplomáticas–. Estos avances no se tradujeron en el reconocimiento inmediato de la RPC, pero se establecieron oficinas de enlace en Pekín y en Washington y, lo más importante, EE.UU. reconoció la posición de China respecto a la cuestión de Taiwán. La declaración facilitó a EE. UU. Y a la RPC poder dejar a un lado esta cuestión, aunque fuese de manera temporal, y abrir el comercio y la comunicación.

Entre 1972 y el año 2000 se suceden varias etapas cortas. Entre 1972 y 1979 hay un periodo de cierta confusión, derivada del reconocimiento por parte del gobierno de los EE.UU. de un solo Estado, pero 2 gobiernos, por un lado, el gobierno de Pekín de la RPC por parte de la Administración estadounidense, que así lo declara en el segundo Comunicado de Shanghái (1979), y del gobierno de Taipéi por parte del Congreso de los EE.UU. que aprueba la Ley de Relaciones de Taiwán (1979). Esta circunstancia, a pesar de que crea una enorme fractura interna, no impide que se asista a un periodo de distensión y de acercamiento entre EE.UU. y la RPC, que además vive un proceso de reforma interna, especialmente en su estructura económica, que acelera el acercamiento económico y cultural entre los dos países.

Un punto de inflexión a esta década de cierta sintonía se produce en el año 1989, cuando tiene lugar la masacre Tiananmen a raíz de la sangrienta represión, por parte del gobierno de China, a una serie de manifestaciones, lideradas por estudiantes chinos, que exigían una mayor agilidad en las reformas políticas. La contestación internacional se tradujo en un embargo, capitaneado por EEUU, que ponía fin a la venta de armas y a las relaciones comerciales con China.

No obstante, el embargo ni provoca el aislamiento internacional de China ni el impulso de la democratización en el país, sino que el distanciamiento entre Pekín y Washington determina el acercamiento de China a la URSS y a los países de Asia, lo que facilita que se convierta en una potencia regional.

Este periodo coincide con la desaparición de la URSS (1991) y con establecimiento del llamado orden unipolar después de la Guerra de la Fría, dentro del cual China empieza a despuntar como una potencia económica y que parece consolidarse con su integración a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1999 y su plena incorporación al mundo globalizado.

A partir del año 2000, comienza un cuarto periodo de relaciones entre EE.UU. y China. George W. Bush gana las elecciones en el año 2001 con un discurso muy duro contra China. Sin embargo, los ataques por parte de Al Qaeda a las Torres Gemelas y el Pentágono obligan a ambos Estados a entenderse mutuamente. Cuando Estados Unidos declara la “guerra contra el terror” sabe que solo tendrá éxito si China coopera, particularmente en el campo del control y de la seguridad fronteriza. Frente a esto, China solicita a EE.UU. enfriar su posición respecto de un posible referéndum en Taiwán; y todo ella anuncia una mejora sustancial en las relaciones bilaterales entre los dos países.

Sin embargo, una buena parte de la administración Bush piensa que China es un “competidor estratégico” y el creciente poder económico y militar de China se interpreta como una amenaza potencial para los intereses nacionales de seguridad de EE.UU. a largo plazo. Además, algunas de las nuevas políticas de la administración Bush, como la tesis de la guerra preventiva y en el fortalecimiento de la opción por un sistema antimisiles, son dos zonas de conflicto entre ambas. De la misma manera, las dos naciones entienden que se enfrentan a desafíos internacionales comunes (Estados “fallidos”, aspectos transnacionales vinculados a la globalización, etc.), que hacen que a la larga estén condenados a entenderse.

Las relaciones entre China y EEUU se deterioran definitivamente bajo el mandato del presidente Donald Trump, que sigue la senda de las administraciones

republicanas anteriores y que en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 califica a China como “competidor estratégico” lanzando una guerra comercial contra la RPC, ampliada a áreas como la tecnología, con severas implicaciones en materia de seguridad; además, la explosión de la pandemia provocada por la COVID-19 en 2020 y los conflictos derivados de su posterior gestión fueron síntomas del inicio de lo que se ha venido a llamar una “nueva guerra fría”, cuestión compleja por nivel de acoplamiento de las dos superpotencias en el marco de la globalización: los Estados Unidos y China son las economías más grandes del mundo y entre las dos constituyen el 40% del PIB mundial.

5. Prospectiva de las relaciones entre China y Estados Unidos a partir de escenarios de conflictos geoestratégicos

Las relaciones actuales y futuras entre China y los Estados Unidos pueden leerse e interpretarse a partir de 4 escenarios de conflictos geoestratégicos entre ambos Estados.

5.1. El Mar del Sur de China

A los ojos de la mayoría de los observadores este es el principal escenario de la conflictividad entre EE.UU. y China. Este mar es el espacio marítimo que existe entre el estrecho de Malaca, donde está ubicada Taiwán. Esta zona ha sido disputada históricamente por China, Filipinas Vietnam.

La disputa nace porque este espacio tiene una enorme importancia estratégica: el estrecho de Taiwán es el segundo paso de navegación más importante del mundo, por detrás del espacio de Panamá; alberga una de las reservas de hidrocarburos más importante del mundo y, por tanto, cobran mucha importancia si el modelo de desarrollo de los países limítrofes es muy dependiente de estos: residen en sus aguas algunas de las reservas de pesca más importantes del mundo y son el sustento de más de 200 millones de personas; por este Mar de China pasan anualmente alrededor de 3 billones de dólares en comercio marítimo, a la neurálgica industria de semiconductores de Taiwán; por último, para todos los países con vocación soberana sobre la zona, la integridad territorial tiene un peso simbólico que hace imposible cualquier renuncia.

Desde principios del S. XXI, China ha aumentado su presión sobre esta zona marítima por motivo del aumento del gasto militar de los otros países con intereses en el estrecho, especialmente el de EE.UU. que ve con temor que el incremento de la influencia económica de China acabe por expulsarle de la región, y porque, cada vez más, la RPC necesita de los recursos de hidrocarburos y pesqueros para el desarrollo de su economía. Esto se ha traducido en que en algunos islotes y arrecifes haya construido bases militares o algunos enclaves estratégicos, lo que a su vez ha dado lugar a que otras potencias como Australia, EE.UU. y Reino Unido hayan incrementado su presión en la zona. Si bien China entiende que este mar es una especie de mar interior que les pertenece, EE.UU. es de la opinión de que el estrecho son aguas internacionales, y junto a Vietnam y Filipinas cuestionan con firmeza la posición de China.

En esta situación, China intenta cortocircuitar la acción de EEUU estableciendo vías de comunicación directa con los países con presión sobre el Mar y multiplicando las declaraciones a propósito del respeto a la soberanía y la integridad territorial, la exploración y explotación conjunta de los recursos energéticos o pesqueros, la negociación de códigos de conducta, etc., más cooperación económica e inversiones, pero con todo ello no ha logrado disipar suficientemente las reservas de los países de la región. Las alabanzas a lo beneficioso de su diplomacia económica se combinan con la predilección por EEUU como socio de seguridad preferente.

5.2. El espacio del Ártico

La actualidad del interés en el Ártico descansa en dos hechos irrefutables que son, por un lado, la existencia de enormes reservas de hidrocarburos en este espacio y, por otro lado, que el deshielo va a permitir la apertura con nuevas rutas de navegación que permitan una circunnavegación. El interés de China es evidente ya que al igual que ocurre con el canal de Suez, quien controle la llamada (*Northern Sea Rout NSR*) controlará una arteria principal de la nueva economía capitalista mundial.

China, en calidad de signataria del tratado de Svalvard (1925), ha empezado, desde el 2005, a expresar su voluntad de desempeñar un rol más activo en el Ártico y sus esfuerzos diplomáticos han permitido su admisión en el Consejo Ártico (2010). Asimismo, Pekín, en 2013, manifestó su deseo de convertirse en una nación polar como elemento clave de su estrategia marítima.

Lo que es innegable, por tanto, es que China quiere influir en la gobernanza del Ártico y vigilar que sus intereses son respetados. En el 2018, China publicó un libro Blanco del Ártico, en el que se definía como un estado “casi Ártico”. Aun reconociendo los derechos de los 8 países Árticos sobre los territorios de su soberanía, también dijo que otras naciones, incluida China, tenían derechos allí, especialmente en alta mar.

Lo que parece cierto es que la estrategia de China para el Ártico choca con la Estrategia Ártica (2019) con la nueva Estrategia Nacional para la Región del Ártico (2022) de los Estados Unidos, que forma parte de la estrategia global de competición con Rusia y China, aunque con una aproximación quizás más cauta, ya que la cooperación es su idea fuerza principal.

5.3. Taiwán

El asunto quizás más destabilizador de la relación bilateral entre los dos Estados es Taiwán ya que el problema ha pasado de ser una cuestión de reconocimiento de gobiernos –Taipéi o Pekín– a una cuestión central sobre la soberanía y la integridad territorial de China.

Después de la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes de EE. UU., Nancy Pelosi, a Taiwán, en agosto de 2022, a la que se calificó como de provocación, la tensión militar en el Estrecho ha ido en aumento, elevando consiguientemente el nivel de alerta y los peligros asociados a incidentes casuales.

China acusa a EEUU de atizar las tensiones con un claro propósito destabilizador. Si bien las diferentes Administraciones de EEUU han reconocido a Taiwán como parte integral de China, la Ley de Relaciones con Taiwán (1979) aprobada por el Congreso y la venta de armas a Taiwán por más de 37.000 millones de dólares, lo que incluye 21.000 millones de dólares en los últimos tres años, destapan las contradicciones norteamericanos en la defensa de su estrategia para el Indo-Pacífico.

Con el secesionismo en el poder en Taipéi y un poderoso movimiento en EEUU que aboga por abandonar la “ambigüedad estratégica” para rechazar de plano cualquier unificación, ya sea por la fuerza o pacífica, la tensión sube enteros. Tanto la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen como Joe Biden plantean el dilema como un pulso que va más allá del Estrecho para remitirlo a la defensa global de las democracias.

5.4. El cambio climático

Las relaciones en materia de diplomacia climática se asemejan a un oasis ya que tanto EE.UU. como China han sido socios bastante fiables en la medida que comparten un interés sistémico siendo los dos Estados más contaminantes a nivel global.

El acuerdo de las dos superpotencias en 2015 en la Cumbre de París fue determinante para la adopción del Acuerdo de París, en el que la cooperación juega un papel fundamental. Si bien los Estados Unidos y China congelaron sus conversaciones sobre el clima tras la visita de Nancy Pelosi a Taiwán, a finales de 2023 han recuperado plenamente el diálogo sobre la materia y han anunciado su compromiso para “acelerar” el despliegue de la energía renovable durante esta década para impulsar “la sustitución de la generación de carbón, petróleo y gas”, ponen en marcha un grupo de trabajo para acelerar la acción climática durante esta década y que, durante la COP28 de Dubái, impulsarán la celebración de una mini cumbre sobre el metano

6. Conclusiones: los futuros posibles

La pregunta que se hacen los estudiosos de las relaciones internacionales es cuál será el futuro de las relaciones internacionales entre EE.UU. y China con la vista puesta en el año 2049, que es cuando se cumplirá el centenario de la RPC y la creación del PCC. Si hay algo que caracteriza este análisis es, por un lado, el enfoque realista lo que determina un cierto sesgo sobre la amenaza, la seguridad y la defensa, el poder de suma cero, y la prioridad del conflicto sobre la cooperación como elementos determinantes de la evolución de estas relaciones entre las dos naciones; por otro lado, que a la hora de estudiar los futuros posibles el foco se ha puesto sobre el comportamiento de China, quizás porque sea el mejor candidato a la hegemonía mundial en las próximas décadas.

Los escenarios que se plantean en un futuro cercano son los siguientes:

- El primero es de continuidad del liberalismo institucional y una extensión de la hegemonía de los EE.UU., aunque claramente ha entrado en periodo de erosión o de descenso bajo la conformidad de China que sigue apostando por la estabilidad.

- El segundo escenario que se plantea es el de un conflicto armado. Los problemas internos, tanto de EE.UU. como de China, podría desembocar en crisis domésticas que requieran de un enemigo externo como elemento integrador. A esta situación de posible conflictividad contribuyen aspectos tan importantes como el cambio climático y problemas derivados como la escasez de recursos, que obligan a los Estados a tener que gestionar más escenarios conflictivos por presión estructural.
- El tercero de los escenarios plantea que, en los próximos años, la relación entre EE.UU. y China pase por un acercamiento estratégico y la reactivación de modelos cooperativos que se han quedado aparcados.

En resumen, a lo que parece que la sociedad internacional se avoca antes del 2049 es o bien hacia un nuevo orden internacional en el que China esté al frente; un mismo orden internacional donde en la cabeza esté China; o nuevo orden internacional transformado en el que EE.UU. y China comparten el liderazgo y posición de supremacía y control sobre el sistema.

Referencias bibliográficas

- García, C. (2014), “China en las relaciones internacionales: hacia la consolidación de la multipolaridad compleja” en PELEGRÍN, A. y TORROJA, H. (eds.), *China hoy: claves para entender su posición en el tablero internacional*, Barcelona/Madrid, CEI/Marcial Pons, pp. 19-56.
- Moure, L. (2015), “Orden internacional en transición y Relaciones Internacionales: Aproximaciones teóricas al declive hegemónico estadounidense y al ascenso de China como potencia global”, en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Madrid, Aranzadi, pp. 367-449.
- Ríos, X. (2008), “China y sus relaciones con Estados Unidos: ¿competencia o interdependencia?”, *Anuario CEIPAZ*, 2007-2008, pp. 155-169.
- Ying Fu, Y. (2021), “Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos-China desde la perspectiva china”, Documento Opinión 69/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Lecturas recomendadas para ampliar conocimientos:

- Chan, Steve (2017), *Trust and Distrust in Sino-American Relations: Challenge and Opportunity*, Cambria Press.
- Bustelo, Pablo y Soto, Augusto (2003), “Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿asociación o competencia estratégicas?”, Documento de trabajo 30/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Sutter, Robert G. (2022), *US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present*, Rowman & Littlefield.
- Tan, Andrew T. H. (2016), *Handbook of US-China Relations*, Edward Elgar Pub.
- Vinodan, C. y Kurian, A. L. (2022), *US-China Relations in the 21st Century*, Routledge.
- Wang, Dong (2021), *The United States and China. A History from the Eighteenth Century to the Present*, segunda edición, Rowman & Littlefield.

MONOGRÁFICO II.

RUSIA Y UCRANIA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN

1. Antecedentes y contexto	459
2. Un breve apunte sobre el desarrollo del conflicto armado	462
3. Algunas cuestiones jurídicas de interés a la luz del derecho internacional: la agresión rusa, la legítima defensa ucrania y doctrinas en tensión	465
4. Violaciones del Derecho internacional, responsabilidad internacional y mecanismos judiciales para hacerla efectiva	469
5. Algunas conclusiones.	473
Referencias bibliográficas	474

1. Antecedentes y contexto

Aunque la fecha de inicio del conflicto armado entre Rusia y Ucrania se haya establecido el 24 de febrero de 2022, día en el que la Federación Rusa atacó e invadió Ucrania desde varios frentes, lo cierto es que este hecho solo abre una nueva etapa de un conflicto internacional que arranca en el año 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia. Desde aquel momento, los dos Estados han mantenido un conflicto abierto, con diferentes niveles y escaladas de violencia, pero que se ha tornado especialmente grave en los dos últimos 2 años.

Las razones que explican la ocupación y la anexión de territorio ucraniano por parte de Rusia a lo largo del S.XX son complejas y variadas, debido a que transcurren de las históricas a las geopolíticas, y ninguna de ellas se entiende si no se toma como punto de partida para su análisis las consecuencias de la desintegración de la Unión Soviética (urss) y las dificultades que ha enfrentado la construcción de la nueva nación que es la Federación Rusa.

La URSS explotó en el año 1991 y de este proceso nacieron 15 nuevos Estados, entre ellos la Federación Rusa –sucesora de la antigua URSS– y Ucrania. La desintegración de la URSS –en palabras de Putin, fue la mayor tragedia

geoestratégica del S. XX– y dejó a Rusia ante un abismo de problemas internos, especialmente de naturaleza económica y política, y propició la pérdida de su peso como superpotencia y como actor global. Solo a partir del año 2005, Rusia, de la mano del mismo Putin, comienza a salir de un largo periodo de crisis aprovechando la escalada de los precios de los hidrocarburos e imponiendo un fuerte orden represivo evitando cualquier tipo de oposición a su liderazgo. Una vez controlados los problemas internos, Rusia decidió volver al escenario internacional.

Durante todo este periodo al que hemos hecho referencia, y que transcurre desde el año 1991 hasta aproximadamente el año 2020, se produce un gran desequilibrio en el escenario de seguridad europeo. Por un lado, tiene lugar la ampliación del área de influencia occidental hacia el Este, debido a que un número importante de países de Europa central y oriental se integraron en la Unión Europea (UE) durante 2004 –Letonia, Lituania, Estonia, Hungría, Rumania, Eslovaquia, República Chequia– y en la OTAN, principal organización militar del planeta liderada por los Estados Unidos (EE.UU.), entre 1999 y 2004, –República Checa, Croacia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia–. Solo Ucrania, junto a Bielorrusia y Moldavia no entraron ni han entrado aún a formar parte de la UE ni de la OTAN. Sin embargo, en el año 2008, en la cumbre que se celebró de la OTAN en Bucarest, se adoptó una Declaración, a instancias de la Administración Bush, en la que se afirmaba que tanto Ucrania como Georgia serían miembros de la Alianza. Aunque este proceso de integración nunca se puso en marcha, levantó la preocupación de Rusia. Asimismo, la que fuera Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Catherine Ashton, cinco años más tarde, en 2013, negoció, sin pensar en las consecuencias, un acuerdo de asociación con Ucrania favoreciendo la caída de presidente ucraniano prorruso, que había sido elegido democráticamente. De hecho, los acontecimientos conocidos como el Euromaidán, y que se refieren a las protestas que tuvieron lugar cuando el presidente Víktor Yanukóvich renunció a firmar el mencionado acuerdo, precedieron a la invasión militar rusa en el Dombás, donde los gobiernos regionales de Donetsk y Luhansk propusieron referendos separatistas constituyendo repúblicas independientes, así como a la posterior anexión ilegal de Crimea devolviéndola al mapa ruso. Por otro lado, en este mismo periodo, se produjo la anulación, retirada o renuncia de una serie de tratados que habían servido para evitar el despliegue de misiles nucleares en el continente europeo, entre ellos, el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF),

acordado entre EE.UU. y la URSS en 1987, o el Tratado de Antimisiles Balísticos (ABM), adoptado en 1972, lo que permitió el despliegue de misiles de los Estados Unidos en Polonia y Rumanía.

Todos estos hechos fueron percibidos por Moscú como una amenaza a sus intereses legítimos de seguridad, más aún en un contexto en el que nace su deseo de ser reconocido de vuelta como una potencia y de contar con una zona de influencia rusa. En este contexto, en el año 2021, Rusia pone sobre la mesa que es absolutamente necesario renegociar el orden de seguridad continental europea, en el que Ucrania juega un papel clave porque es un enclave territorial muy importante para la Federación.

Desde un punto de vista económico, Ucrania ha sido, y eso quizás ahora ya es pasado, la vía de tránsito fundamental del gas y del petróleo de Rusia hasta Europa Central y, por lo tanto, el control de los gaseoductos y oleoductos ha sido fundamental para un país dedicado al monocultivo de hidrocarburos, del que ha sido primer productor y exportador mundial. La situación es hoy obviamente distinta, si tenemos en cuenta las sanciones internacionales impuestas sobre Rusia que afectan a este sector, y a la diversificación de las fuentes de energía por parte de Europa para garantizar su autonomía.

Desde una perspectiva de seguridad, Ucrania es un enclave fundamental para Rusia, no solo porque es una importante frontera, sino porque su orografía, compuesta de una superficie muy llana, con escasos accidentes geográficos, facilita un acceso rápido y directo a Moscú. De este modo, una Ucrania integrada en la OTAN sería para Rusia una amenaza muy directa a la seguridad de su territorio, al no contar su capital con la profundidad de defensa necesaria.

Desde una perspectiva identitaria, el alma de la Rusia blanca se identifica con el rus de Kiev, con esa experiencia que da origen a lo que hoy conocemos como la Rusia europea. De hecho, de acuerdo con la opinión de Putin, Ucrania forma parte de la familia rusa y nadie les preguntó, después de la desintegración de la URSS, si querían pertenecer, desde el punto de vista estatal, a una nueva nación rusa, aunque sí se preguntó a los ucranianos si querían o no ser parte de Rusia a través de una consulta que tuvo lugar en todo el país, incluso en Crimea, la zona más cercana a Rusia, en la que el 54% indicaron que querían formar parte de Ucrania.

Ahora bien, quizás por encima de todo lo anterior, la razón de peso para entender el interés nacional de Rusia en Ucrania se encuentra en el puerto de

Sebastopol, Crimea, que es el cuartel general de su flota del mar negro y la única salida a aguas cálidas que le permite conectar con las rutas internacionales marítimas, ya que la mayor parte de sus fronteras marítimas están congeladas durante una buena parte del año. Para Rusia, la nación más grande del planeta, perder Crimea y Sebastopol sería una catástrofe si pretenden ser reconocidos como una potencia global.

De este modo, Ucrania es una pieza central en el tablero de la geopolítica rusa y está dispuesta a hacer todo lo que sea necesario para evitar que dé un paso en contra de sus intereses. Por esta poderosa razón, Rusia ha argüido todos los argumentos posibles, desde el mismo momento de la anexión de Crimea, para justificar una invasión de un alcance y gravedad que en sus inicios fueron difíciles de prever: proteger a la población prorrusa de Donetsk y Luhansk en Ucrania, de lo que el propio Vladimir Putin ha denominada un “genocidio”, a los que se han sumado la desmilitarización y “desnazificación” de Ucrania, en manos de lo que considera un gobierno ilegítimo al ser continuador del surgido tras las revueltas de 2014.

2. Un breve apunte sobre el desarrollo del conflicto armado

El conflicto entre Rusia y Ucrania previa a la invasión, como ya se ha indicado, se encontraba latente si tenemos en cuenta la anexión de Crimea por parte de Rusia, en el 2014; el reconocimiento de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Luhansk; y, además, las continuas manifestaciones rusas que exigían una reorganización del mapa de seguridad en Europa, para lo que Putin dio un ultimátum, el 17 de diciembre de 2021, exigiendo a EE.UU. y la OTAN que retiraran la presencia de la OTAN de Europa del Este y que limitara el despliegue de misiles, pretensiones que EE.UU. calificó de inaceptables.

Hay que tener en consideración que, si bien desde la anexión de Crimea, Rusia había desplegado efectivos militares cerca de la frontera de Ucrania, a finales de 2021 la movilización de tropas y armas había aumentado exponencialmente; la inteligencia de los EE.UU puso en alerta a Ucrania sobre una posible invasión, y en los primeros meses de 2022 mercenarios rusos del grupo Wagner, afiliado al Kremlin, penetraron de forma encubierta y vestidos de civil con unos 300 hombres en los distritos administrativos ucranianos de Donetsk y Luhansk.

Sin embargo, el propio gobierno ucraniano no era de la opinión de que esta invasión se iba a producir, algo paradójico si se tiene en consideración los acontecimientos sucedidos en 2014.

El 24 de febrero de 2022, Rusia dispuso a 180.000 efectivos de las tropas rusas, además de armamento y material militar, sobre la frontera con Ucrania y lanzó un ataque sobre su territorio desde varios frentes: norte, desde Bielorrusia; este, desde el Dombás; y, por último, sur, desde Crimea. Con esta estrategia Rusia pretendía establecer una situación inmanejable para la defensa ucraniana, obligando a la dispersión de fuerzas, y facilitar la toma de Kiev, lo que permitiría derribar a Zelenski rápidamente e imponer un gobierno títere. Ante esta estrategia de hechos consumados, la intervención de los aliados de Kiev sería prácticamente impensable.

Sin embargo, la operación rápida de Rusia, o “Plan A”, fracasó estrepitosamente. En particular, hay que señalar el fracaso de la toma de uno de los aeropuertos cercanos a Kiev, sobre el que se había dibujado una estrategia de control por parte de las fuerzas armadas que llegaban desde Bielorrusia, y que facilitaría el desembarque aéreo de unidades de élite rusas que pudieran desde allí llegar a la capital, tomar los principales lugares de poder y de ese modo derribar a Zelenski. Esa operación fracasó y se desconocen sus razones: si fue la ineptitud de las propias fuerzas rusas, una brillante defensa de los ucranianos, o la actividad de los servicios secretos de los EE.UU. interviniendo las comunicaciones rusas. Si no hubiera sido así, probablemente, al igual que pasó con la anexión de Crimea, la respuesta occidental hubiera sido tibia y la guerra no se habría prolongado ya que Occidente no hubiera estado dispuesta a plantear una guerra contra Rusia por una Ucrania que no considerada para aquellos un interés vital.

Ante esta situación, inesperada, Rusia fue poniendo en marcha el “Plan B” lo que sí ha provocado, una contundente respuesta occidental, inicialmente no prevista, que se ha diseñado mediante el establecimiento de sanciones internacionales y el apoyo económico y militar a Ucrania. La estrategia rusa ha pasado por llevar a cabo bombarderos masivos contra infraestructuras básicas de amplias zonas de Ucrania –centrales eléctricas, depuradoras de agua, edificios gubernamentales, hospitales y ataques indiscriminados contra bienes y población civil– en una táctica de hostigamiento hacia la propia población. Para ello ha realizado una importante movilización de efectivos –más de 300.000 soldados han sido movilizados de manera forzada– y ha puesto en marcha una economía de guerra para la producción de armas. A pesar del importante despliegue y superioridad

militar, Rusia no ha conseguido el control sobre el espacio aéreo ucraniano, fundamental en las operaciones de guerra convencional moderna, y no ha podido doblegar a Ucrania, manteniendo sus operaciones en el sur-este del país para intentar controlar, al menos, el Dombás, Jerson, Zaporíyia y Mariupol.

Ucrania ha respondido de manera ofensiva al embate ruso y la guerra se ha librado con el apoyo de Occidente, que ha facilitado apoyo económico y militar, aunque este ha ido llegando de manera escalonada. De esta forma las tropas ucranianas han recibido lanzamisiles antitanque Javelin y antiaéreos Stinger, provistos por EE.UU., los NLAW, fabricados por Reino Unido y Suecia, y los Panzerfaust 3, de Alemania; sistema de armas M777 de EE.UU.; drones Bayraktar, fabricados por Turquía, y los Switchblade estadounidenses; avanzados sistemas de artillería de parte de EE.UU., entre estos los obuses M777 y el sistema de lanzamiento múltiple de misiles HIMAR; obuses de largo alcance Caesar; cañones autropulsados Panzerhaubitze 2000; los lanzacohetes (MLRS) M270, que ya están siendo utilizados en los combates; tanques Leopard 1 y 2, Abrams y Challenger 2.

A pesar de toda esta transferencia de armas, los socios occidentales no han participado con efectivos o tropas y la OTAN se ha negado a la petición de Ucrania de establecer una zona de exclusión aérea, lo que hubiera llevado a una escalada del conflicto a un nivel superior y la implicación más directa de la OTAN.

La situación actual se ha vuelto más compleja debido a que el principal suministrador de ayuda económica y militar a Ucrania, EE.UU., está encontrando enormes dificultades para continuar prestando un apoyo clave debido a la negativa que ha mostrado respecto de esta cuestión el Senado, en manos republicanas. Ucrania, por otro lado, está al límite de su capacidad de movilización de tropas, mientras que Rusia puede desplegar todavía muchos más efectivos y tiene capacidad industrial para fábricas armas, materiales y equipos.

Para Ucrania esta es una guerra existencia, en el sentido de que, si no la gana – lo que significa expulsar a todas las tropas rusas de su territorio, incluido Crimea – posiblemente desaparecerá como nación. Ahora bien, para continuar haciendo frente a la invasión rusa depende para del apoyo occidental. Sin embargo, el paso del tiempo juega en su contra en la medida que Ucrania, a fin de cuentas, no es un interés esencial ni para EE.UU. ni para la UE y, después de 2 años de conflicto, el coste económico de la guerra puede llegar a ser un lastre del que las potencias occidentales se quieran librar. Para Rusia esta es una guerra también existencial y la prolongación del conflicto, como se ha mencionado, corre a su favor.

En un contexto en el que no hay posibilidad de negociación las previsiones son que el conflicto se extenderá durante un largo periodo de tiempo todavía.

3. Algunas cuestiones jurídicas de interés a la luz del derecho internacional: la agresión rusa, la legítima defensa ucrania y doctrinas en tensión

Con arreglo a lo que se ha indicado en epígrafes anteriores, algunas de las razones esgrimidas por Rusia para justificar el ataque y la invasión de Ucrania giraban sobre la necesidad de defender a la población prorrusa del Dombás, de lo que Putin calificó un genocidio, arrojándose la responsabilidad de proteger a esta población de la comisión de un crimen de extraordinaria gravedad.

El principio conocido como “responsabilidad de proteger a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, fue afirmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 y se basa en tres pilares igual de importantes: la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones; la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones; y la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que este no logra hacerlo.

El principio ha sido objeto de una importante reflexión por parte de los órganos esenciales de las Naciones Unidas, que han hecho referencia al mismo en diferentes ocasiones y, en algunos casos, se han aprobado tanto resoluciones temáticas como específicas de un país sobre esta cuestión. De esta forma, el Consejo de Seguridad se ha referido a la responsabilidad de proteger en más de 50 resoluciones y declaraciones de la Presidencia. Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos ha hecho referencia a este principio en diversas resoluciones. Además, la Corte Internacional de Justicia se ha pronunciado sobre él en el marco de la aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (1948). Por último, se ha publicado como documento oficial de las Naciones Unidas el Marco de Análisis para Crímenes Atroces elaborado por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.

La responsabilidad de proteger tiene su andamiaje jurídico en el Derecho internacional convencional y consuetudinario, que establecen la obligación no solo

de castigar estos crímenes atroces, sino también de prevenirlos. En algunos casos, como en el del delito de genocidio, la obligación de prevenir que se establece en el artículo I de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio se ha convertido en una norma del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que es obligatoria para todos los Estados, independientemente de que hayan ratificado o no la Convención. De la misma forma, la obligación de “respetar y hacer respetar” el Derecho internacional humanitario, que se recoge en el artículo 1 común de los Convenios de Ginebra, también se considera una norma del derecho internacional consuetudinario y puede interpretarse en el sentido de que esta disposición abarca la obligación de prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidos los crímenes de guerra.

En esta misma dirección, el 27 de febrero de 2007, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) dictó una importante sentencia en la causa relativa a la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro). El Tribunal declaró que la obligación “de prevenir” dentro del ámbito de aplicación de la Convención imponía una obligación que no estaba limitada territorialmente. Según la Corte, todos los Estados con capacidad de influir efectivamente en la actuación de las personas que puedan cometer o ya estén cometiendo genocidio, incluso fuera de sus propias fronteras, tienen la obligación de utilizar todos los medios de los que razonablemente dispongan para evitar el genocidio en la medida de lo posible.

El Documento Final de la Cumbre 2005 especifica, en el párrafo 138, que los Estados tienen la responsabilidad de prevenir la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, así como la incitación a su comisión. Asimismo, el párrafo 139 de este mismo documento, continúa subrayando la responsabilidad de la comunidad internacional de prevenir crímenes atroces ayudando a los Estados a crear capacidad para proteger a su población y prestando asistencia a los Estados que se encuentren en situaciones de tensión “antes de que estallen las crisis y los conflictos”. Cuando los Estados incumplan “manifiestamente” su responsabilidad de proteger a las poblaciones de crímenes atroces, la comunidad internacional también ha declarado que está dispuesta a emprender medidas colectivas, “de manera oportuna y decisiva”, para proteger a las poblaciones de estos crímenes, utilizando todas las herramientas disponibles y teniendo en cuenta los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional.

A pesar de que Rusia notificó, el 24 de febrero de 2022, al Secretario General de la ONU y al Consejo de Seguridad su propósito de proceder a una “operación militar especial”, fundada en la legítima defensa que recoge el artículo 51 de la Carta de la ONU, y en la que anexa el discurso de Putin a la nación en el que justifica su acción por la petición de ayuda de las repúblicas del Dombás y en la necesidad de poner fin al genocidio perpetrado en Ucrania, se puede concluir que su intento de revestir la invasión de legalidad es prácticamente insostenible si tenemos en cuenta los límites que exige una acción responsable y oportuna del principio de proteger. En este sentido, una iniciativa de carácter unilateral, que conlleva el uso de la fuerza contra un tercer Estado, en lo que parece además más un ejercicio de lo que podría calificarse legítima defensa preventiva, prohibida por el Derecho internacional, cuando además no responde a una acción colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad (CS), en el marco de las competencias que le confiere el Capítulo VII de la Carta, es a todas luces contraria al Derecho internacional. De hecho, no hay ninguna norma de Derecho internacional vigente que autorice, legitime o atribuya un derecho a los Estados, al margen del CS, para llevar a cabo intervenciones “humanitarias” sobre la base de denuncias de estar cometándose violaciones masivas de derechos humanos.

En conclusión, el ataque y la invasión rusa en Ucrania solo puede calificarse jurídicamente como de una agresión en el sentido de la resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), que la define de la siguiente manera: “El uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta (...)” que precisa, además, que “independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él”.

A la agresión rusa, Ucrania respondió amparada por la legítima defensa, recogida en el artículo 51 de la Carta de la ONU, y que establece con claridad que tiene derecho a usar la fuerza armada para repeler la invasión y recuperar el control y dominio sobre su territorio. Ahora bien, el derecho a usar la fuerza debe ser proporcionado y limitado, y no le da derecho a llevar combates en territorio ruso y en todo caso y circunstancia debe respetar el Derecho internacional humanitario.

Una cuestión que ha despertado un gran interés es la de la naturaleza de la ayuda que ha recibido Ucrania del llamado bloque occidental en el ejercicio del derecho a su legítima defensa, en particular, la ayuda militar. Es sabido que la ayuda ha sido amplia, diversa y ha respondido a diferentes mecanismos. De una parte, aunque no se ha tratado de una ayuda directa a Ucrania, se han establecido sanciones económicas contra Rusia: la Unión Europea, Estados Unidos y otros tantos países han adoptado diferentes paquetes de sanciones económicas que han ido desde las sanciones individuales –que han afectado a más de 1900 personas, incluidas el propio Putin y Serguéi Lavrov, ministro de asuntos exteriores– hasta las sanciones económicas dirigidas a sectores clave de la economía rusa, como la energía, el transporte, la aeronáutica, la industria de defensa, las materias primas y la prestación de servicios –y que han incluido la prohibición de las exportaciones y las importaciones de algunos bienes desde y hacia Rusia (armas ligeras, aeronaves y equipos relacionados con ellas, productos de doble uso, alta tecnología, materiales, etc.), un embargo al oro, la prohibición de que los buques con pabellón ruso accedan a los puertos, o a la portación, compra y transferencia, directa o indirecta, de diamantes provenientes de Rusia–. De otra parte, los países occidentales han prestado ayuda humanitaria, económica y militar directa –solo la Unión Europea ha puesto a disposición de Ucrania más de 8 000 millones de euros en apoyo al país y a su población (más de 31000 millones de euros en ayuda financiera, presupuestaria y humanitaria, 17 000 millones de euros en ayuda a refugiados en la UE, 27000 millones de euros en ayuda militar y 9450 millones de euros en subvenciones, préstamos y garantías aportados por los Estados miembros de la UE), mientras que EE.UU. ha enviado más de 75000 millones de dólares en efectivo y equipamiento para la defensa de ese país (la mayor parte de la ayuda se ha destinado a las operaciones militares de Ucrania, a mantener el funcionamiento de su gobierno y atender sus necesidades humanitarias). Sin esta ayuda, Ucrania no hubiera podido hacer frente a un conflicto que ya se alarga dos años.

Ahora bien, la pregunta que se plantea es hasta qué punto la ayuda a un Estado beligerante, en particular la ayuda militar, puede considerarse legal. En este sentido, cualquier Estado agredido, como Ucrania, tiene derecho en su legítima defensa a recabar la ayuda internacional de Estados y organizaciones internacionales para la protección de los bienes e intereses de la comunidad internacional en su conjunto. La ayuda es legal a una sola de las partes, a la parte agredida, como medio de coerción legal o contramedidas, adoptadas por Estados no directamente

afectados por el hecho ilícito internacional ruso, pero que tienen como objeto ejercer presión para revertir la situación creada, es decir, que cese en su ilícito y asuma la responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones. Además, como ha señalado la CIJ, los Estados y las organizaciones deben de cooperar por medios lícitos para poner fin a la violación de normas internacionales imperativas.

Ahora bien, partiendo de esta afirmación, es cierto que la ayuda militar posiciona al Estado o a la organización internacional muy próxima a la parte beligerante y es clave, para evitar la escalada de la violencia, en este caso entre Rusia y el bloque occidental, no participar en la estrategia militar, es decir, que el Estado agredido sea el que determine la conducción de las hostilidades con sus propios objetivos como único agredido; no participar con medios humanos directamente en los combates (aunque se suministre información e inteligencia); y limitar el alcance de los armas y material militar suministrado (los Estados de la UE y de la OTAN negaron la petición de Ucrania de “cerrar su espacio aéreo” o establecer zonas de exclusión, medida que implicaba entrar en combate al tener que disponer de pilotos y aviones de guerra occidentales dispuestos a expulsar a los bombarderos rusos, o la negativa a entregar misiles guiados a Ucrania con un alcance superior a los 300 km que podrían impactar en territorio ruso). Se ha buscado, por lo tanto, ayudar a Ucrania dentro de la legalidad establecida y sin correr riesgos de escalar en las hostilidades hacia una gran guerra europea.

4. Violaciones del Derecho internacional, responsabilidad internacional y mecanismos judiciales para hacerla efectiva

El conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha dejado un número más que significativo de conductas que han supuesto una violación grave de las normas y de las obligaciones del Derecho internacional que generan responsabilidad internacional para los Estados y, en el caso de los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional penal de los individuos. Nos vamos a centrar en el análisis de la activación de los casos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Corte Penal Internacional (CPI), recursos judiciales que han sido utilizados como resortes para hacer cumplir a Rusia con el derecho internacional y evitar la impunidad.

Por parte de Rusia, la agresión contra Ucrania es una violación flagrante del principio que prohíbe la amenaza o y el uso de la fuerza, recogido en el artículo

2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, y pilar de la construcción de las relaciones entre los Estados después de la segunda guerra mundial. La conducción de las hostilidades en Ucrania, en particular, los ataques desproporcionados, indiscriminados o dirigidos que se han llevado a cabo contra infraestructuras y personas civiles, además del uso de medios y métodos de guerra prohibidos, constituyen violaciones graves de las normas del Derecho internacional humanitario.

El 27 de febrero de 2022, Ucrania presentó ante la CIJ una solicitud de adopción de medidas provisionales contra la Federación de Rusia en una controversia relativa a la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (*Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*) en la que alegaba que Rusia había afirmado injustamente la comisión de un genocidio en Ucrania para justificar la invasión.

El 16 de marzo de 2022, la CIJ se pronunció sobre su jurisdicción sobre la base el Artículo IX de la Convención –sin la participación de Rusia en el procedimiento– y decidió ordenar la suspensión de todas las operaciones militares que comenzaron el 24 de febrero de 2022 en territorio de Ucrania. Además, señaló que Rusia debía garantizar que ninguna de sus unidades armadas militares o grupo irregular, organización o individuo que pudiera estar apoyando, promueva acciones militares relacionadas con la incursión rusa en cuestión. Finalmente, solicitó que ambas se abstuvieran de cualquier acción que pudiera agravar o extender o dificultar la disputa¹.

Una vez que Ucrania presentó su Memoria, el 1 de junio de 2022, diferentes Estados presentaron declaraciones sobre el asunto de la demanda de acuerdo con el art. 63.2 del Estatuto de la Corte. El 3 de octubre de 2022, la Federación de Rusia presentó sus objeciones preliminares a la jurisdicción de la Corte y a la admisibilidad de la demanda². Si bien Rusia solicitó la inadmisibilidad de todas ellas, en junio de 2023, la CIJ rechazó las objeciones presentadas por Rusia– salvo la declaración realizada por los Estados Unidos que fue aceptada por la Corte por

1. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)* Request for the indication of provisional measures 16th march 2022.

2. *Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian federation)* preliminary objections submitted by the Russian Federation. 1 october 2022.

unanimidad debido a la reserva que realizó al Artículo IX de la Convención sobre Genocidio sobre la jurisdicción de la propia CIJ³–.

A pesar de las decisiones adoptadas por la CIJ, y de que Rusia no haya dado cumplimiento a las medidas provisionales acordadas por la Corte, debido sustancialmente a la ausencia de mecanismos coercitivos para hacerlas cumplir, la decisión judicial puede considerarse una victoria para Ucrania porque marca un paso importante hacia la determinación de la ilegalidad del ataque y de la invasión rusa a la luz del Derecho internacional. De la misma manera, el bloqueo por parte de Rusia de los intentos del Consejo de Seguridad de condenar la invasión pone de manifiesto las limitaciones de la arquitectura institucional y la necesidad de revisarla.

Además de la CIJ, la Corte Penal Internacional (CPI) ha actuado para evitar la impunidad de algunas de las conductas anteriormente mencionadas que constituyen crímenes de carácter internacional y que son competencia de la Corte de acuerdo con el artículo 5 del Estatuto de Roma. Si bien la CPI tiene jurisdicción sobre crímenes que se hayan cometido en el territorio o por nacionales de algunos de los Estados parte, en el caso de la invasión de Rusia a Ucrania, debido a que ninguno de los dos Estados directamente afectados en la situación han ratificado o se han adherido al Estatuto– la atribución de su competencia ha sido posible en virtud de las dos declaraciones de aceptación de la competencia de la Corte realizada por Ucrania después de la anexión ilegal de Crimea, en los años 2014 y 2015, en particular esta última, que permite investigar hechos cometidos en el territorio de Ucrania desde el 20 de febrero de 2014 en adelante sin limitación temporal.

Sobre la base del reconocimiento por parte de Ucrania de la competencia de la CPI, el fiscal Khan anunció, el 28 de febrero de 2023, su intención de solicitar la preceptiva autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares para iniciar una investigación, lo que hizo formalmente el 1 de marzo, en la medida que ni Ucrania –al no ser Estado parte– ni el Consejo de Seguridad –bajo el veto de la propia Rusia– podían activarla. A la solicitud del fiscal se sumaron 43 Estados que han remitido de forma individual⁴ o conjunta⁵ la situación en Ucrania.

3. Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (ukraine v. russian federation). admissibility of the declarations of intervention.

4. Lituania, Japón, Chile, Macedonia del Norte y Montenegro.

5. Albania, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos,

Respecto de los crímenes sobre los que la CPI puede ejercer su competencia en la situación de Ucrania, hay que aclarar que las declaraciones de Ucrania adoptadas en virtud del art. 12.3 del Estatuto de Roma, en particular la de 2015, se refiere de forma genérica a los “acts committed in the territory of Ukraine since 20 February 2014”. Ello implica que la competencia material de la CPI, que podrá ejercerse tanto respecto de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra –por otro lado, coherente con los términos de la remisión realizada por los Estados parte en virtud del art. 14 del Estatuto–. En este sentido, la CPI será competente para enjuiciar todos los crímenes de genocidio, guerra o lesa humanidad cometidos tanto por nacionales ucranianos y por nacionales de terceros Estados en el territorio de Ucrania en el marco del conflicto armado que se libra en Rusia y Ucrania.

Sin embargo, la CPI no podrá ejercer su jurisdicción, en ningún caso, respecto del crimen de agresión, ya que Ucrania no solo no ha reconocido la competencia de la Corte respecto de esta categoría de crímenes, sino que además resultaría imposible su establecimiento debido a las especiales reglas que se adoptaron en la Conferencia de Revisión de Kampala en 2010 respecto de la atribución y ejercicio de la competencia de la CPI para el crimen de agresión. No es de extrañar, por tanto, que hayan surgido diversas iniciativas para poner en marcha una nueva jurisdicción penal *ad hoc* para el enjuiciamiento de los presuntos autores de crímenes de agresión que, sin embargo, hasta la fecha no se han concretado en el establecimiento de mecanismos formales

La investigación del caso, que comenzó el 3 de marzo de 2023, se encuentra en curso aunque no sin importantes limitaciones debido a la complejidad de la situación de Ucrania: un conflicto armado de una enorme intensidad; en el que participan unidades militares de varias nacionalidades (no solo ucranianos y rusos), así como grupos armados no estatales; en el que buena parte del territorio en que se han cometido o se están cometiendo los crímenes no está controlado por las autoridades ucranianas; y en el que se han producido desplazamientos masivos de población, dentro y fuera de Ucrania, que dificultan aún más la obtención de pruebas y la localización de testigos. Hay que subrayar la importancia de la orden de arresto cursada, el 17 de marzo de 2023, por la Sala de Cuestiones Preliminares II, sobre Wladimir Putin, presidente de la Federación Rusa, y

Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Suiza y Reino Unido. La remisión conjunta fue remitida por nota verbal de Reino Unido y posteriormente ha sido reafirmada individualmente por cada uno de los Estados remitentes.

Maria Alekseyevna, comisaria rusa de los Derechos del niño, en relación con presuntos crímenes de guerra relativos a la deportación y el “traslado ilegal” de niños de la Ucrania ocupada. La Sala de la CPI encontró motivos razonables para considerar que Putin es responsable de haber cometido los actos directamente, juntamente con otros o a través de otros, así como “por no haber ejercido un control adecuado sobre los subordinados civiles y militares que cometieron los actos, o permitieron su comisión, y que estaban bajo su autoridad y control efectivos, de conformidad con la responsabilidad superior”, por tanto, sostiene que hay “motivos razonables para creer que Putin y Lvova-Belova tienen responsabilidad penal individual”. A pesar de todas las dificultades que conlleva una posible detención y entrega de Putin, tanto de carácter jurídico –inmunidades de jurisdicción de los Jefes de Estado y de Gobierno en el exterior y el principio de complementariedad sobre el que se basa el ejercicio de la competencia de la Corte– como político –riesgo de una escalada del conflicto– supone un enorme desafío a la impunidad de los responsables de estos aberrantes crímenes.

5. Algunas conclusiones

El conflicto armado entre Rusia y Ucrania plantea enormes desafíos en el plano político, jurídico e institucional internacional. Desde la perspectiva política, el conflicto ha transfigurado con claridad las relaciones internacionales entre los actores más importantes de la sociedad internacional contemporánea, en particular, las de EE.UU, la Unión Europea y los Estados que forman parte del bloque occidental con Rusia al tensionar más la relación entre ellos; pero también estrechando los lazos con las naciones más cercanas a la Federación como son China, India, algunos Estados africanos y de América Latina, y todo ello con un impacto fundamental respecto de sectores tan significativos como el de la energía o el de los alimentos.

De la misma manera, el conflicto ha puesto de manifiesto la fragilidad del Derecho internacional antes los envites del uso de la fuerza y el excedo de frugalidad de las instituciones que fueron creadas después de la Segunda Guerra Mundial para garantizar la paz y la seguridad internacionales. La falta de eficacia del Consejo de Seguridad de la ONU, máximo garante de este orden, por el veto que pueden ejercer sus miembros permanentes, entre ellos Estados Unidos, Rusia y

China, y la ausencia de otro tipo de mecanismos coercitivos en la institución han hecho que la organización caiga en el descrédito y se oigan cada vez más voces que piden una reforma sustancial del sistema.

Referencias bibliográficas

- Acosta Sánchez, Miguel A. (2023) La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo, Documento de Opinión 15/2023
- Escobar Hernández, Concepción (2022) La guerra de Ucrania/War in Ukraine, Revista Española de Derecho Internacional, Sección ESTUDIOS, Vol. 74/2, julio-diciembre 2022, Madrid, pp. 57-76
- Mangas Martín, Araceli (2022). Guerra en Ucrania: perspectiva jurídico-internacional. Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 60, pp. 9-25 (ISSN: 1578-956X).
- Pureza, Jose Manuel y Alcaide-Fernández, J. (2022) La guerra en ucrania: ¿Qué (des)orden antecede a qué nuevo (des)orden?, REEI, núm. 44, diciembre 2022
- Fernández Pons, Xavier, González Beilfuss, Cristina, Navarro Michel, Mónica, Soto, Yasmina (2023) Impactos de la guerra de Ucrania, Valencia: Tirant lo Blanch

MONOGRÁFICO III.

EL ÚLTIMO CONFLICTO ARMADO ENTRE ISRAEL Y HAMÁS

Libia Arenal Lora

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. Antecedentes	477
2. Cronología del conflicto armado sobre la Franja de Gaza	481
3. El balance del conflicto en términos de destrucción de vidas humanas y de bienes civiles; la crisis humanitaria	486
4. El contagio a Oriente Próximo	489
5. Algunas consideraciones jurídicas de las consecuencias del conflicto a la luz del Derecho internacional.	492
6. Conclusiones	497
Referencias bibliográficas	497

Nota aclaratoria: debido a la actualidad y rápido desarrollo del conflicto, una parte sustancial de la información se ha recabado de fuentes periodísticas (noticias EFE, CNN en español, radiotelevisión española y Wikipedia) de informes de organizaciones no gubernamentales sobre el terreno (Administración Internacional) y organismos de Naciones Unidas (UNWRA).

1. Antecedentes

El conflicto más longevo en la región es, sin lugar a duda, el árabe-israelí y su inicio se remonta, al menos oficialmente, al año 1948, poco después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Resolución 181 (II), el 29 de noviembre de 1947, en la que estableciera la partición de Palestina en un Estado judío, un Estado árabe y una zona bajo régimen internacional particular.

Palestina formó parte del Imperio Otomano desde 1516, una vez capturada a los mamelucos, y su dominio prevaleció, de manera casi ininterrumpida, durante 4 siglos, hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial. En el marco del desarrollo de la Gran Guerra, si bien Francia y Gran Bretaña necesitaban el apoyo de los árabes para vencer a los otomanos, y utilizaron en su provecho la promesa de una futura independencia a la que aspiraba el mundo árabe en la región de Oriente Próximo y Medio, el acuerdo Sykes-Picot (1916), un pacto secreto entre las dos potencias europeas, con el consentimiento de la Rusia aún presoviética, estableció cuál sería el reparto de las posesiones del Imperio Otomano en Oriente Próximo tras la Primera Guerra Mundial, lo que incluía la división de Palestina en áreas administradas por británicos y franceses. Como consecuencia, la Gran

Siria se descompondría y Francia se quedaría con Siria y Líbano y Gran Bretaña con Transjordania, Irak y Palestina.

Esta situación fue especialmente perjudicial para Palestina ya que con ella se daría comienzo a la colonización inglesa, al mismo tiempo que estos últimos se comprometían formalmente, a través de la Declaración Balfour¹ (1917), a construir “un hogar nacional judío en Palestina”, lo que fomentó la colonización sionista de la Palestina histórica, que ya había comenzado a finales del s. XIX.

El “Mandato Británico” sobre Palestina fue aprobado formalmente por la Sociedad de Naciones en 1922 y se mantuvo hasta el año 1948, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el control británico sobre Palestina se hizo cada vez más débil, debido a una serie de factores políticos, militares, económicos y de opinión pública. De esta manera, a principios de 1947, el Gobierno británico anunció su deseo de poner fin al mandato y pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que formulara recomendaciones sobre el futuro del país.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 29 de noviembre de 1947, con 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones, adoptó

la Resolución 181 (II), en la que recomendaba dividir Palestina en dos Estados: un Estado árabe independiente junto a un Estado judío, el Régimen Internacional Especial para la ciudad de Jerusalén y la expiración del Mandato Británico.

Si bien los líderes judíos aceptaron el plan propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y proclamaron el Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948, reconocido rápidamente por Estados Unidos, la Unión Soviética y otros países, los líderes árabes palestinos lo rechazaron y todos los Estados musulmanes y árabes independientes votaron en contra de este.

De manea casi inmediata tuvo lugar el comienzo de la primera guerra árabe-israelí (1948), que se desarrolló entre una alianza de los 5 países árabes vecinos



a Israel (Líbano, Siria, Egipto, Transjordania e Irak) y el nuevo Estado. El resultado de este conflicto, que se prolongó durante 1 año, fue un estrepitoso fracaso de las fuerzas árabes, ya que Israel terminó ocupando Jerusalén occidental, el sur de la franja de Gaza y Galilea occidental, con lo que había conseguido expandir sus fronteras más allá de la resolución adoptada por la ONU. Esta primera guerra, concluyó, el 20 de julio, mediando la firma de diferentes acuerdos con Egipto, Líbano, Transjordania y Siria. La expulsión y huida de 700.000 palestinos, que tuvieron que refugiarse en las zonas no ocupadas, y que llevó a la despoblación y la destrucción de más de 500 pueblos palestinos por las fuerzas armadas israelíes, y su posterior borrado geográfico, es llamado la “Nakba”, que significa el “desastre” o la “catástrofe” en árabe. Este momento puede considerarse el inicio de la ocupación palestina por parte de Israel.

La segunda guerra árabe-israelí comenzó con la invasión de Egipto, en el año 1956, por la coalición de Estados formada por Israel, Francia y Reino Unido, coincidiendo con la crisis del Canal de Suez. En este contexto, Israel lanzó la invasión del Sinaí y de la Franja de Gaza, que estaba ocupada y administrada por Egipto desde la firma del armisticio, al final de la guerra de 1948, aunque posteriormente la ONU acordó la retirada de las fuerzas israelíes de la península del Sinaí y de la Franja de Gaza. Justo después de la Segunda Guerra Mundial, en el año 1964, se crea la Organización para la Liberación de la Palestina (OLP) y se adopta la Carta Nacional Palestina, que reivindica un Estado independiente dentro de las fronteras del antiguo mandato británico.

La Guerra de los Seis Días, en 1967, fue la que provocó una nueva fase de ocupación israelí de la Franja de Gaza, Cisjordania, Jerusalén Este, la península del Sinaí (Egipto) y los Altos del Golán (Siria). Salvo el caso de la península del Sinaí, que solo fue devuelta a Egipto en 1979 como consecuencia de los acuerdos de paz de Camp David, el resto de los territorios siguen hoy ocupados militarmente por Israel. La guerra ocasionó una segunda oleada de refugiados, entre 300.000 y 400.000, la mayoría en el exilio en el Líbano, Jordania, Siria y los Estados del Golfo Pérsico. Como consecuencia de esta guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución de 242, aprobada por unanimidad, el 22 de noviembre de 1967, que marca la doctrina paz por territorios y se refiere a la “inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra” y a “la necesidad de trabajar por una paz justa y duradera, en la que todos los Estados de la zona puedan vivir con seguridad”. A partir de esta fecha,

entre 1967 y 1968, el Consejo de Seguridad (CS) se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la ocupación por parte de Israel señalando que es inaceptable y que las medidas tomadas dentro de esta ocupación son inválidas desde la perspectiva del Derecho internacional.

La Guerra de Yom Kipur, fue un nuevo conflicto armado entre Israel y Egipto y Siria, que se desarrolló durante el mes de octubre de 1973, con el propósito de recuperar los territorios que Israel ocupaba desde la Guerra de 1967. Tras la guerra de Medio Oriente de octubre, el CS aprobó la resolución 338 en la que se pidió el alto el fuego y negociaciones de paz. De hecho esta resolución, de la mano de los cambios provocados por esta guerra, en particular la reivindicación árabe de los primeros éxitos en el conflicto y la sensación de vulnerabilidad que causó sobre Israel, allanaron el camino para la celebración de los Acuerdos de Paz de Camp David entre Egipto e Israel que trajeron la recuperación de algunos territorios perdidos durante la guerra, como asentamientos del Sinaí y la Franja de Gaza, y la normalización de las relaciones entre los dos países; esto significó el primer reconocimiento pacífico de Israel por parte de un país árabe y que Egipto quedara en una situación de aislamiento dentro la comunidad árabe.

En el año 1974, un hito significativo para Palestina fue la afirmación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de los derechos inalienables del pueblo palestino a la autodeterminación, la independencia y la soberanía, así como al retorno de los refugiados al adoptar la resolución 3236 (XXIX), de tal suerte que un año después, en 1975, se creó el Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino y confirió a la OLP el estatus de observador en la Asamblea y en las conferencias de la ONU.

La situación de inestabilidad en la región se puso de manifiesto en la Guerra del Líbano (1982) y en el desencadenamiento de la Primera Intifada (1987-1993), movimiento popular en Palestina en contra de las fuerzas israelíes con el objetivo de poner fin a las asfixiantes condiciones sociales en las que vivían los palestinos, que dejó un saldo de casi 2000 palestinos muertos, y que llegó a su fin con los Acuerdos de Oslo. En el ínterin de este periodo, en 1988, el Consejo Nacional Palestino, reunido en Argel, proclamó la creación del Estado de Palestina.

Los Acuerdos de Oslo (1993), firmados entre Isaac Rabin y Yasser Arafat, fueron considerados un hito histórico en el sentido que implicaban, por un lado, el reconocimiento mutuo del Estado de Israel y de la OLP y, por otro lado, el acuerdo de devolver a los palestinos la mayor parte del territorio ocupado en la

Guerra de los Seis Días (1967), lo que allanaba el camino para el establecimiento del Estado de Palestina. Sin embargo, el enorme fracaso de los Acuerdos de Oslo, el posterior asesinato de Rabin y la muerte de Arafat, llevaron a una intensificación de la conflictividad entre Palestina e Israel, ya que este último continuó ampliando sus asentamientos y con ello extendiendo el territorio ocupado, gestionado bajo una política de *apartheid* contra el pueblo palestino, lo que provocó el estallido de la Segunda Intifada (2002-2005).

De este periodo que abarca los primeros años del S. XXI, cabe destacar el inicio de la construcción del muro por parte de Israel, situado en su mayor parte dentro del Territorio Ocupado de Palestina, declarado ilegal por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre esta cuestión, de 9 de julio de 2004; y, además, el desenganche de Gaza por parte de Israel al retirar tropas y colonos, en el año 2005, como parte de un plan para mejorar su seguridad y su estatus internacional en ausencia de negociaciones con los palestinos, si bien Israel mantuvo el control terrestre, aéreo y marítimo.

El año 2006 estuvo marcado por la Guerra del Líbano con Israel y la victoria de Hamás en las elecciones generales de Palestina, lo que supuso el desencadenamiento de una crisis política y la ruptura de la unidad nacional. En el marco de esta crisis, Fatah tomó el control de Cisjordania y Hamás de Gaza, lo que provocó el bloqueo de Israel sobre la Franja y las tres guerras que han tenido lugar hasta la fecha: la escalada del año 2008, que se inició con la Operación Plomo Fundido y que fue un asalto masivo de 22 días a la Franja; la del 2014, marcada por la Operación Margen Protector, que se prolongó casi 50 días; y, finalmente, la escalada de 2023, que comenzó el 7 de octubre del 2023 y que tiene su origen en la incursión terrestre a gran escala en Israel por parte de Hamás, capturando a cientos de rehenes y matando a miles de civiles israelíes, y la respuesta a este ataque por parte de las autoridades israelíes que declaran la guerra total a Hamás.

2. Cronología de la guerra en Gaza

Esta nueva escalada de violencia entre Israel y Hamás, de unas dimensiones hasta ahora nunca vistas, comenzó el día 7 de octubre con un ataque masivo con cohetes desde la Franja de Haza –entre 2000 y 5000 cohetes lanzados según algunas fuentes– que alcanzaron el norte de Tel Aviv y Jerusalén. El comienzo del

ataque palestino coincidió con el 50.º aniversario del estallido de la guerra árabe-israelí de 1973.

El lanzamiento de cohetes vino acompañado de un ciberataque y de ataques con drones contra los controles de la valla que separa Israel y Gaza. Esta estrategia permitió a milicianos penetrar más de 20 kilómetros en territorio de Israel y atacar al menos una veintena de comunidades al sur (Ashkelon, Sderot, Kfar Aza, Nahal Oz, Nir Oz, Ofaki) y un festival de música. De acuerdo con los datos ofrecidos posteriormente por el Ministerio de Salud israelí, al menos 1200 personas perdieron la vida, casi 3500 resultaron heridas y 240 fueron secuestrados y trasladados a Gaza. Poco después del ataque, las Brigadas de Izzedin Al Qassam, el brazo armado de Hamás, reivindicó el ataque, en el que participaron otras milicias gazatíes, como la Yihad Islámica, y bautizaron a la operación como Tormenta de Al Aqsa.

La respuesta por parte de Israel no se hizo esperar y, unas horas después, su primer ministro, Benjamín Netanyahu, compareció ante la nación anunciando que el ataque no se trataba solo de una operación, sino de una guerra, y que Israel acabaría con Hamás.

Israel de manera casi inmediata comenzó a concentrar a su tropas y materiales, además de llamar a sus reservistas, y dio comienzo el bombardeo sobre la Franja de Gaza, el bloqueo total y la orden de evacuar el norte.

La comunidad internacional, el mismo día 7, comenzó a pronunciarse sobre los hechos. Si bien los Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (UE), Reino Unido, Francia, Alemania condenaron sin paliativos los ataques de las milicias contra Israel, por otro lado, Irán y algunos países árabes como Irak y Qatar subrayaron el derecho de los palestinos a defenderse de la ocupación. Otras grandes potencias como Rusia, China y Brasil pidieron, en una posición de mayor neutralidad, contención a las partes.

Dado que los hechos acontecidos durante el 7 de octubre fueron de extrema violencia y gravedad, el Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas (ONU) se reunió de urgencia, convocado por Brasil, a puerta cerrada, el día 8. En el marco de esta reunión se señaló la necesidad de proteger a la población civil palestina e israelí, la liberación de los rehenes y la búsqueda de canales diplomáticos para intentar llamar a la desescalada, así como la adopción de las llamadas “pautas humanitarias”.

El 9 de octubre, Israel impuso un asedio completo sobre Gaza impidiendo el suministro de electricidad, combustible, alimentos y medicamentos y material médico y sanitario, exacerbando una crisis humanitaria ya acuciante para más de 2,2 millones de personas atrapadas en este territorio, al menos, desde 2009.

El CS se reunió de nuevo, el día 18 de octubre, a petición de Brasil, buscando aprobar una resolución que exigiese declarar “pausas humanitarias” en los combates en Gaza y que condenaba los ataques a los civiles de todas las partes. Sin embargo, no se pudo adoptar resolución alguna debido a que EE.UU. utilizó su veto argumentando que el texto no mencionaba el derecho de Israel a su legítima defensa, explicación asumida también como propia por el Reino Unido, y a que Rusia se abstuvo señalando que el proyecto no tenía un llamamiento claro al alto el fuego.

Dos nuevas propuestas de resolución diferentes fueron presentadas ante el CS, el 25 de octubre, por iniciativa de EE.UU. y Rusia. Por un parte, el texto de Estados Unidos recibió el veto de China y Rusia alegando que no incluía la petición de un alto el fuego ni la condena de los ataques arbitrarios contra civiles ni tampoco una crítica el movimiento forzoso de las poblaciones palestinas. Asimismo, Rusia condenó que se utilizara el término derecho a la legítima defensa respecto de una fuerza ocupante. Por otro lado, la propuesta de resolución de Rusia, que pedía un alto el fuego inmediato y duradero –a lo que EE.UU. se ha opuesto con varios argumentos–, no logró los votos necesarios para aprobarse –solo votaron a favor Rusia, China, Emiratos y Gabón, mientras que EE.UU. y el Reino Unido lo hicieron en contra y nueve países de abstuvieron, Francia entre ellos–.

Los bombardeos y las pequeñas incursiones terrestres fueron continuas hasta que el día 26 de octubre el ejército israelí entró en Gaza, por primera vez, con una avanzada selectiva, con el objetivo de preparar el terreno para la invasión, que se produjo el día 28 de octubre. La incursión contaba con efectivos de infantería, vehículos blindados, ingeniería y artillería y recibía el apoyo de las Fuerzas Aéreas, y coincidió con un apagón total de telefonía e internet que aisló a Gaza del mundo. Un día antes de comenzar la invasión terrestre, el día 27 de octubre, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución no vinculante presentada por los países árabes para pedir una “tregua humanitaria inmediata, sostenible y duradera que lleve a un cese de hostilidades” en la Franja de Gaza. La resolución fue aprobada después de obtener una amplia mayoría –121 votos a favor, 44 abstenciones y 14 votos en contra–.

Desde el momento de la invasión terrestre masiva, intensos ataques se han ido librando en Gaza y se ha mantenido el asedio a campos de refugiados, hospitales, mezquitas y escuelas donde se han ido refugiando millones de desplazados gazatíes. De hecho, el 11 de noviembre, la ONU confirmó que los 4 grandes hospitales situados al norte de la Franja de Gaza habían quedado completamente rodeados por el ejército israelí, mientras que las organizaciones humanitarias afirmaron estar “horrorizadas” por los bombardeos y otros ataques incesantes contra estas instalaciones. Cuatro días más tarde, el 15 de noviembre, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución propuesta por Malta con doce votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones –las de EE.UU, Reino Unido y Rusia– para establecer “pausas humanitarias urgentes y amplias” en los combates, durante un número suficiente de días, para que pudiera entrar ayuda en la Franja por el bien de los civiles, en particular de los menores.

El 22 de noviembre, Israel y Hamás alcanzaron un acuerdo de alto el fuego temporal, por medio de una compleja mediación de Qatar, EE.UU. y Egipto, que preveía una pausa en los combates de cuatro días, para permitir la liberación de 50 rehenes israelíes retenidos en Gaza. El acuerdo también preveía la liberación de aproximadamente 150 mujeres y niños palestinos encarcelados por Israel, que no hubieran sido condenados por delitos de sangre. Además del alto el fuego y el intercambio de prisioneros, el acuerdo también implicaba que Israel detuviera todas las incursiones aéreas sobre el sur de Gaza y mantuviera una ventana de prohibición de vuelos de seis horas diarias sobre el norte, además de la entrada de hasta 300 camiones con alimentos, ayuda médica y combustible a la Franja. El gobierno israelí se comprometió a ampliar el alto el fuego un día por cada diez rehenes adicionales liberados por Hamás.

En el momento en el que se detuvieron las hostilidades, más de dos tercios de la población gazatí estaba desplazada de sus hogares y el ejército israelí había destruido unas 300000 viviendas en la Franja, incluidas entre el 40 % y el 50 % de las viviendas en la zona norte. Más de 15000 palestinos habían muerto, de los que el ejército israelí calculaba que entre 1000 y 2000 eran milicianos de Hamás –datos no comprobados–, mientras que la gran mayoría eran civiles, sobre todo mujeres y niños. Las autoridades sanitarias de la Franja de Gaza calculaban que otras 6500 personas estaban sepultadas bajo los escombros de los edificios derruidos por Israel.

El 1 de diciembre se reanudaron las hostilidades después de haber fracasado los intentos de dar continuidad al alto el fuego. Ambas partes se acusaron

de haber infringido las condiciones del alto el fuego: Hamás acusó a Israel de bombardear el norte de la Franja de Gaza, mientras que Israel denunció el lanzamiento de un cohete por parte de Hamás.

Los ataques terrestres y aéreos sobre la Franja de Gaza se han intensificado desde entonces, así como los combates cuerpo a cuerpo. Además, ha persistido el bloqueo de la entrada de ayuda humanitaria y la escasez de gasolina, medicamentos, alimentos y agua es alarmante. La crisis humanitaria es de tal calado y tal la falta de efectividad del Consejo de Seguridad que el Secretario General de la ONU tuvo que invocar el artículo 99 de la Carta de la Naciones Unidas, a través del cual alertaba a los miembros del CS para que presionaran a favor de un alto el fuego teniendo en cuenta un “riesgo global de guerra”. El 7 de diciembre, los Emiratos Árabes Unidos llevaron una resolución al Consejo de Seguridad, para que se votara al día siguiente, en la que se exigía un “alto el fuego humanitario inmediato”. El texto propuesto por los Emiratos Árabes Unidos demandaba la protección de todos los civiles, ya fueran palestinos o israelíes, y la liberación de todos los rehenes. En la votación del 8 de diciembre, Estados Unidos fue el único que voto en contra e hizo uso de su derecho de veto.

En respuesta al veto de Estados Unidos, Egipto y Mauritania invocaron la Resolución 377A (también conocida como Unión pro paz) que permite a la Asamblea General de la ONU abordar una cuestión que amenaza la seguridad global descuidada por el Consejo de Seguridad de la ONU. El texto aprobado, el 12 de diciembre, que ha contado con un enorme respaldo –53 votos a favor, frente a 10 en contra y 23 abstenciones–, ha reiterado su exigencia de que todas las partes cumplan sus obligaciones en virtud del Derecho internacional y exigía la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes. Además, esta resolución que ha solicitado “un alto el fuego humanitario inmediato”, ha recibido un mayor apoyo que la adoptada el 28 de noviembre, lo que implica el aislamiento de la posición de los EE.UU. frente a la comunidad internacional.

Israel anunció el 22 de diciembre que ampliaría el área de operaciones de su ejército a nuevas zonas del centro de la Franja. La UE alertó de una “hambre sin precedentes” en la Franja de Gaza. El ejército israelí emitió una orden de desalojo de algunas ciudades palestinas del centro y el norte de la Franja, como Bureij, en dirección a Deir al-Balah y la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acusó a Israel de estar intentando deportar en masa a los palestinos de la Franja mediante una combinación de órdenes de

evacuación y destrucción masiva de las viviendas. Ese mismo día, después de una semana de largas negociaciones, el Consejo de Seguridad, a iniciativa de Emiratos Árabes, aprobó una resolución para impulsar el envío de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza y señaló la necesidad de dar “pasos urgentes” para un cese de las hostilidades. La resolución, además, pedía al Secretario General de la ONU que designara a un coordinador humanitario, que deberá presentar un mecanismo para acelerar el envío de ayuda y presentar un plan en los próximos veinte días. La política neerlandesa Sigrid Kaag ha sido la personada nombrada para el cargo.

A pesar de esta última resolución del Consejo de Seguridad, la noche del 24 de diciembre de 2023 fue una de las noches más mortíferas de la guerra con más de 100 palestinos muertos. Egipto, el mismo día 24 de diciembre, publicó un plan para el fin de las hostilidades en tres pasos –alto el fuego, negociaciones entre Hamás y Al Fath y la retirada de Israel y el intercambio de rehenes–. El 25 de diciembre, Hamás y la Yihad Islámica palestina rechazaron el plan de paz egipcio, exigiendo el cese definitivo de la fuera. El día 29 de diciembre Israel propuso una tregua que implicaría la retirada parcial de sus tropas y la entrada masiva de ayuda humanitaria a cambio de un intercambio de rehenes, tampoco Hamás ni la Yihad Islámica la han aceptado. Los primeros días de enero del año 2024 la guerra continua.

3. El balance del conflicto en términos de destrucción de vidas humanas y de bienes civiles: la crisis humanitaria

Al cierre del año 2023 el balance de la guerra de Israel contra Hamás, de acuerdo con los datos ofrecidos por fuentes oficiales de los gobiernos de Israel y Gaza y de organismos internacionales, ha sido el siguiente: la cifra de personas civiles fallecidas asciende a más de 20000, además de un total de 52.600 heridos (el 75 % mujeres y niños). Se estima que hay 6700 cuerpos que aún se encuentran entre los escombros. De acuerdo con los datos de la organización no gubernamental Save the Children, compartidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde el inicio de las hostilidades han muerto más de 3340 niños y adolescentes en Gaza. El número de mujeres y niños muertos en los ataques israelíes solo es comparable al número de civiles muertos en Afganistán durante más de 20 años. Asimismo, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Comité para la Protección de

los Periodistas (CPJ), para el 23 de diciembre, al menos 69 periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación habían muerto desde que comenzó la guerra el 7 de octubre. El 24 de diciembre, la UNRWA declaró que 142 miembros de su personal habían muerto en los bombardeos sobre Gaza. Se trata del mayor número de víctimas mortales de trabajadores de las Naciones Unidas jamás registrado en un solo conflicto en los 78 años de historia de la organización.

Según datos de la ONU, en el mes de diciembre, más de dos tercios de los 2.4 millones de personas que viven en la Franja de Gaza se han tenido que desplazar por la guerra. Más de 1 millón se encuentra en refugios de la UNRWA. Se ha denunciado que las órdenes de desplazamiento desde el norte de la Franja hacia el sur son una “cortina de humo”, ya que no hay ningún lugar seguro en el enclave debido a que la destrucción de vivienda e infraestructura civil es masiva. Los trabajadores humanitarios alertan sobre la propagación de enfermedades ante la falta de agua, saneamiento y alimentos en el sur, donde la densidad de población se estima en 12.000 personas por kilómetro cuadrado.

Los análisis por satélite realizados por investigadores del Centro de Posgrado de CUNY y la Universidad Estatal de Oregon estiman que entre el 20% y el 26% de todas las estructuras del enclave estaban dañadas al 18 de noviembre. En el territorio de Gaza y el norte de Gaza, donde se ha producido la mayor concentración de ataques aéreos, se estima que entre el 40% y el 50% de las estructuras han resultado dañadas. Se estima que Israel ha destruido o dañado entre el 8 % y el 12 % de las viviendas en la gobernación de Rafah, entre el 11 % y el 17 % de las de la gobernación de Jan Yunis, entre el 14 % y el 19 % de las de Deir al Balah, entre el 52 y el 63 % de las de la gobernación de Gaza y entre el 53 % y el 65 % de las viviendas de la gobernación de Gaza del Norte, creando más de 1,8 millones de desplazados, en torno a tres cuartas partes de la población total de la Franja. La única central eléctrica se quedó sin combustible, dejando a los residentes sin electricidad. La central eléctrica de Gaza puede abastecer el 16 % de la demanda eléctrica del enclave palestino, mientras que el resto proviene de Israel. Al menos dos de las tres plantas desalinizadoras de agua están fuera de funcionamiento.

Los ataques a los hospitales de Gaza han sido continuos. Hasta la fecha se han identificado bombardeos sobre el Hospital Bautista Al-Ahli, el Hospital Infantil Nasser, el Hospital Indonesio al-Awda y Kamal Adwan. Asimismo, los hospitales y sus inmediaciones, refugio de miles de personas desplazadas internas, han sido asediados, sufriendo principalmente la falta de electricidad, combustible

y materiales y medios médicos sanitarios; se ha ordenado la evacuación de personas enfermas y de personal sanitario, que han tenido que huir a pie; se han atacado convoyes de ambulancias y se han destruido las carreteras de acceso a los hospitales. Una delegación de la OMS describió la situación en los hospitales como una “zona de muerte”.

Los centros educativos tampoco se han librado de los ataques de Israel. Se han destruido 90 escuelas y universidades y 370 centros de enseñanza parcialmente dañados. Se han bombardeado las escuelas al-Fakhoura y Tel al-Zaatar, gestionadas por UNRWA en el campamento de Jabali. El gobierno de Hamás decretó el cierre de las escuelas del día 7 de octubre y ahora funcionan como refugios improvisados de los miles de gazatíes que se han visto obligados a abandonar sus hogares por los bombardeos israelíes.

De acuerdo con la información ofrecida por el grupo *Heritage for Peace*, más de 100 monumentos palestinos han sido destruidos o dañados por los ataques israelíes en la Franja de Gaza: el Museo Rafah, el Museo Cultural Al Qarara y el Centro Cultural Rashad Shawa, la biblioteca pública y los archivos centrales de la ciudad de Gaza. Además, la aviación israelí también ha destruido más de 300 mezquitas, entre ellas dos de las más antiguas de la Franja, la mezquita Otman Bin Qashqar y la Gran Mezquita de Gaza, así como 3 iglesias, entre ellas la Iglesia de San Porfirio.

Las cifras dadas, que no dejan de ser aproximaciones debido a la variación entre fuentes oficiales y de que diariamente se van sumando víctimas, son resultado no solo de los ataques indiscriminados sino del asedio al que ha sometido Israel a la Franja de Gaza y que se traducido en el bloqueo de acceso a combustible, medicamentos y suministros sanitarios, alimentos y agua.

El asedio provocó una caída del 90 % en la disponibilidad de electricidad, lo que afectó el suministro de energía de los hospitales, las plantas de aguas residuales y el cierre de las plantas desalinizadoras que proporcionan agua potable. Los alimentos empezaron a escasear dos semanas después de haber comenzado la guerra y, el 21 de octubre, la ONU emitió una declaración en la que afirmaba que las reservas de alimentos estaban “casi agotadas”. El 27 de octubre, un portavoz del Programa Mundial de Alimentos (PMA) declaró que los alimentos y otros suministros básicos se estaban literalmente “agotando”. Para el 28 de octubre, los ataques aéreos israelíes habían destruido una quinta parte de las panaderías que operaban en la Franja. Las condiciones de hacinamiento, falta de agua y acceso

a saneamiento, principalmente, estarían provocando un aumento del cólera y de otras enfermedades infecciosas.

Todo ello ha generado una crisis humanitaria y sanitaria en Gaza que “ha alcanzado proporciones catastróficas”. Solo el alto el fuego entre las partes, mantenido entre el 22 de noviembre y 4 de diciembre, permitió la entrada de ayuda humanitaria más regular, pero controlada por Israel.

El permanente bloque de los Estados con derecho a veto en el Consejo de Seguridad ha hecho imposible estos meses el establecimiento de corredores humanitarios seguros mediante los cuales se pueda establecer y ampliar el flujo de ayuda del que depende la supervivencia de la población de Gaza y que hasta el momento llegó de manera totalmente insuficiente, según la propia UNRWA.

Si bien el Consejo de Seguridad ha fallado en adoptar una resolución que facilitara la ayuda humanitaria en Gaza, hasta en 4 ocasiones, en su reunión del 25 de noviembre, sobre la propuesta presentada por Malta, ha llamado a establecer pausas humanitarias “urgentes y amplias” en los combates durante “un número suficiente de días” para que pueda entrar ayuda en la Franja de Gaza por el bien de los civiles “y especialmente los niños”, y que se pueda evacuar a los infantes heridos y sus cuidadores. Finalmente, el 22 de diciembre, el Consejo de Seguridad ha aprobado una nueva resolución, presentada por Emiratos Árabes Unidos (EAU) para impulsar el envío de ayuda humanitaria a Gaza y ha propuesto el nombramiento de una coordinadora humanitaria, que ha sido nombrada por el Secretario General, tal y como se ha indicado anteriormente.

4. El contagio a Oriente Próximo

El contagio del conflicto a Oriente Próximo se ha observado desde el inicio de la escalada con máxima preocupación. Por un lado, los enfrentamientos a lo largo de la frontera entre Israel y Líbano, entre el grupo Hezbolá y el ejército de Israel, han sido casi constantes desde el comienzo de la escalada. De hecho, en octubre, Arabia Saudí, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos pidieron a sus ciudadanos que abandonaran inmediatamente el Líbano debido a la situación de extrema tensión provocada por la escalada de ataques contra Israel en la frontera. El 31 de octubre, Amnistía Internacional confirmó el uso de fósforo blanco por parte de Israel contra civiles en el sur del Líbano. Aun así, ya sea por disuasión o cálculo

estratégico de Hezbolá –que afronta sus propias tensiones dentro del Líbano–, la realidad es que, hasta ahora, la milicia ha limitado sus acciones transfronterizas a combates calculados para mantener en alerta al ejército israelí sin llegar a desatar una intervención de envergadura.

En el Líbano ha muerto en un atentado con dron, el día 2 de enero 2024, Saleh al Aruri, número 2 de Hamás. Aunque la organización acusa a Israel del ataque en la capital del Líbano, el Gobierno de Benjamín Netanyahu no ha reconocido hasta ahora su autoría; según *The New York Times* y *The Washington Post*, fuentes estadounidenses atribuyen a Israel la autoría del ataque. En este caso, se trataría de la “primera victoria” de Israel en este frente, que no había conseguido capturar ni eliminar a ningún dirigente de alto rango de la organización. Sea como fuere, Líbano ha anunciado que presentará una queja “urgente” ante el Consejo de Seguridad de la ONU por el ataque.

Egipto ha anunciado que paraliza su mediación entre Israel y Hamás. Mientras tanto, este atentado ha desatado la respuesta firme de Irán ya que, según las palabras de su Ministro de Exteriores, el ataque “encenderá las venas de la resistencia y la motivación para luchar contra los ocupantes sionistas, no solo en Palestina, sino en la región”. Vinculado o no con el apoyo de Irán a Hamás, el día 3 de enero se han producido dos explosiones en el país que han matado al menos a 103 personas y han herido a decenas cerca de un cementerio en Irán, donde se estaba celebrando una ceremonia para conmemorar el cuarto aniversario de la muerte del máximo comandante del país, Qasem Soleimani,.

Para analizar de forma más completa la importancia de la reacción de Irán y de sus consecuencias, hay que considerar que no solo es un aliado de Hamás, sino que respalda a las milicias de Hezbolá (Líbano), grupos afines en Siria e Irak y a los rebeldes hutíes de Yemen, que han incrementado sus hostilidades contra Israel desde el inicio de su ofensiva en Gaza. Esto es así de forma que diferentes milicias proiraníes han intensificado sus ataques contra intereses israelíes y estadounidenses desde Líbano (Hezbolá), Siria (Cuerpo de la guardia Revolucionaria Islámica) e Irak (Frente Islámico de la Resistencia Iraquí y Resistencia Islámica en Irak), que también ha acusado a Israel de atacar infraestructuras como los aeropuertos internacionales de Alepo y Damasco, y desde Yemen (Hutíes). De hecho, los ecos de la guerra en Gaza han llegado al Mar Rojo. Desde mediados de octubre diferentes altercados han tenido lugar desde Yemén, y que han afectado a diferentes intereses de los Estados Unidos y de Israel: el lanzamiento de misiles balísticos y drones

hacia Israel, el asalto al buque ‘Galaxy Leader’ en el mar Rojo, el ataque de otro buque israelí en el Océano Índico, el asalto de un buque gestionado por un grupo israelí en el golfo de Adén, el ataque a un barco de guerra estadounidense, el USS Carney, son claros ejemplos de ello.

El 9 de diciembre, los hutíes de Yemen advirtieron que atacarían cualquier buque que se dirigiese a Israel, independientemente de su pabellón, lo que así ha sucedido, y advirtió a todas las compañías navieras internacionales que no traten con empresas israelíes. Como consecuencia de los ataques hutíes, algunas de las empresas navieras más importantes del mundo –la danesa Maersk y la alemana Hapag-Lloyd, petrolera británica BP, las navieras chinas COSCO y OOCL y la taiwanesa Evergreen Marine– que controlaban cerca de la mitad del tráfico marítimo internacional, que suspendían todas sus rutas por el Mar Rojo y redirigían sus rutas a través del Cabo de Buena Esperanza, en Sudáfrica.

Como respuesta a los ataques contra embarcaciones dirigidas hacia Israel, Estados Unidos, en una coalición en la que participaron otros Estados como Reino Unido, Francia, España, Italia, Países Bajos, Canadá, Noruega, Bahrein y Seychelles, anunció, en diciembre de 2023, la creación de una fuerza multinacional para defender el tráfico marítimo en el Mar Rojo. El 1 de enero de 2024, el destructor iraní Alborz entró en el mar Rojo a través del estrecho de Bab el-Mandab en lo que el Ejército de la República Islámica considera una maniobra rutinaria de protección.

Las consecuencias de estas tensiones son impredecibles para el comercio internacional, la operativa de las cadenas de suministro mundiales y el aumento de los precios de productos. En el Mar Rojo se mueve en torno al 12% del comercio mundial y un 30% del tráfico global de contenedores: miles de millones de dólares en bienes y suministros navegan por sus aguas cada año y un retraso puede generar importantes perturbaciones en el resto del mundo. El estrecho de Bab Al Mandeb, apenas 30 kilómetros de ancho entre Yibuti (África) y Yemen (Península Arábiga), forma parte del canal de navegación con mayor densidad de mercantes del mundo, ya que es la puerta de entrada y salida del Mar Rojo por el sur para los barcos que pasan por al Canal de Suez.

El Secretario General de la ONU ha expresado su grave preocupación porque la agudización de las hostilidades entre Israel y Hamás y otros grupos en Gaza, suponga un contagio del conflicto, lo que podría tener consecuencias devastadoras para toda la región. De hecho, cuanto más dure el conflicto en Gaza, mayor

será el riesgo de escalada ya que, y más probable que se produzcan errores de cálculo por parte de múltiples actores con consecuencias totalmente imprevisibles.

5. Algunas consideraciones jurídicas de las consecuencias del conflicto a la luz del Derecho internacional

El desarrollo de este último episodio del largo conflicto armado entre Israel y Palestina, y de las escaladas con Hamás, ha generado preguntas complejas entorno a la naturaleza de los ataques de Hamás, de la respuesta de Israel y del alcance de la que pueden ofrecer las instituciones internacionales; la calificación jurídica de las acciones llevadas a cabo por ambas partes, a todas luces incompatibles con las normas del Derecho internacional; el esclarecimiento del estatus jurídico de Hamás y su responsabilidad internacional; y las posibilidades del ejercicio de la justicia internacional para que los actos de barbarie cometidos no queden impunes.

En primer lugar, hay que mencionar que la escalada comenzó con los ataques perpetrados por Hamás y otros grupos armados palestinos contra civiles en territorio de Israel que dejaron, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Ministerio de Salud de Israel, al menos 1200 muertos, 3500 heridos y 200 personas tomadas rehenes y trasladadas a Gaza. Ahora bien, la respuesta de Israel ha dejado más de 20000 muertos y una destrucción sin precedentes en Gaza que, de ninguna manera, se pueda considerar como un ejercicio del derecho a la legítima defensa dentro de los límites establecidos por el Derecho internacional, más aún si tenemos en cuenta el contexto de ocupación en el que se han desarrollado estos acontecimientos.

La respuesta de la ONU frente a los ataques de Hamás y de Israel contra Gaza ha sido a todas luces insuficiente ya que, si bien parece que ha habido una condena unánime de los actos criminales llevados a cabo por Hamás, la posición frente a la desproporcionada reacción de Israel ha estado muy lejos de ser condenada de manera unísona. El Consejo de Seguridad, como se ha mencionado más arriba, solo ha podido adoptar dos resoluciones relativas a la necesidad de establecer “pausas humanitarias urgentes y amplias” para garantizar la ayuda humanitaria de la población, después de 2 meses de asedio total sobre la Franja. El Secretario General de la ONU, António Guterres, en el discurso que pronunció

en la reunión del Consejo de Seguridad, celebrada el 24 de octubre, señaló que “[E]l pueblo palestino lleva sometido a 56 años de asfixiante ocupación. Vieron cómo sus tierras se llenaban gradualmente de asentamientos, fueron sometidos a la violencia, sus economías fueron sofocadas, la gente fue desplazada, sus hogares fueron demolidos. Sus esperanzas de una solución política a su difícil situación se están desvaneciendo”. Aunque inmediatamente matizó que estos agravios no “justifican de ninguna manera” los ataques de Hamás contra la población Israel, provocó un fuerte revuelo diplomático, incluso el gobierno de Israel pidió su misión. El Secretario General, que ha expresado en varios momentos su consternación por la gravedad de las condiciones de la respuesta armada de Israel contra Gaza y el sufrimiento humano atroz que está generando, el 6 de diciembre de 2023, ha invocado el artículo 99 de la Carta de la ONU para señalar a la atención del Consejo de Seguridad la situación en Gaza para que presione para evitar una catástrofe humanitaria y se una en un llamamiento a un alto el fuego humanitario total entre Israel y los militantes palestinos. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó, el 26 de octubre, la celebración de la 10ª Sesión Especial de Emergencia sobre la situación en los Territorios Palestinos Ocupados y ha adoptado varias resoluciones. La resolución A/RES/ES-10/22, de 12 de diciembre de 2023, titulada “Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias” exige un alto el fuego humanitario inmediato y que todas las partes cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario, en particular respecto de la protección de los civiles, así como la liberación de los rehenes.

La posición más general de la UE ha podido calificarse de confusa o incluso caótica. Si bien Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, aseguró que el ataque perpetrado por Hamás contra Israel “es terrorismo en su forma más despreciable” y mostró una reticencia inicial a pedir a Israel que respetara el Derecho internacional humanitario (DIH) en su lucha contra Hamás, su posición contrastó fuertemente con el planteamiento de otros dirigentes de la UE, como el Alto Representante para la Política Exterior, Josep Borrell, e irritó a muchos, tanto en Bruselas como en las capitales de la UE. El jefe de la Diplomacia europea ha mantenido, desde el principio de la escalada, la condena de los ataques cometidos por Hamás, pero al mismo tiempo ha exigido el cumplimiento del DIH por parte de Israel, señalando que eso implica garantizar la protección de todos los civiles, ningún bloqueo de agua o electricidad en Gaza, ha exigido en todo momento la

apertura de corredores humanitarios y ha condenado el desplazamiento forzado de la población. La posición de la UE ha sido consolidada finalmente por los líderes en el marco del Consejo Europeo donde han alcanzado una posición más firme contra los ataques terroristas de Hamás y una defensa del derecho de Israel a defenderse, pero de acuerdo con las normas internacionales. También se ha confirmado que la UE reforzará la ayuda humanitaria a Palestina. Sin embargo, hay que lamentar que de la reunión del Consejo no haya surgido un llamamiento reforzado en favor de un alto el fuego humanitario, una vez que la mayoría de los Estados miembros respaldara la resolución A/RES/ES-10/22, de la Asamblea General de la ONU que así lo exigía. El Parlamento Europeo también se ha pronunciado sobre la escalada del conflicto y ha manifestado su condena a los ataques de Hamás y a los grupos proiranís que los apoyan, a los que califica de terroristas, y al mismo tiempo ha señalado su preocupación, por un lado, por el rol de países como Irán, Qatar y Rusia en el conflicto y por la situación humanitaria en Gaza que necesita ser abordada mediante más apoyo financiero. La UE, sobreponiéndose a su natural equidistancia y la poca influencia que puede llegar a tener sobre la solución final de este conflicto, ha afirmado la necesidad de que la solución tiene que venir impuesta desde el exterior –puede provenir de Estados Unidos, Europa o los países árabes– y pasa por el reconocimiento de los dos Estados.

Los asesinatos y la toma de rehenes llevados a cabo por grupos armados de Hamás y otros grupos armados palestinos han sido calificados como actos terroristas. Sin embargo, esta expresión plantea algunas cuestiones significativas en relación con el caso, a las que no se pretende dar respuesta, pero que son necesarias dejar, al menos, planteadas para profundizar sobre ellas en otros momento.

En primer lugar, ya es sabido que el Derecho internacional general no ha establecido una definición general y comúnmente aceptada de terrorismo. De hecho, son algunas declaraciones, resoluciones y tratados sectoriales universales, vigentes, relacionados con aspectos concretos del terrorismo, los que definen ciertos actos y elementos básicos¹, que pueden resumirse de la siguiente forma: actos

1. Asamblea General aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60, en cuyo párrafo 3 señaló que el terrorismo incluye «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas», y que esos actos son «injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos». Diez años más tarde el Consejo de Seguridad, en su resolución 1566 (2004), se refirió

criminales destinados a causar la muerte o lesiones corporales de población civil, con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas, como parte de la imposición de penas o castigos colectivos y que son injustificables en todas las circunstancias.

En segundo lugar, hay que plantear cuál es la utilidad de calificar como terroristas los actos llevados a cabo por Hamás a efectos de su consideración jurídica, represión y sanción, si tenemos en cuenta que han tenido lugar en el marco de un conflicto armado motivado por una ocupación, que es de larga data y reconocida internacionalmente². Las normas del Derecho internacional humanitario (DIH) contienen principios y reglas que condenan del modo más explícito y contundente los actos terroristas que puedan ser cometidos en esas situaciones de violencia bélica o de ocupación, y prohíbe que en los conflictos armados se cometan contra la

a «actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo». Posteriormente, ese año, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio describió el terrorismo como «cualquier acto... destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo» e identificó algunos elementos clave, haciendo referencia a las definiciones que figuraban en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo y en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad. La Asamblea General procura actualmente elaborar un convenio general contra el terrorismo que complementaría las convenciones sectoriales contra el terrorismo existentes. En su proyecto de artículo 2 contiene una definición de terrorismo que incluye señalar que «comete delito quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio cause: a) la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o b) daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medioambiente; o c) daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes... cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico... en caso de que el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo». El proyecto de artículo define además como delito la participación como cómplice, la organización o la dirección de otros, o la contribución a la comisión de esos delitos por un grupo de personas que actúe con un propósito común. Si bien los Estados Miembros han convenido en muchas disposiciones del proyecto de convenio general, opiniones divergentes en cuanto a si se debe o no excluir a los movimientos de liberación nacional del ámbito de aplicación han impedido el consenso acerca de la aprobación del texto completo. Las negociaciones continúan. Muchos Estados definen el terrorismo en su legislación nacional sobre la base de esos elementos en diferente medida.

2. Las guerras de liberación nacional –aquéllas en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho a la libre determinación– han venido a incluirse en la categoría de conflictos armados internacionales en virtud del Protocolo adicional I (artículos 1 apartado 4 y 96 apartado 3).

población civil casi todos los actos que, en tiempo de paz, normalmente se considerarían terroristas. Aunque la línea entre la actividad terrorista y los actos de beligerancia no autorizados por el Derecho de los conflictos armados, se torna imprecisa, todos ellos pueden constituir graves infracciones de sus normas y calificarse jurídicamente como crímenes de guerra o incluso crímenes contra la humanidad a efectos de posterior represión y surgimiento de la responsabilidad internacional.

En tercer lugar, aunque la calificación de un acto de “terrorista” no depende del sujeto que lo realiza sino de la acción ilícita que se comete y de sus propósitos, lo que significa que tanto los Estados como los grupos no estatales pueden llevar a cabo actos de naturaleza terrorista, en el caso que nos ocupa, que nos sitúa en el marco de un conflicto armado internacional, la calificación de Hamás como grupo de liberación nacional o de resistencia, grupo insurgente o gobierno de facto, por un lado, o como grupo terrorista (o terroristas *tout court*, en defecto de organización o de coordinación de acciones), no deja de constituir un factor perturbador, teñido sin duda de coloración política, a la hora de aplicar a los hechos caracterizaciones jurídicas. De esta manera, surge la pregunta de en qué medida, si existen dudas sobre su estatus jurídico internacional, Hamás puede ser considerado un grupo beligerante dentro de una guerra de liberación nacional y el alcance de las obligaciones del Derecho internacional humanitario.

En cuanto a la naturaleza de la respuesta de Israel a los ataques cometidos por Hamás, solo puede afirmarse que en ninguna circunstancia los bombardeos y ataques masivos contra infraestructura civil, incluidos hospitales y escuelas, el asedio y el bloqueo de acceso a combustible, electricidad, medicamentos y alimentos, el traslado forzado de población puede considerarse legítima defensa de acuerdo por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas –menos en un contexto de ocupación– al incumplir todos y cada uno de los requisitos que son exigidos para considerarse una respuesta legítima a un ataque previo: proporcionalidad, necesidad y el reconocimiento del papel que debe ocupar el Consejo de Seguridad. Los actos cometidos por Israel sobre la Franja de Gaza podrían calificarse de genocidio, limpieza étnica y crímenes de guerra, y en todo caso constituye un castigo colectivo en contra de toda la población civil. Israel, en cuanto que potencia ocupante de los Territorios Ocupados Palestinos, y que tiene un control significativo sobre la Franja de Gaza, tiene obligaciones humanitarias que ha traspasado en el marco de esta última escalada de violencia de una manera tan desbordante que será muy difícil sobreponerse a la desgarradora deshumanización de sus actos de guerra.

Las vías para evitar la continuidad de esta terrible masacre sobre la población palestina pasarían por una intervención eficaz del Consejo de Seguridad pero que, como ya se ha demostrado, parece totalmente imposible teniendo en cuenta el apoyo de EE.UU. a Israel y la posición que ha tomado dentro del CS. Además, Sudáfrica ha presentado ante la Corte Internacional de Justicia una demanda contra el Estado de Israel por violación de las obligaciones derivadas de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio y ha solicitado la adopción de medidas provisionales.

6. Conclusiones

Las consecuencias de la última guerra de Israel contra la Franja de Gaza dejan un horizonte muy oscuro para aquel principio de humanización que persiguió la construcción del Derecho internacional contemporáneo. Los principios, las normas y las instituciones creadas para crear un mundo en paz y liberar a la población de los flagelos y de los sufrimientos indecibles de las guerras, parecen que han fracasado. Las Naciones Unidas, símbolo inequívoco de estos esfuerzos, se precipita hacia un abismo que solo podrá sortear si se somete a una significativa reforma de la mano de la despolitización de uno de sus órganos principales, el Consejo de Seguridad, que le permita ejercer plenamente las funciones para las que fue creado que son mantener la paz y la seguridad internacionales.

En cuanto a Palestina, no habrá paz sin la liberación del pueblo palestino y sin el reconocimiento de los Estados, para que lo que habrá que hacer un esfuerzo diplomático ejemplar y sin paliativos. Tampoco habrá paz sin justicia y sin reparación, por lo tanto, habrá que poner en marcha todos los mecanismos necesarios para perseguir a los máximos responsables de esta terrible guerra y hacerles responder por sus crímenes para que estos no queden impunes.

Referencias bibliográficas

Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Lucha Contra El Terrorismo y Derecho Internacional”, Cuadernos de Estrategia, N°.133, Ministerio de Defensa, Grupo de Trabajo número 6/04.

- Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo” Folleto informativo No 32, 2008. Disponible en: (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>)
- Swinnen, J. (2018). “Sobre los ‘actos de terrorismo’ en el Derecho Internacional Humanitario. Una mirada desde los Convenios y Protocolos de Ginebra”, *Prudentia Iuris*, N° 86.

TEMA 6. CRÍMENES INTERNACIONALES Y JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL

Libia Arenal Lora
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Laura Íñigo Álvarez
NOVA SCHOOL OF LAW, UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	501
2. Evolución jurídica de la noción de crímenes internacionales.	502
3. Los tribunales de Núremberg y Tokio.	503
4. Los tribunales penales internacionales <i>ad hoc</i> e híbridos.	504
5. La Corte Penal Internacional (CPI)	508
6. Los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma	512
7. Situaciones y casos ante la Corte Penal Internacional	515
8. Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional.	519
9. La jurisdicción universal de los Estados	520
10. Desafíos actuales de la justicia penal internacional.	521
Bibliografía.	523

1. Introducción

Ante las múltiples barbaries cometidas durante las grandes guerras mundiales, así como durante otros períodos más recientes de la historia, la comunidad internacional ha creado un sistema de justicia penal internacional combinando instituciones internacionales y nacionales con el objeto de luchar contra la impunidad de los más graves crímenes de trascendencia internacional. En particular, tras la Segunda Guerra Mundial, se empieza a plantear la necesidad de establecer mecanismos de reacción contra las violaciones más graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos cometidas por los individuos. Los primeros tribunales penales internacionales fueron los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y de Tokio que tenían como objetivo principal enjuiciar a los responsables de los más graves crímenes cometidos durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, le siguieron los tribunales penales internacionales *ad hoc*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) establecidos por el Consejo de Seguridad en la década de los 90. Finalmente, en 1998 se adoptó el Estatuto de Roma

de la Corte Penal Internacional (ECPI) dando lugar al primer tribunal penal internacional de carácter permanente. Siguiendo la jurisprudencia de los tribunales penales *ad hoc*, los crímenes internacionales han sido definidos en el ECPI y se refieren al crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión. Asimismo, los Estados también pueden enjuiciar a los responsables de crímenes internacionales en virtud del principio de jurisdicción universal.

En este tema se analizará en profundidad la evolución de la noción de crímenes internacionales y de los tribunales penales internacionales, el funcionamiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y sus principios rectores, la definición y los elementos que constituyen los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma, los derechos de las víctimas ante la CPI, así como los desafíos actuales de la justicia penal internacional.

2. Evolución jurídica de la noción de crímenes internacionales

La primera noción de crímenes internacionales que encontramos son los crímenes de guerra, los cuales nacen con el Derecho internacional de los conflictos armados. Los crímenes de guerra se producían con la violación de las leyes y usos de la guerra, en particular, las normas codificadas en las Conferencias de La Paz de La Haya de 1899 y 1907. Un primer intento de consagrar la sanción penal de los crímenes de guerra, aunque sin mucho éxito, fue el artículo 228 del Tratado de Versalles (1919) que preveía el juicio de aquellas personas que hubieran realizado actos contrarios a las leyes y costumbres de la guerra en la Primera Guerra Mundial.

Tras este intento, el Estatuto de Núremberg (1945) recogía los crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad como las tres grandes categorías de crímenes internacionales. Los crímenes contra la paz se basaban en “planificar, preparar, iniciar o librar guerras de agresión, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados”. Los crímenes de guerra eran violaciones de las leyes y usos de la guerra que incluían entre otros, asesinatos, malos tratos o deportación

de las poblaciones civiles en los territorios ocupados, tratándose de actos inhumanos contra la población civil enemiga.

Los antecedentes de los crímenes contra la humanidad se encuentran en la propia reglamentación de los conflictos armados. En este sentido, la cláusula Martens establecía que “las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la protección y la autoridad de los principios del Derecho internacional, tal como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las *leyes de humanidad* y de las exigencias de la conciencia pública”. Asimismo, los trabajos preparatorios del Estatuto de Núremberg continuaron con la discusión de la sanción de la violación de las llamadas “leyes de humanidad” como fundamento de los crímenes contra la humanidad. El Estatuto de Núremberg definió a los crímenes contra la humanidad como “el asesinato, exterminio, reducción a esclavitud, deportación o cualquier otro acto inhumano cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la guerra, o persecuciones por motivos políticos, religiosos o raciales llevadas a cabo en ejecución de cualquier crimen que sea de competencia del Tribunal o en conexión con él, constituyeran o no una violación de la legislación interna del país donde se perpetraron”.

Por su parte, la palabra “genocidio” suele atribuirse al jurista polaco y asesor del gobierno de Estados Unidos Rafael Lemkin que divulgó su uso a finales de la Segunda Guerra Mundial. El genocidio podría considerarse como una categoría, la más grave, de los crímenes contra la humanidad, si bien éste fue desarrollado autónomamente en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948. La singularidad del crimen de genocidio radicaba en la especial intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

3. Los tribunales de Núremberg y Tokio

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países vencedores firmaron en Londres el 8 de agosto de 1945 el Acuerdo para el procesamiento y el castigo de los grandes criminales de guerra del Eje Europeo. Mediante dicho acuerdo se crearon los tribunales internacionales para juzgar a los altos dirigentes políticos y militares de Alemania y de Japón. La jurisdicción del Tribunal de Núremberg fue estipulada en el Estatuto de Núremberg en Alemania y la Proclama especial del

Comandante Supremo de las Potencias Aliadas estableció un Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, adoptada en Tokio el 19 de enero de 1946. A pesar de sus limitaciones, su método de creación, su carácter selectivo y su amplia discrecionalidad en la definición y alcance del derecho aplicable, la labor de los tribunales de Núremberg y de Tokio materializó el principio de la responsabilidad penal de las personas en la esfera internacional y abrió la puerta al desarrollo de las normas y principios de derecho penal que hoy tienen plena vigencia internacional.

En particular, la Asamblea General de Naciones Unidas confirmó los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg en su resolución 95 (I). Estos principios fueron formulados por la Comisión de Derecho Internacional a petición de la Asamblea General mediante la resolución 177 (II) de 21 de octubre de 1947. Cabe señalar que tanto el Estatuto del Tribunal de Núremberg como el de Tokio representaron un cambio sustancial en la materia, ya que era la primera vez que se distinguía entre crímenes contra la paz, crímenes de guerra, y crímenes contra la humanidad, pudiendo ser acusados los individuos aún cuando alegaran haber actuado como funcionarios del Estado.

Tras los juicios de Núremberg y Tokio, se establecieron los llamados tribunales penales *ad hoc* en la década de 1990 a fin de responder a las atrocidades cometidas durante el conflicto en la antigua Yugoslavia y los asesinatos en masa en Ruanda.

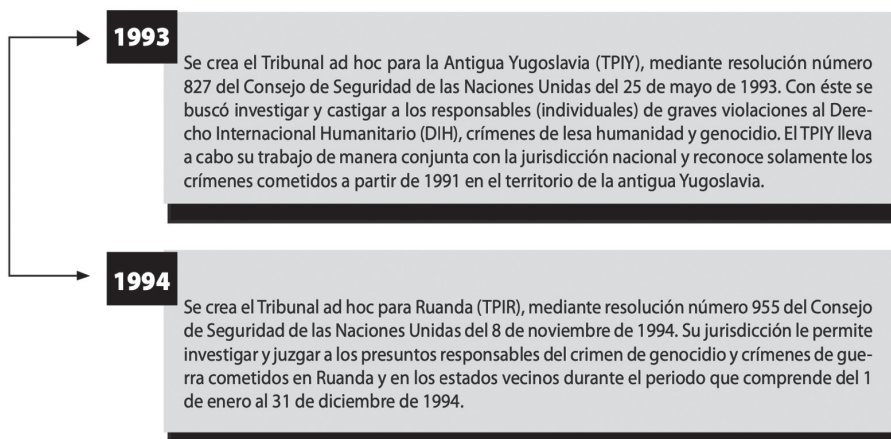
4. Los tribunales penales internacionales *ad hoc* e híbridos

Los tribunales penales internacionales *ad hoc*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) fueron establecidos por el Consejo de Seguridad para juzgar a los responsables de genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario y son el antecedente inmediato de la Corte Penal Internacional.

El primero fue creado por el Consejo de Seguridad mediante resolución 827 del 25 de mayo de 1993. Este tribunal se encargó de juzgar a los presuntos responsables de haber cometido graves violaciones al derecho internacional humanitario, convencional o consuetudinario, o delito de genocidio o crímenes contra la humanidad, en el territorio de la ex Yugoslavia cometidos a partir del 1 de enero

de 1991. El segundo de ellos fue creado mediante resolución 955 del Consejo de Seguridad del 8 de noviembre de 1994 y posee competencia para juzgar a los presuntos culpables de los delitos de genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario, como así también a los ciudadanos ruandeses presuntamente responsables de tales actos o violaciones cometidos en territorios de Estados vecinos en el período que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1994. Ambos tribunales fueron instituidos en el marco del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, en momentos en que el Consejo de Seguridad determinó formalmente que la situación en ambos países constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Tribunales penales internacionales *ad hoc*



Fuente: Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013, p. 13.

Los tribunales penales *ad hoc* han jugado un papel importante como catalizador de la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). En primer lugar, han demostrado que la justicia penal internacional es posible, aunque esto no quiere decir que sea fácil. En segundo lugar, han puesto de manifiesto que la creación de tribunales *ad hoc* en respuesta a las atrocidades cometidas contra la población, tanto en tiempo de guerra como de paz, no es una solución sostenible en el tiempo. Los tribunales *ad hoc* también han influido en muchos de los elementos

actuales de la CPI y los redactores del Estatuto de Roma han incorporado muchas de las características de estos tribunales.

Estos tribunales han desarrollado una importante jurisprudencia respecto a la definición de los crímenes de genocidio y lesa humanidad. En particular, hay que destacar algunos de los casos más emblemáticos de su jurisprudencia. En relación con el TPIY, cabe señalar los casos *Krstic*, *Mladic*, *Karadzic*.

- El caso *Krstic* constituyó la primera condena por genocidio pronunciada por el TPIY y la primera sentencia en Europa por este delito desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El TPIY consideró a *Krstic* culpable de genocidio (o complicidad en el mismo); persecución por asesinato, trato cruel, actos de terror, destrucción de bienes personales y traslado forzado; exterminio; asesinatos en el sentido del artículo 5 del Estatuto; asesinatos en el sentido del artículo 3 del Estatuto; deportación o el acto inhumano de transferencia forzada. Estos crímenes se cometieron entre julio y noviembre de 1995 tras el ataque de las fuerzas serbias contra la ciudad de Srebrenica. En el momento en que se lanzó el ataque, el general *Krstic* era el comandante adjunto del Cuerpo de *Drina*, uno de los cuerpos que constituyeron el ejército de la República *Srpska*, más conocido como el VRS.
- *Ratko Mladic*, ex general al mando del Ejército serbobosnio en la República *Srpska* (República Serbia) durante el conflicto de los Balcanes, fue condenado a cadena perpetua por el genocidio de Srebrenica, por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, en particular el sitio de Sarajevo, cometidos durante la guerra de Bosnia (1992-1995). De acuerdo con la sentencia del tribunal, *Mladic* participó en una “organización criminal conjunta” (*joint criminal enterprise* en inglés) para establecer y llevar a cabo una campaña de disparos y bombardeos contra la población civil de Sarajevo, con el objetivo de difundir el terror entre ellos; eliminar a los musulmanes bosnios en Srebrenica matando hombres y niños y sacando por la fuerza a mujeres, niños pequeños y ancianos del área; y, tomar como rehenes al personal de las Naciones Unidas para obligar a la OTAN a abstenerse de realizar ataques aéreos contra objetivos militares serbios de Bosnia.
- El TPIY condenó al exlíder serbobosnio *Radovan Karadzic* a 40 años de prisión por el genocidio de Srebrenica y otros nueve crímenes de guerra

y lesa humanidad en la guerra en Bosnia (1992-1995). Al igual que en *Mladic*, el TPIY consideró que entre el 11 de julio y el 1 de noviembre de 1995 *Karadzic* participó en una “organización criminal conjunta” para matar a miles de hombres bosnios musulmanes y desplazar forzosamente a mujeres, ancianos y niños. En la fecha de comisión de los crímenes, *Karadzic* era el presidente de la República *Srpska* y el Comandante Supremo de las fuerzas armadas, las cuales ejecutaron a 8.000 bosnios musulmanes, la mayor masacre en Europa desde la II Guerra Mundial. Las tropas serbo-bosnias mantuvieron tres años y medio bajo asedio a Sarajevo.

En cuanto al TPIR, algunos de los casos más significativos son, entre otros, *Akayesu*, *Karemera et al*, *Nzabonimana*, y *Nizeyimana*.

- El 2 de septiembre de 1998, la Sala de Primera Instancia del TPIR declaró a *Jean-Paul Akayesu*, exalcalde ruandés, culpable de nueve de los quince cargos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones de los Convenios de Ginebra en el primer juicio ante el tribunal. Este caso constituyó la primera condena mundial por el crimen definido como genocidio después de un juicio ante un tribunal internacional y fue la primera vez que un tribunal internacional dictaminaba que la violación y otras formas de violencia sexual podrían constituir genocidio. El TPIR declaró que la violación puede ser considerada como genocidio si es cometida con la intención de destruir un grupo social. En este caso, las mujeres tutsis fueron violadas para incrementar su sufrimiento antes de ser asesinadas.
- En 2014, el TPIR condenó a cadena perpetua a cuatro antiguos altos cargos ruandeses por su responsabilidad en el genocidio de 1994. Los condenados fueron los exministros *Edouard Karemera* (del Interior) y *Callixte Nzabonimana* (de Juventud), el capitán y antiguo número dos de los servicios secretos *Ildéphonse Nizeyimana* y el expresidente del Movimiento Republicano Nacional para el Desarrollo y la Democracia *Mathieu Ndirumpatse*. En particular, fueron condenados por genocidio, conspiración para cometer genocidio, incitación a cometer genocidio, violación y exterminio como crímenes contra la humanidad y otros crímenes de guerra.

Además de los tribunales penales *ad hoc* y de la creación de la CPI, se han constituido otros tribunales especiales para juzgar crímenes nacionales e internacionales. Algunos ejemplos de estos tribunales híbridos incluyen el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí, las Salas Especiales para Camboya, las Salas Especiales de Delitos Graves en Timor-Leste y el sistema judicial de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y el Tribunal Especial para el Líbano. Dichas instancias judiciales son calificadas como tribunales penales “híbridos” o “internacionalizados”, aunque el grado de “internacionalidad” puede variar considerablemente entre unos y otros. Son de naturaleza mixta tanto a nivel del personal, internacional y nacional, como respecto al derecho aplicable. Y al igual que el TPIY y el TPIR, son creados para hacer frente a situaciones concretas por un período de tiempo determinado.

5. La Corte Penal Internacional (CPI)

En 1994 la Comisión de Derecho Internacional presentó un proyecto de estatuto para la creación de una Corte Penal Internacional ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este proyecto fue revisado por un Comité Preparatorio, el cual propuso además realizar una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Esta conferencia se llevó a cabo entre el 15 de junio y el 17 de julio de 1998 en la ciudad de Roma. En esta conferencia participaron 160 países y culminó con la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998 (ECPI). De estos 160 países, 120 votaron a favor, 20 se abstuvieron y 7 votaron en contra (en contra Estados Unidos, Israel, China, Turquía, India, Sri Lanka y Filipinas). Además, participaron en este proceso 17 organizaciones intergubernamentales, 14 organismos especializados pertenecientes a la ONU y más de 200 organizaciones no gubernamentales de diversas partes del mundo.

5.1. La competencia de la CPI

La competencia de la Corte Penal Internacional se ha de clasificar *ratione temporis* (competencia temporal), *ratione personae* (competencia personal) y *ratione materiae* (competencia material).

Firma del Estatuto de Roma



Fuente: ONU.

El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002, tras la ratificación de 76 Estados. Cada Estado que sea parte del Estatuto tendrá un representante en lo que se conoce como la Asamblea de los Estados Parte (AEP), la cual se reunió por última vez en diciembre de 2019.

Con respecto a su competencia *ratione temporis*, la CPI tiene competencia respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del estatuto, esto es, después del 1 de julio de 2002 y, además, estos crímenes se consideran imprescriptibles. El Estatuto establece una competencia irretroactiva en su artículo 24 (1), señalando que “nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor”. Cuando un Estado se constituya en parte del Estatuto después de la entrada en vigor del mismo, la CPI podrá ejercer su competencia sobre sus nacionales y territorio por crímenes cometidos únicamente desde la entrada en vigor para tal Estado.

En cuanto a su competencia *ratione personae*, la CPI puede ejercer su jurisdicción exclusivamente sobre individuos, personas físicas. El ECPI se basa en el principio de responsabilidad penal individual al igual que los estatutos del TPIY

y el TPIR. De acuerdo con el artículo 25 (2) ECPI, “Quien cometa un crimen de la competencia de la Corte será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto”. *A contrario sensu*, la competencia de la Corte no alcanza las personas jurídicas u otras entidades legales. Las conductas serán reprochables tanto para quien las cometa por sí sólo, con otro o por conducto de otro; las ordene, proponga o las induzca tanto si se han consumado como si hubiesen quedado en grado de tentativa; se realice con el propósito de facilitar la comisión de ese crimen siendo cómplice, encubridor o colaborador suministrando información; o quien contribuya de algún modo en la comisión o tentativa de comisión del crimen por un grupo de personas.

Finalmente, en relación con su competencia *ratione materiae*, la Corte tendrá competencia para juzgar respecto del crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión (artículo 5). Los elementos de estos crímenes serán analizados en el apartado 5 de este tema.

5.2. Principio de complementariedad

Uno de los principios fundamentales del funcionamiento de la CPI es el principio de complementariedad. La jurisdicción de la CPI tiene carácter complementario respecto de las jurisdicciones penales nacionales. Esto significa que la CPI sólo actuará en caso de que el Estado no haya podido llevar a cabo el enjuiciamiento, o no haya tenido disposición de llevar a cabo el juicio (“the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution”). De acuerdo con el artículo 17 (3) ECPI, “A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio”.

La CPI no podrá admitir el caso si éste ya ha sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él ni cuando la persona de que se trate ya haya sido enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia. De este modo, serán las jurisdicciones penales nacionales las que tendrán primacía formal para conocer de dichos crímenes. El principio de complementariedad es el mecanismo jurídico mediante el cual se plasma la interacción de la CPI con las jurisdicciones nacionales.

Principio de complementariedad (artículo 17 ECPI)

La Corte NO interviene cuando...	La Corte SÍ interviene cuando...
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Ya existe una investigación genuina dentro de la jurisdicción nacional; ➔ El presunto autor ya fue juzgado con respeto a las normas del debido proceso; ➔ El crimen no presenta la suficiente gravedad para ser competencia de la Corte. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ No existe voluntad de parte del Estado de investigar a los responsables del crimen; ➔ El resultado del juicio demuestre que la decisión adoptada se dio para sustraer al acusado de la responsabilidad penal (juicio por protección); ➔ Existen demoras injustificadas en los procesos; ➔ El Estado no posee la capacidad física por colapso del aparato judicial.

Fuente: Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013, p. 15.

5.3. La obligación de los Estados de cooperar con la CPI

Otro de los principios fundamentales del funcionamiento de la CPI es la obligación general de los Estados de cooperar con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia, establecida en el artículo 86 ECPI. Dado que la CPI no cuenta con estructuras policiales o policiales propias, son los Estados los que deben proporcionar los mecanismos necesarios para que se lleven a cabo las investigaciones y se ejecuten las decisiones de la CPI. Por tanto, el funcionamiento de la CPI se sustenta principalmente en los sistemas nacionales de aplicación y ejecución de la ley para dar cumplimiento a sus órdenes, incluidas las solicitudes de arresto y entrega de personas acusadas de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. Sin la cooperación del Estado, la CPI no puede cumplir su mandato y el sistema del Estatuto de Roma corre el riesgo de colapsar. Además, la falta de cooperación afecta a la integridad de los procedimientos y los retrasa, reduciendo así la eficiencia del Tribunal y aumentando sus costos.

La sección IX del Estatuto de Roma establece las diversas formas en que los Estados deben cooperar con la CPI. Asimismo, la CPI ha suscrito acuerdos marco voluntarios para facilitar las capacidades de los Estados Parte con el objeto de atender las solicitudes de la CPI, cuando sea necesario, en relación con la reubicación y protección de testigos, acogimiento de las personas liberadas (acusados) y cumplimiento de las sentencias de la Corte.

Uno de los graves ejemplos de la falta de cooperación de los Estados ha sido el caso al-Bashir. En los últimos años, la situación en Darfur, Sudán, se ha visto particularmente afectada por claros ejemplos de no cooperación. Los jueces de la CPI han puesto de manifiesto la falta de cooperación en el caso contra el presidente sudanés Omar al-Bashir, en particular con la reticencia de ciertos Estados de detener al presidente. Éste ha sido el caso de Sudáfrica que no procedió a arrestar a al-Bashir cuando visitó el país en junio de 2015 para asistir a una cumbre de la Unión Africana

6. Los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma

Según el artículo 5 del ECPI, la Corte conoce de los crímenes más graves “de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, y el crimen de agresión. Es importante tener en cuenta que una persona será penalmente responsable de un crimen de la competencia de la Corte únicamente “si los elementos materiales del crimen se realizan con intención y conocimiento de los elementos materiales del crimen” (artículo 30 ECPI). Es decir, debe haber una intencionalidad en la comisión del crimen correspondiente, ya sea porque se quiere cometer el crimen; o bien se propone causar un daño y se es consciente de que dicho daño se produce como consecuencia del crimen.

El crimen de genocidio

De conformidad con el artículo 6 del ECPI, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la *intención de destruir, total o parcialmente*, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso:

- a) matanza de miembros del grupo;
- b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo

El elemento principal del crimen de genocidio es la intención específica de destruir un grupo particular de forma total o parcial. El ataque no necesariamente debe estar dirigido en contra del total de los miembros del grupo, puede ser que se dirija sólo a una parte. Serán culpables de genocidio todas aquellas personas que ordenen, propongan o dispongan la comisión del delito. Un ejemplo de investigación por genocidio que se encuentra ante la CPI es el caso *Fiscal c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir* (Sudán). Tras emitir una primera orden de captura, el 12 de julio de 2010 la CPI emitió una segunda orden de captura en contra de Al-Bashir por la presunta comisión del crimen de genocidio en contra de los grupos étnicos Fur, Masalit y Zaghawa en la región de Darfur (Sudán).

El crimen de lesa humanidad

El ECPI define al “crimen de lesa humanidad” en su artículo 7 como cualquiera de los siguientes actos, cuando se cometa como parte de un *ataque generalizado o sistemático* contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Traslado o deportación forzada de la población;
- e) Privación de la libertad en contra de las normas internacionales;
- f) Tortura;
- g) Prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, violación y esclavitud sexual, o cualquier otro acto de igual índole;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Para constituirse como crímenes de lesa humanidad, los actos mencionados arriba deben estar enmarcados en una política de Estado o de una organización con poder y control territorial. Esa política debe tener como fin generar o promover un ataque. No necesariamente deben ser acciones militares, también se puede tratar de desplazamientos, deportaciones, etc. Las acciones se deben desarrollar de forma sistemática y generalizada, y deben estar dirigidas en contra de la población civil. Si en algún caso hay presencia de fuerzas armadas dentro de una comunidad, ésta no perderá su condición de población civil. Los crímenes de lesa humanidad pueden cometerse tanto en tiempos de paz o como en el marco de un conflicto. Un ejemplo de enjuiciamiento y condena por crímenes de lesa humanidad es el caso *Fiscal c. Germain Katanga* (República Democrática del Congo, RDC) por los hechos perpetrados en el poblado de Bogoro, distrito de Ituri, en RDC Oriental de enero a marzo de 2003.

El crimen de guerra

Los crímenes de guerra se recogen en el artículo 8 ECPI y se refieren a infracciones graves de los Convenios de Ginebra y otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales, cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. Los crímenes de guerra incluyen, entre otros:

- a) Homicidio;
- b) Mutilación;
- c) Toma de rehenes;
- d) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil;
- e) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, embarazo forzado;
- f) Reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades.

A diferencia de los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra deben ser cometidos durante un conflicto armado. Asimismo, es importante diferenciar entre conflictos armados internacionales (violencia entre Estados) y conflictos armados no internacionales (violencia entre grupos armados). Esto resulta clave para determinar qué disposición del Artículo 8 se deberá aplicar, la número 2 (b), 2 (c) o 2 (e). En este caso, la lista de los últimos es mucho más corta. Un

ejemplo de enjuiciamiento y condena por crímenes de guerra es el caso *Fiscal c. Thomas Lubanga Dylio* (República Democrática del Congo, RDC). La condena se refiere específicamente al reclutamiento de niños y niñas en el conflicto armado.

El crimen de agresión

La activación de la jurisdicción de la CPI sobre el crimen de agresión se produjo en 2017 de modo que el tribunal puede enjuiciar la comisión de tales hechos desde el 17 de julio de 2018. No fue hasta la Conferencia de Revisión celebrada en Kampala en 2010 que se incorporaron algunas enmiendas, incluyendo la definición del crimen de agresión. El crimen de agresión implica la planificación, la preparación, el inicio o la ejecución del uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Incluye, entre otras cosas, la invasión, ocupación militar y toda anexión mediante el uso de la fuerza, el bloqueo de los puertos o de las costas que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas. Este crimen sólo se aplica a líderes políticos o militares, no incluye a combatientes o soldados: el responsable debe ser una persona que ocupe una posición en la cual se ejercite efectivamente el control o que dirija el accionar político o militar de un Estado.

7. Situaciones y casos ante la Corte Penal Internacional

Actualmente existen 12 situaciones bajo investigación de la CPI en la República Democrática del Congo (RDC), Uganda, Darfur (Sudan), República Centroafricana (I y II), Kenia, Libia, Costa de Marfil, Mali, Georgia, Burundi, y Bangladesh/Myanmar. Además, la CPI está realizando un examen preliminar de 14 situaciones, entre ellas, Afganistán, Colombia, Nigeria, Gabón, Guinea, Honduras, Iraq/Reino Unido, Palestina, Comores, Grecia y Camboya, Corea del Sur, Filipinas, Ucrania y Venezuela. La Fiscalía realiza un examen preliminar de todas las situaciones que no estén manifiestamente fuera de la competencia de la Corte. El objetivo es reunir toda la información necesaria para hacer una determinación plenamente informada sobre si hay fundamento razonable para iniciar una investigación. Si la Fiscalía está convencida de que se han cumplido todos los criterios

establecidos por el Estatuto a esos efectos, tiene el deber jurídico de iniciar una investigación de la situación.

La CPI pronunció su primera condena en el caso *Lubanga* en julio de 2012, la cual fue confirmada en diciembre de 2014. Esto representó un momento histórico para la justicia penal internacional. A pesar de los esfuerzos del tribunal, a día de hoy tan sólo ha habido cuatro condenas, relativas a los casos de *Lubanga*, *Katanga*, *Al-Mahdi*, y *Ntaganda*, la última de las cuales se produjo en julio de 2019 y se encuentra en fase de apelación.

La Corte Penal Internacional en cifras

- Hasta ahora ha habido **27 casos** ante la Corte, y algunos casos tienen más de un sospechoso.
- Los jueces de la CPI han emitido **34 órdenes de arresto**. Gracias a la cooperación de los Estados, 16 personas han sido detenidas en el centro de detención de la CPI y han comparecido ante la Corte. Quedan 15 personas en libertad. Se han retirado los cargos contra 3 personas debido a su muerte.
- Los jueces de la CPI también han emitido **9 citaciones** para comparecer.
- Los jueces han emitido **4 condenas** (*Lubanga*, *Katanga*, *Al-Mahdi*, y *Ntaganda*, este último en fase de apelación) y 4 absoluciones.

Fuente: International Criminal Court, “Facts and Figures” en <https://www.icc-cpi.int/about>

A continuación, analizaremos los hechos y crímenes imputados en las cuatro condenas emitidas por la CPI.

Caso *Lubanga*

El 14 de marzo de 2012, Thomas Lubanga Dyilo fue declarado culpable de cometer, como coautor, crímenes de guerra que consisten en alistar y reclutar a niños menores de 15 años en la Force Patriotique pour la Libération du Congo (FPLC) y usarlos para participar activamente en las hostilidades en el contexto de un conflicto armado no internacional del 1 de septiembre de 2002 al 13 de

agosto de 2003 (punible en virtud del artículo 8 (2) (e) (vii) del Estatuto de Roma). La Unión de Patriotas Congoleños (“UPC”) fue creada el 15 de septiembre de 2000. Thomas Lubanga fue uno de los miembros fundadores de la UPC y su Presidente desde el principio. La UPC y su ala militar, la Force Patriotique pour la Libération du Congo (FPLC), tomaron el poder en Ituri en septiembre de 2002. La UPC/FPLC, como grupo armado organizado, estuvo involucrada en un conflicto armado interno contra el Armée Populaire Congolaise (APC) y otras milicias de Lendu, incluida la Force de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI), entre septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003. La Sala de Primera Instancia sentenció a Thomas Lubanga a un período total de 14 años de prisión. El veredicto y la sentencia fueron confirmados por la Sala de Apelaciones el 1 de diciembre de 2014.

Caso Katanga

La Sala de Primera Instancia declaró a Germain Katanga culpable, como responsable accesorio, en el sentido del artículo 25 (3) (d) del Estatuto de Roma, de un cargo de crimen contra la humanidad (asesinato) y cuatro cargos de crímenes de guerra (asesinato, ataque a la población civil, destrucción de bienes y pillaje) cometidos el 24 de febrero de 2003 durante el ataque al pueblo de Bogoro, en el distrito de Ituri de la RDC. La Sala determinó que se había establecido sin lugar a duda que Germain Katanga había hecho una contribución significativa a la comisión de los crímenes por parte de la milicia Ngiti, que estaba actuando con un propósito común, ayudando a sus miembros a planificar la operación contra Bogoro. La Sala concluyó que Germain Katanga actuó con conocimiento del plan criminal ideado por la milicia para atacar a la población predominantemente hema de Bogoro. Los crímenes de asesinato, ataque a la población civil, destrucción de propiedades y saqueo eran parte del plan común. Además, la Sala estableció que el Katanga era el intermediario de elección entre los proveedores de armas y municiones y aquellos que cometieron físicamente los crímenes usando esas municiones en Bogoro. Por tanto, contribuyó a reforzar la capacidad de ataque de la milicia Ngiti que llevó a cabo los crímenes cometidos en Bogoro el 24 de febrero de 2003. El 23 de mayo de 2014, Germain Katanga fue sentenciado a un total de 12 años de prisión y la Sala de Apelaciones confirmó el caso.

Caso Al-Mahdi

El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Primera Instancia declaró por unanimidad a Al Mahdi culpable, como coautor, del crimen de guerra de dirigir intencionalmente ataques contra monumentos históricos y edificios dedicados a la religión, incluidos nueve mausoleos y una mezquita en Tombuctú, Malí, en junio y julio de 2012. La Sala indicó que los edificios seleccionados estaban protegidos como una parte importante del patrimonio cultural de Tombuctú y de Malí y no constituían objetivos militares. Fueron específicamente identificados, elegidos y dirigidos precisamente por su carácter religioso e histórico. Como consecuencia del ataque, fueron completamente destruidos o severamente dañados. La Sala sentenció al Sr. Al Mahdi a nueve años de prisión. El 17 de agosto de 2017, la Sala de Primera Instancia emitió una orden de reparación concluyendo que el Al Mahdi debía pagar 2.7 millones de euros como reparaciones individuales y colectivas para la comunidad de Tombuctú.

Caso Ntaganda

La condena más reciente ha sido la de Bosco Ntaganda en la RDC. El 8 de julio de 2019, la Sala de Primera Instancia declaró al Bosco Ntaganda culpable de 18 cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, cometidos en Ituri, RDC, en 2002-2003. En particular, la Cámara consideró a Ntaganda culpable de crímenes contra la humanidad (asesinato e intento de asesinato, violación, esclavitud sexual, persecución, traslado forzoso y deportación) y crímenes de guerra (asesinato e intento de asesinato, dirigir intencionalmente ataques contra civiles, violación, esclavitud sexual, ordenando el desplazamiento de la población civil, reclutando y reclutando niños menores de 15 años en un grupo armado y usándolos para participar activamente en hostilidades, dirigiendo intencionalmente ataques contra objetos protegidos y destruyendo la propiedad del adversario). La Sala determinó que Ntaganda fue responsable como autor directo de parte de los cargos y fue perpetrador indirecto de los crímenes restantes. El 7 de noviembre de 2019, la Sala de Primera Instancia sentenció a Bosco Ntaganda a un total de 30 años de prisión.

8. Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional

Una de las novedades introducidas por el ECPI es el establecimiento de un catálogo de derechos de las víctimas en los procedimientos ante la CPI. Los tribunales de Núremberg y Tokio no tuvieron ninguna consideración respecto de las víctimas y los tribunales penales internacionales *ad hoc* se limitaron al acceso de las víctimas únicamente como testigos. Por el contrario, en el ECPI las víctimas pasan de ser meras espectadoras a intervenir como sujetos en las actuaciones. El reconocimiento de dicho estatus se enmarca en la creciente importancia que ha adquirido el papel de las víctimas en la normativa sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. También refleja el reconocimiento del derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva y a obtener reparaciones.

El ECPI cubre tres ámbitos específicos: a) la participación de las víctimas en el procedimiento; b) la protección de víctimas y testigos; y c) la reparación. El derecho de participación se encuentra regulado en el artículo 68(3) del ECPI y permite que “que se presenten y tengan en cuenta las opiniones y observaciones de las víctimas si se vieran afectados sus intereses personales y de una manera que no redunde en detrimento de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial ni sea incompatible con éstos”. De esta forma, se establece un equilibrio entre la participación de las víctimas y el respeto a los derechos fundamentales de los acusados. La CPI se compromete, además, a adoptar todas aquellas medidas necesarias “para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos” (artículo 68(1) ECPI). En este sentido, resulta clave el establecimiento de la Dependencia de Víctimas y Testigos, ubicada en la Secretaría de la CPI.

Con respecto a las reparaciones, el ECPI establece el deber de reparar a las víctimas en su artículo 75. De nuevo, esto representa un avance importante respecto de los tribunales penales *ad hoc*, los cuales sólo recogían la obligación de restituir los bienes a los legítimos propietarios, pero no la reparación como tal. La reparación puede darse en distintas formas, entre otras, la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Asimismo, la CPI podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague a través del Fondo Fiduciario. Esto es un elemento clave en el caso de que quienes hayan cometido los delitos sean insolventes, ya que dicho fondo posibilita el acceso a las víctimas a la reparación.

Derechos de las víctimas ante la CPI



Fuente: Elaboración propia.

9. La jurisdicción universal de los Estados

El principio de jurisdicción universal se define como “un principio jurídico que permite o exige a un Estado enjuiciar penalmente ciertos crímenes, independientemente del lugar donde se haya cometido el crimen y de la nacionalidad del autor o de la víctima” (Philippe, 2006, p. 3). Los Estados están habilitados a conferir jurisdicción universal a sus propios tribunales sobre ciertos crímenes con relevancia internacional de acuerdo con sus normas internas. Esto significa que el principio de jurisdicción universal no se aplica de manera uniforme en todos lados. Por el contrario, el ámbito preciso de la jurisdicción universal varía de un Estado a otro.

La justicia española fue considerada un referente mundial en la lucha contra la impunidad de los crímenes más atroces al investigar graves violaciones de derechos humanos cometidas en Chile, Argentina, Guatemala, China, Ruanda o el Sáhara Occidental. Sin embargo, su ámbito de aplicación fue reducido en dos ocasiones, en una primera reforma de 2009 y en una segunda reforma de 2014. Tras las reformas operadas en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Audiencia Nacional se vio obligada a archivar las causas relacionadas con los

genocidios en el Tíbet, Guatemala y Ruanda, la persecución al movimiento Falun Gong, los vuelos de la CIA, y las torturas en Guantánamo.

No obstante, la jurisdicción universal representa un mecanismo eficaz en la lucha contra la impunidad. En este sentido, cabe mencionar algunos ejemplos donde el principio de jurisdicción universal ha sido aplicado, como la detención del exdictador Augusto Pinochet en Londres; la condena al exdictador chadiano *Hissène Habré* en Senegal; el establecimiento de la jurisdicción universal por parte de la Corte Constitucional sudafricana en el caso de *Zimbabwe* en 2014, o el procedimiento en curso en Argentina por crímenes cometidos por el régimen de Franco antes de 1975.

De acuerdo con el reciente informe de la ONG Trial International, en 2018 se sometieron a investigación a más de 140 sospechosos de crímenes internacionales en aplicación de la jurisdicción universal. Además, se emitieron varias órdenes de arresto contra el círculo interno del presidente sirio *Bashar al-Assad* en Francia y en Alemania. El ex ministro del Interior de Gambia está esperando juicio en detención en Suiza. Se están llevando a cabo investigaciones en Austria contra funcionarios de los servicios de inteligencia sirios. Sin embargo, también se evidenciaron numerosos obstáculos procesales y de obtención de pruebas.

10. Desafíos actuales de la justicia penal internacional

Si bien el establecimiento de un sistema de justicia penal internacional representa un importante avance en la lucha contra la impunidad, aún existen una serie de desafíos que dificultan su realización efectiva.

a) Obstáculos en el enjuiciamiento y admisión de casos ante la CPI

El 15 de enero de 2019, los jueces de primera instancia de la CPI absolvieron al ex presidente de Costa de Marfil, *Laurent Gbagbo*, indicando que la Oficina del Fiscal no había presentado pruebas suficientes para que el caso continuara. Asimismo, el 12 de abril de 2019, una Sala de instrucción de la CPI rechazó por unanimidad la solicitud del Fiscal de investigar delitos graves cometidos durante el conflicto armado en Afganistán desde mayo de 2003. Los jueces indicaron que dicha investigación no sería “en interés de la justicia” porque las circunstancias actuales de la situación en Afganistán hacían que las perspectivas de una

investigación y enjuiciamiento exitosos fueran extremadamente limitadas. Esta interpretación problemática del llamado “interés de la justicia” parece haber incorporado consideraciones políticas y prácticas en una decisión judicial.

b) Abandono de la CPI por parte de Estados miembros

Otro de los problemas recientes ha sido la decisión de ciertos Estados de abandonar la CPI, entre ellos, Burundi, Sudáfrica y Gambia, si bien únicamente Burundi lo ha materializado realmente (Sudáfrica y Gambia han revocado sus decisiones). El más reciente ha sido el abandono de Filipinas en marzo de 2019, un año después de que el presidente Rodrigo Duterte anunciara la decisión. Esta decisión se produce después de que la fiscalía del tribunal empezara a analizar de forma preliminar los supuestos delitos cometidos en el marco de la guerra contra las drogas desde julio de 2016. El abandono de Estados puede poner en grave peligro la credibilidad y el funcionamiento de la CPI y supondría una involución en el sistema de justicia penal internacional.

c) Hostilidad de Estados no miembros de la CPI

Los ataques a la CPI se han producido también por parte de Estados que no son miembros, los cuales tratan de obstruir las investigaciones de la CPI y debilitar su independencia, como es el caso de Estados Unidos. Bajo la administración de Trump, el gobierno de los Estados Unidos lanzó un ataque sin precedentes contra la CPI. El 15 de marzo de 2019 el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Michael Pompeo, anunció que los Estados Unidos impondrían prohibiciones de visa a los funcionarios de la CPI involucrados en la potencial investigación de los ciudadanos estadounidenses por presuntos delitos en Afganistán.

d) Críticas al enfoque centrado en países africanos

Otra de las críticas constantes al sistema de la CPI es su enfoque casi exclusivo en países africanos, lo cual pone en riesgo su legitimidad y credibilidad internacional. En sus primeros diez años de funcionamiento, las investigaciones y enjuiciamientos de la CPI se han centrado en situaciones en África. Sin embargo, hay que destacar que de los 122 países que han firmado el Estatuto de Roma, cerca de un tercio lo representan Estados africanos, y debido a la violencia actual en algunas de las áreas clave de altos recursos en sus territorios, es más probable que la CPI tienda a centrarse en África. Por otro lado, los exámenes preliminares que está llevando a cabo la Oficina del Fiscal se han extendido a otras regiones, como Latinoamérica y Oriente Medio.

e) Reparaciones efectivas

Aunque la inclusión de un mandato de reparación en el ECPI ha sido considerada como una victoria para los derechos de las víctimas, la implementación de este mandato ha encontrado algunas dificultades prácticas. De acuerdo con la ONG *Redress*, el enfoque “caso por caso” llevado a cabo por la CPI para determinar las reparaciones ha dado lugar a una jurisprudencia inconsistente, divergencia en la práctica y falta de claridad para las víctimas, incluso dentro de la misma situación ante la Corte. Por otro lado, las Salas han aplicado diferentes criterios para decidir si es necesario o apropiado identificar a los beneficiarios individuales y verificar su elegibilidad en los casos en que sólo se contemplan las indemnizaciones colectivas

f) Obstáculos procesales en la jurisdicción universal

Como se apuntaba en la sección sobre jurisdicción universal, aún existen obstáculos procesales y probatorios en los casos que se investigan de acuerdo con este principio. En algunos casos, las autoridades judiciales no pueden acceder a los territorios o Estados donde se cometieron las atrocidades; en aquellos contextos de carácter inestable los testigos son difíciles de encontrar y pueden tener demasiado miedo de testificar; las pruebas pueden ser difíciles de recopilar. A todo ello hay que añadir que la distancia geográfica supone una gran carga financiera para las investigaciones.

Bibliografía

- Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013.
- BASSIOUNI, M. CHERIF. “El Derecho penal internacional: Historia, objetivo y contenido”, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 35, Fasc/Mes 1, 1982, ISSN 0210-3001, pp. 5-42.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “Estatuto de la Corte Penal Internacional”, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, agosto de 2007.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “Justicia penal internacional: las instituciones”, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2013.

- ESCOBAR FERNÁNDEZ, CONCEPCIÓN. “Construyendo un sistema de justicia penal internacional: desarrollos recientes” en el XXXIX *Curso de Derecho Internacional “El Derecho y las Relaciones Internacionales Actuales”* Río de Janeiro, Brasil, 6 al 24 de agosto de 2012.
- GIL GIL, ALICIA. “Los crímenes contra la humanidad y el genocidio en el Estatuto de la Corte Penal Internacional a la luz de ‘los elementos de los crímenes’”, en K. Ambos (Coord.), *La nueva justicia penal internacional: desarrollos post-Roma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN. “La Corte Penal Internacional: Una evaluación a la luz de sus recientes evaluaciones” en OLLÉ SESÉ, MANUEL (Coord.), *Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional*, UNIA, 2008, ISBN 978-84-7993-057-8, pp. 95-105.
- OLÁSOLO ALONSO, HÉCTOR, CARNERO ROJO, ENRIQUE. “Extensión y límites de la jurisdicción personal, territorial y temporal de la Corte Penal Internacional”, *Revista de derecho Penal y Criminología*, ISSN 0034-7914, Nº. 3, 2012, pp. 121-140.
- PHILIPPE, XAVIER. “Los principios de jurisdicción universal y complementariedad: su interconexión”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nº 862, junio de 2006.
- PÉREZ VIZÁN, ALMUDENA. “Las víctimas ante la Corte Penal Internacional ¿El final del oxímoron víctimas-justicia internacional?” en *Revista de Derechos Humanos Dfensor*, Número 07, julio de 2011.
- Trial International, *Evidentiary challenges in universal jurisdiction cases. Universal Jurisdiction Annual Review 2019*, marzo de 2019.
- VIVES CHILLIDA, JULIO. “La Evolución Jurídica Internacional de los Crímenes contra La Humanidad, Barcelona y Madrid”, 30 de abril de 2004.

TEMA 7. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y ESTRATEGIAS PARA LA PAZ

Chloé Meulewaeter

CENTRO DE ESTUDIOS POR LA PAZ J. M. DELÀS

BLOQUE I. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: EL CONTROL DE ARMAS Y EL DESARME	527
Introducción	527
Convenios, tratados y otras estrategias de control de armamento	528
Convención para la prohibición de las minas antipersonales	528
Convención para la prohibición de las municiones de racimo	529
Convención sobre armas biológicas	529
Convención sobre armas químicas	530
Tratados de no proliferación de armas nucleares	530
Tratados sobre pruebas nucleares	531
Zona libre de armas nucleares	532
Tratados de control de misiles	533
Arreglo de Wassenaar	534
Posición común europea sobre exportaciones de armas	535
Tratado sobre comercio de armas	536
Embargo de armas	537
Campañas internacionales por el desarme nuclear	538
Campaña Freeze	538
Campaña Internacional por la Abolición de las armas nucleares	538
Campaña por el desarme nuclear	539
Campaña por el desarme nuclear europeo	540

BLOQUE II: ESTRATEGIAS PARA LA PAZ	541
Introducción	541
Antimilitarismo	541
Noviolencia	542
Acción noviolenta	543
Desobediencia civil.	544
Objeción de conciencia.	545
Pacifismo	546
Movimiento pacifista	547
Derechos humanos a la paz	548
Seguridad humana	548
Bibliografía	550

BLOQUE I. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: EL CONTROL DE ARMAS Y EL DESARME

Introducción

El objetivo de este bloque es presentar medidas, tratados, convenios e instrumentos que favorecen el desarme y el control de armamento. El desarme se refiere a los procesos de reducción o eliminación de armamento, en sentido genérico, o sobre un tipo de armamento en concreto, y por parte de uno o varios actores, grupos o países (Simarro, 2015). En este sentido, uno de los objetivos de las Naciones Unidas es trabajar por un desarme multilateral y por la limitación de la carrera armamentística, para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial. Algunas iniciativas de desarme, apoyadas por las Naciones Unidas, y que tuvieron un gran alcance a escala global, incluyen el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) (que entró en vigor en 1970), la Convención sobre armas biológicas (en 1975), la Convención sobre armas químicas (en 1997) o la Convención para la prohibición de Minas antipersonal (en 1999). En cuanto a esfuerzos de desarme relacionados con zonas geográficas, son destacables las zonas libres de armas nucleares, así como la moratoria aprobada en 1998 por los Estados miembros de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental) a la importación, exportación y fabricación de armas ligeras, por el riesgo que

éstas suponen para la estabilidad, la paz y la seguridad de sus pueblos. Otro tipo de desarme se da en contextos de postconflicto bélico, y hace referencia a aquellos procesos en los que los combatientes hacen entrega de sus armas y son acompañados para volver a la vida civil. Son los denominados procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Sin embargo, entre las críticas asociadas a los procesos de desarme se pueden destacar, primero, las faltas de mecanismos de control y de seguimiento, y el carácter voluntario de la firma y ratificación de los tratados. Segundo, al centrarse en armas obsoletas, algunos procesos de desarme pueden acabar legitimando cierto tipo de armamento, disminuir el estigma asociado a algunas armas, o contribuir a la renovación posterior del armamento, fomentando de esa manera la industria militar (Simarro, 2015).

A continuación, vamos a detallar algunos convenios, tratados y otras iniciativas de desarme y control de armamento. El contenido desarrollado se basa principalmente en el Diccionario de la guerra, la paz y el desarme (Calvo Rufanges y Pozo Marin, 2015) como fuente de referencia.

Convenios, tratados y otras estrategias de control de armamento

Convención para la prohibición de las minas antipersonales

La Convención para la Prohibición de las Minas Antipersonal es un tratado internacional de desarme, jurídicamente vinculante, que prohíbe el empleo, adquisición, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y exige la destrucción de las minas (Ruiz Benedicto, 2015a; International Campaign to Ban Landmines, 2020). Entró en vigor en marzo de 1999, tras denuncias y protestas de la sociedad civil por los tremendos daños que causan. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal, junto con el CICR y otros movimientos civiles denunciaron que las minas no pueden distinguir entre combatientes y civiles, una exigencia básica del Derecho Internacional Humanitario. Además, continúan provocando daños, mutilaciones y muertes en la población civil una vez terminado el conflicto armado. Hasta la fecha (febrero de 2020), 164 Estados han ratificado el tratado. El Estado español lo hizo en 1999. Pero a pesar de ser uno de los tratados más aceptados a nivel internacional, la

mayoría de los Estados productores o que utilizan estas minas, entre ellos Estados Unidos, Israel, Rusia o China, siguen sin ratificar ni firmar el proceso.

En 1997 la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal y su coordinadora Jody Williams, recibieron en conjunto el Premio Nobel de la Paz por sus contribuciones para la prohibición y limpieza de las minas antipersona.

Convención para la prohibición de las municiones de racimo

La Convención sobre Municiones en Racimo es un tratado internacional jurídicamente vinculante que prohíbe todo tipo de uso, producción, almacenamiento y transferencia de las bombas de racimo, y exige, además, destruir y limpiar las reservas de estas municiones.

Como la Convención para la prohibición de minas antipersonas, la Convención para la prohibición de las municiones de racimo fue fruto de varios años de denuncia por parte de diferentes organizaciones humanitarias y no gubernamentales, sobre los daños que conlleva el uso de las bombas de racimo en la población civil. De hecho, se considera una continuación y ampliación del Convención para la prohibición de minas antipersonal. Entró en vigor en agosto de 2010, y hasta febrero de 2020, 108 Estados han ratificado la Convención, mientras 13 lo han firmado, pero aun no ratificado. España firmó el Tratado en 2008 y lo ratificó en 2009. Estados Unidos, Rusia y China, entre otros, no han firmado ni ratificado el Tratado.

La firma de este acuerdo es un acontecimiento histórico, ya que supone uno de los grandes pasos que ha dado la comunidad internacional en materia humanitaria y de desarme. Sin embargo, desde la sociedad civil se alerta sobre el hecho que el Tratado deja la puerta abierta a la fabricación, uso y venta de bombas de alta tecnología análogas a las de racimo (Calvo Rufanges, 2015a). Bombas similares a las de racimo, pero de tecnología punta, que cumplirán ciertas características de peso y talla para que se puedan fabricar, usar y vender bajo otra denominación.

Convención sobre armas biológicas

La convención sobre el desarrollo, la producción y el almacenaje de armas biológicas y sobre su destrucción se abrió a firmas en 1972 y entró en vigor el 26 de

marzo de 1975. El número de Estados parte en 2020 era de 183, y el número de Estados que la había ratificado era de 109 (UNODAA, 2020).

Esta convención supuso un gran avance hacia la eliminación total de las armas biológicas. Como el empleo de esas armas ya había sido proscrito en 1925, la Convención de 1972 prohibió el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición, la retención y la transferencia de esas armas, incluidos sus sistemas de lanzamiento, además de exigir su destrucción (De Fortuny, 2015a).

Convención sobre armas químicas

La convención sobre armas químicas es un tratado internacional por el que se prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de armas químicas, y se dispone además la destrucción de estas armas en un plazo de tiempo específico (De Fortuny, 2015b). En 2020, 193 Estados habían firmado y ratificado la Convención. Israel ha firmado la Convención, pero no la han ratificado. Egipto, Corea del Norte y Sudán del Sur no la han firmado (OPCW, 2020).

De acuerdo con De Fortuny (2015b), esta Convención fue el primer acuerdo multilateral de desarme con disposiciones para la eliminación de una categoría completa de armas de destrucción masiva. Asimismo, la Convención permite la rigurosa verificación del cumplimiento por los Estados Partes.

Tratados de no proliferación de armas nucleares

Tratado de No Proliferación nuclear, TNP

El Tratado de no proliferación de armas nucleares es un tratado internacional basado en tres pilares: la no-proliferación de armas y tecnología nuclear, el desarme nuclear y el uso pacífico de la energía nuclear. El TNP entró en vigor en 1970, y en la actualidad cuenta con 191 Estados miembros, entre los cuales los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia). El resto de Estados en posesión de armas nucleares, India, Israel y Pakistán, no se han adherido al Tratado, mientras Corea del Norte se adhirió en 1968, pero se retiró 2003. Es el acuerdo de desarme del que son parte más Estados (UNODA, 2020b).

De acuerdo con De Fortuny (2015c), la eficacia del TNP es discutible por varias razones:

- El objetivo de evitar la no proliferación nuclear no se ha logrado, pues el número de países nuclearmente armados se ha casi duplicado desde la apertura a la firma del Tratado en 1968.
- El objetivo de desarme tampoco se ha logrado, pues los cinco Estados poseedores de armas nucleares firmantes del TNP siguen modernizando y reemplazando su arsenal nuclear y le dedican un presupuesto creciente.
- Cabe destacar también que ciertos incumplimientos del Tratado no han generado ninguna sanción, como en el caso de la transferencia de tecnología y combustible nuclear a la India por parte de Estado Unidos.

Grupo de proveedores nucleares

El Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por su sigla en inglés) es un grupo de Estados que tiene como objetivo evitar la no proliferación de las armas nucleares a través de la implementación de dos conjuntos de directrices para las transferencias de materiales y tecnologías nucleares (De Fortuny, 2015d; NSC 2020).

Tratado de reducción de armas estratégicas New Start

El Tratado de reducción de armas estratégicas es un acuerdo de reducción y limitación de armas nucleares firmado entre Estado Unidos y Rusia en 2010. Es el tratado de reducción vigente entre los dos Estados con más armas nucleares. El Tratado, conocido como New Start, entró en vigor en 2010. Limita el número de cabezas nucleares estratégicas y el número total de vehículos desplegados de transporte de armas nucleares que cada Estado pueda tener, respectivamente 1550 y 700 (de Fotuny, 2015e).

Tratados sobre pruebas nucleares

Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares

El Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares es un tratado que prohíbe las pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua. Sí autoriza las pruebas subterráneas. El Tratado entró en vigor en 1963, y en la actualidad 125 países son Estados parte del tratado (UNODA, 2020c). El objetivo del Tratado es evitar la diseminación de la radioactividad emitida en las

pruebas nucleares atmosféricas. Pero hay que remarcar que este objetivo solo se ha conseguido de forma parcial, pues de acuerdo con algunos estudios, las pruebas subterráneas también pueden producir emisión de radiactividad a la atmósfera, con consecuencias negativas tanto para el medio ambiente como para la salud humana (Bohigas, 2015a), lo cual viola el mismo Tratado.

Tratado de prohibición total de pruebas nucleares

El Tratado de prohibición total de pruebas nucleares es un tratado que prohíbe a sus Estados miembros todas las pruebas con armas nucleares, o cualquier otra explosión nuclear, y a no participar en explosiones nucleares. Según Bohigas (2015b), un aspecto relevante del Tratado es la aplicación de mecanismos de verificación y un sistema de seguimiento internacional, que pueda detectar posibles explosiones. En la actualidad 184 Estados han firmado el tratado y 168 la han ratificado, pero aún no ha entrado en vigor, pues requiere de la ratificación de 44 Estados que figuran en el anexo 2 del Tratado para ello, y a fecha de hoy sólo lo han hecho 36 de ellos (CTBTO, 2020). Este requisito dificulta mucho la entrada en vigor del Tratado, pues varios países poseedores de armas nucleares son reticentes a ratificarlo (Bohigas, 2015b).

Zona libre de armas nucleares

Una zona libre de armas nucleares es una zona geográfica, reconocida por la Asamblea General de la ONU, en la que varios Estados declaran la ausencia total de armas nucleares y el establecimiento de un sistema de control y verificación para garantizar su cumplimiento.

Los Tratados de Zonas Libres de Armas Nucleares son:

- Tratado de Tlatelolco (1967). Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe.
- Tratado de Rarotonga (1985). Tratado sobre la zona desnuclearizada del Pacífico Sur.
- Tratado de Bangkok (1995). Tratado de la Zona Sudeste de Asia Libre de Armas Nucleares.
- Tratado de Pelindaba (1996). Tratado de la Zona Nuclear Libre de Armas Nucleares de África.

- Tratado de Semipalatinsk (2006). Tratado sobre una Zona Nuclear Libre de Armas Nucleares en Asia Central.
- Mongolia declaró su territorio libre de armas nucleares. Esta declaración ha sido reconocida internacionalmente mediante la aprobación de la resolución 55/33S de la Asamblea General de la ONU (12 enero 2001).

De acuerdo con Bohigas (2015c), estas zonas incluyen 116 países y cubren todo el hemisferio sur, pero solo una pequeña parte del hemisferio norte.

Tratados de control de misiles

Régimen de control de tecnología para misiles, MTCR

El Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM) es una agrupación informal de países que tiene por objetivo evitar la proliferación de misiles y de la tecnología asociada, controlando las exportaciones de bienes y tecnología susceptibles de contribuir a la fabricación de armas de destrucción masiva (MTCR, 2020). Fue creado en 1987 por el G-7, y actualmente acoge a 34 países. El sistema se basa en la adhesión a unas directrices comunes relativas a las políticas de exportación, que se aplican a una lista común de artículos de equipamiento y tecnología (De Fortuny, 2015f), pero el objetivo de evitar la proliferación de misiles no obliga a los Estados miembros a dejar de fabricarlos y perfeccionarlos.

Tratado antimisiles Balísticos, ABM

El Tratado ABM era un Tratado bilateral sobre limitación de sistemas contra misiles balísticos con carga nuclear, adoptado en 1972 por los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el contexto de la Guerra Fría, el objetivo del Tratado ABM era asegurar la vulnerabilidad de las partes firmantes, ya que, según De Fortuny (2015g) la certeza de que ambos bloques podrían destruirse mutuamente mantuvo el frágil equilibrio pacífico entre las dos potencias. En 2002, Estados Unidos se retiró de forma unilateral del Tratado, lo cual supuso un reto grave a los acuerdos internacionales de control de armas y de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Arreglo de Wassenaar

El Arreglo de Wassenaar sobre control de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso es un régimen multilateral de control de exportación de armas. Surge con el objetivo de contribuir a la seguridad y estabilidad regional e internacional, mediante el intercambio de información de forma voluntaria sobre las transferencias de armas convencionales y de bienes y tecnologías de doble uso, respecto de dos listas comunes (Bohigas, 2015d; Wassenaar, 2020).

La primera lista, de armas militares, especifica las armas en diferentes categorías, que incluyen:

- Armas pequeñas y ligeras.
- Tanques y otros vehículos militares armados.
- Equipos de protección y de blindaje.
- Aeronaves y vehículos aéreos no tripulados y equipos relacionados.

La segunda lista, de materiales y tecnologías de doble uso, detalla nueve categorías y dos anexos:

- Categoría 1: Materiales especiales y equipos relacionados.
- Categoría 2: Procesamiento de materiales.
- Categoría 3: Electrónica.
- Categoría 4: Ordenadores.
- Categoría 5: Telecomunicaciones.
- Categoría 6: Sensores y láseres.
- Categoría 7: Navegación y aviónica.
- Categoría 8: Marina.
- Categoría 9: Aero espacio y propulsión.
- Lista sensible.
- Lista muy sensible.

El Acuerdo de Wassenaar está operativo desde 1996, y en la actualidad hay 42 Estados participantes, entre ellos una mayoría de países europeos. Está abierto a la firma de otros Estados.

Los miembros del Arreglo deben mantener un sistema riguroso de control de los materiales y productos incluidos en las listas de control, via legislación nacional. Tienen que informar a los otros Estados miembros de las transferencias y

denegaciones de exportaciones a países que no han firmado el Arreglo. Se comprometen también a intercambiar información sobre productos y tecnología sensible de doble uso

Posición común europea sobre exportaciones de armas

La posición común europea sobre exportaciones de armas consta de ocho criterios para determinar la conveniencia de autorizar las exportaciones de armamento, y doce disposiciones operativas para asistir a los Estados miembros en la implementación del Código y promover la cooperación entre ellos (Pozo, 2015a). Fue aprobada el 8 de diciembre de 2008.

Con carácter vinculante, la Posición Común obliga a los Estados miembros a asegurar la consistencia de sus legislaciones nacionales con el texto adoptado. Asimismo, no impide que cada Estado miembro adopte una política interna más restrictiva en cuanto al control de sus exportaciones de armas.

Los ocho criterios del Código de Conducta son los siguientes (Posición Común, 2008):

- Criterio 1: Respeto de los compromisos y obligaciones internacionales de los Estados miembros, en particular las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la Unión Europea, los acuerdos de no proliferación y sobre otros temas, así como otras obligaciones internacionales.
- Criterio 2: Respeto de los derechos humanos en el país de destino final y respeto del Derecho internacional humanitario por parte de dicho país.
- Criterio 3: Situación interna del país de destino final, en relación con la existencia de tensiones o conflictos armados.
- Criterio 4: Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
- Criterio 5: Seguridad nacional de los Estados miembros y de los territorios cuyas relaciones exteriores son responsabilidad de un Estado miembro, así como de los países amigos y aliados.
- Criterio 6: Comportamiento del país comprador frente a la comunidad internacional, en especial por lo que se refiere a su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto del Derecho internacional.

- Criterio 7: Existencia del riesgo de que la tecnología o el equipo militar se desvíen dentro del país comprador o se reexporten en condiciones no deseadas.
- Criterio 8: Compatibilidad de las exportaciones de tecnología o equipos militares con la capacidad económica y técnica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas de seguridad y defensa con el mínimo desvío de recursos humanos y económicos para armamentos.

Tratado sobre comercio de armas

El Tratado sobre comercio de armas es fruto de la Campaña Armas Bajo Control, una alianza de la sociedad civil que durante más de diez años ha trabajado por un acuerdo mundial legalmente vinculante que regulara las exportaciones de armas convencionales. Entró en vigor el 24 de diciembre de 2014.

El Tratado prevé que cada Estado firmante tendrá que establecer leyes para el control de exportaciones de armas y facilitará su lista de control al resto de los Estados miembros. Las armas que regula son armas convencionales ofensivas, e incluye las armas pequeñas y ligeras, principales responsables de víctimas mortales.

El Tratado prohíbe transferencia de armas en caso de:

- Una violación de un embargo decretado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Una violación de otros acuerdos internacionales (de los que forme parte).
- Tener conocimiento de que dicha transferencia pueda utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

En todo caso, antes de autorizar una exportación, el Estado tiene que evaluar la medida en la que pueda contribuir a la paz o menoscabarla; llevar a violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario o del derecho internacional; facilitar un acto constitutivo de delito por terrorismo o de crimen organizado, o actos graves de violencia contra las mujeres (Font, 2015).

De acuerdo con Font (2015), una crítica importante al Tratado es que otorga cobertura legal a las llamadas exportaciones “con fines humanitarios”, ya que

permite que el Estado evalúe si dicha exportación pueda contribuir a la paz. Otra crítica al Tratado es que no prevé un mecanismo sancionador para quien viole sus disposiciones.

Embargo de armas

Un embargo de armas o de material de doble uso consiste en la prohibición de exportar ese tipo de material a un determinado país (Melero, 2015). Los embargos de armas se pueden decidir de forma unilateral por los Estados, o se pueden acordar por cualquier organización internacional, como por ejemplo la Unión Europea o las Naciones Unidas. En este último caso, los embargos pueden tener carácter voluntario u obligatorio (los obligatorios deben ser cumplidos por los Estados miembros de Naciones Unidas). Al contrario de las sanciones económicas que se pueden aplicar a un Estado, los embargos de armas no perjudican el desarrollo económico y social del Estado afectado, ni afectan negativamente a las capas más desfavorecidas de su población, por lo que es una medida positiva de sanción en caso de conflicto.

Los embargos de armas se pueden acordar para:

- Proteger la seguridad global (por ejemplo, contra países que realicen pruebas nucleares o apoyen a organizaciones terroristas).
- Poner fin a actos de violencia o contribuir a la restauración de gobiernos democráticamente elegidos en un país.
- Llevar a cabo el cese de hostilidades en un conflicto o implementar de forma efectiva los acuerdos de paz.

Ejemplos de embargo

El primer embargo de armas acordado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se aprobó en 1964 contra el gobierno de Sudáfrica, como castigo por sus políticas de apartheid (Riu, 2015). Según datos del SIPRI, en 2019 las Naciones Unidas mantuvieron el embargo de armas a la República Centro Africana, a Sudán del Sur y la República Democrática del Congo. Ese mismo año, la Unión Europea mantuvo el embargo de armas para Belarús, Zimbabue, Myanmar y Rusia (SIPRI, 2020).

Campañas internacionales por el desarme nuclear

Campaña Freeze

La campaña Freeze es una campaña de desarme nuclear que se inició en Estados Unidos en 1980 por Randall Forsberg, y cuya propuesta se centró en una “congelación” bilateral de la carrera armamentística por parte de ambos bloques. De acuerdo con Camps-Febrer (2015), el mensaje de la campaña, *Freeze* (“congelación”) llegó rápidamente a la opinión pública norteamericana y movilizó a numerosos activistas (ver imagen 1). La presión del movimiento fue un elemento histórico fundamental que llevó a varios Tratados de desarme nuclear.

Imagen 1. Campaña Freeze.



Fuente: Lee Frey/Authenticated News/Getty Images.

Campaña Internacional por la Abolición de las armas nucleares

La Campaña Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN, por sus siglas en inglés) es una coalición civil global que agrupa numerosas organizaciones humanitarias, de derechos humanos, medioambientales y pacifistas en 103 países. El objetivo de la campaña, al igual que las campañas de prohibición

de minas antipersonas y de las bombas de racimo, es la ratificación de un tratado multilateral que prohíba la fabricación, comercialización y uso de armas nucleares (Ruiz Benedicto, 2015b).

La campaña empezó en Australia y se formalizó en 2007 en Austria con la Internacional de Físicos para la Prevención de una Guerra Nuclear (International Physicians for the Prevention of Nuclear War, IPPNW). En 2017 la campaña ICAN fue galardonada con el premio Nobel de la Paz “por su trabajo para llamar la atención sobre las catastróficas consecuencias humanitarias del uso de armas nucleares y por sus esfuerzos pioneros para lograr un tratado de prohibición de esas armas” (ICAN, 2020).

Campaña por el desarme nuclear

La Campaña por el Desarme Nuclear (CND) es un movimiento histórico que fue fundado en 1957 en el Reino Unido con el objetivo del desarme unilateral por parte de Inglaterra, y desde entonces ha seguido haciendo campaña, a nivel nacional e internacional, contra las armas nucleares (CND, 2020). De acuerdo con Ruiz Benedicto (2015c), la CND realiza efectivas acciones de presión política a través de sindicatos que tienen derechos de representación en el consejo de gobierno. Asimismo, el peso de la CND en el parlamento británico, especialmente en el partido laborista, es muy importante, tal y como se pudo ver en 2007 en la votación por la renovación del misil nuclear “Trident”, que fue aprobada solo por los conservadores. El logo de la CND es conocido ampliamente como el “símbolo de la paz” (ver imagen 2).

Imagen 2. Logo de la CND.



Fuente: CND, 2020.

Campaña por el desarme nuclear europeo

La Campaña por el Desarme Nuclear Europeo (END por sus siglas en inglés) fue el movimiento pacifista europeo más importante que promovía el fin de las armas y de la energía nuclear. Nació en 1980 como fruto del movimiento anti-nuclear y de movimientos pacifistas. En su declaración de principios proclama: “Estamos entrando en la década más peligrosa de la historia humana. Una tercera guerra mundial no es sólo posible, sino cada vez más probable” (Fundación Bertand Russell, 2020). De acuerdo con Ruiz Benedicto (2015d), el documento tendría gran relevancia, primero, por rechazar la Guerra Fría y, segundo, porque abogaba por el fin de la Europa de bloques. La campaña adquirió gran importancia por su papel en el desarrollo de campañas, y por conectar con grupos de paz en Europa del este, afines a las políticas de desarme. En la imagen 3 podemos ver el logo de la campaña.

Imagen 3. Logo de la Campaña por el desarme nuclear europeo.



Fuente: Fundación Bertand Russell, 2020.

BLOQUE II. ESTRATEGIAS PARA LA PAZ

Introducción

En este bloque, se presentan términos asociados a la cultura de paz y al activismo pacifista como estrategias de construcción de paz. Como en el bloque anterior, la fuente principal de referencia es el Diccionario de la guerra, la paz y el desarme (Calvo Rufanges y Pozo Marin, 2015), realizado por varias colaboradoras del Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

Antimilitarismo

El antimilitarismo es una ideología que rechaza cualquier concepción militarizada de la sociedad, desde los ejércitos hasta los valores preponderantes en la doctrina militar, como la obediencia, la disciplina, la jerarquía y la aceptación de la violencia como medio de resolución de los conflictos (Calvo Rufanges, 2015b). De acuerdo con Calvo Rufanges (2015b), como antagonista al militarismo, los valores promovidos por el antimilitarismo son la horizontalidad frente a las relaciones jerárquicas características de las estructuras militares; la igualdad entre hombres y

mujeres frente al sexismo; la tolerancia y respeto por el diferente frente al racismo y xenofobia; y el internacionalismo o ciudadanía del mundo frente al patriotismo.

El movimiento antimilitarista se conoce principalmente por su trabajo por la objeción de conciencia y la insumisión al servicio militar. Por ejemplo, en España, llevó a cabo una campaña de insumisión que terminó con el servicio militar obligatorio en 2002. El principal exponente del antimilitarismo es la red Internacional de Resistentes a la Guerra, que agrupa más de 90 organizaciones, y proclama “la guerra es un crimen contra la humanidad. Por ello me comprometo a no apoyar ningún tipo de guerra y a luchar por la eliminación de todas sus causas” (WRI, 2020).

Desde el antimilitarismo, se trabaja para reducir y/o eliminar todos los aspectos de la militarización de una sociedad, esto es, se trabaja por la desmilitarización, con el objetivo de convertir los estamentos e instituciones militares existentes en la sociedad (Calvo Rufanges, 2015c). Para ello, la desmilitarización requiere de un proceso de conversión de:

- los cuerpos militares en cuerpos de protección civil;
- la I+D militar en I+D civil;
- las industrias militares en industrias civiles;
- el control, reducción e incluso prohibición de la venta de armamento.

La desmilitarización propone la alternativa de la seguridad humana a los ejércitos y a la vía militar como único modo de afrontar la seguridad o la defensa de un país. Esta implica intervenir en situaciones de necesidad de seguridad y protección, a través de intervenciones humanitarias que generen espacios de seguridad en relación con la salud, la seguridad alimentaria, el acceso al trabajo, el respeto de los derechos humanos, la conservación del medio natural, el derecho a la educación y a la participación política (Calvo Rufanges, 2015c).

Noviolencia

El concepto de noviolencia surge de Mohandas Gandhi como un nuevo paradigma para la transformación social de la humanidad. Gandhi decía: “el fin está en los medios como el árbol está en la semilla”, lo cual significa que la noviolencia es un medio y un fin al mismo tiempo, es un método y un proyecto social emancipador.

De acuerdo con Ortega (2015b), se puede sintetizar la idea de la no violencia de Gandhi en unas breves ideas:

- la sociedad no violenta se construye de abajo hacia arriba, democráticamente, buscando el consenso y convenciendo a las personas para transitar por el camino de la verdad;
- la búsqueda de la verdad se encuentra a través de la reflexión con uno mismo y apelando a la conciencia y preparando el cuerpo y la mente para la lucha por la transformación;
- para combatir la injusticia y prevenirla hay que conocer y escoger las formas de acción no violentas, para desactivar al rival con el apoyo de la mayoría de la ciudadanía y hacerle justicia;
- se ha de trabajar para eliminar las desigualdades de género, de clases sociales, así como culturales.

La idea de la no violencia de Gandhi ha tenido una gran trascendencia. Varios movimientos sociales, organizaciones y trabajos surgieron como trascendencia a la idea de no violencia de Gandhi. Por ejemplo, el holandés Bart de Ligt fundó la War Resisters' International en 1921, que nace con a intención de promover acciones no violentas contra la guerra. El italiano Lanza del Vasto, discípulo de Gandhi, fundó comunidades pacifistas y no violentas inspiradas los áshram de la India. En Estados Unidos, Martin Luther King Jr. fue el líder del movimiento por los derechos civiles de la comunidad negra; y Gene Sharp, fue uno de los más importantes teóricos de la no violencia como metodología para transformar conflictos.

Acción no violenta

Las acciones no violentas son métodos para combatir pacíficamente las injusticias. El sociólogo estadounidense Gene Sharp detalló y clasificó muchas de ellas en un libro de referencia (1973) para aquellos que buscan cambiar el mundo por medios pacíficos. Se dividen en tres categorías:

- Primera categoría: Métodos de protesta y persuasión. Son acciones simbólicas, tal y como manifestaciones, charlas, marchas, distribución de panfletos, entre muchos otros, que hacer visible una injusticia y cambiar la situación a través de la presión popular.

- Segunda categoría: Métodos de no cooperación. Son acciones de omisión en las que una persona o grupo retira de forma deliberada y consciente su apoyo a ciertas estructuras o prácticas. La no cooperación consiste en evidenciar una injusticia y denunciarla, y en presionar a quien puede cambiar la situación. Se dividen en tres vertientes:
 - Métodos de no cooperación social.
 - Métodos de no cooperación económica.
 - Métodos de no cooperación política.
- Tercera categoría: Métodos de intervención o acción directa. En este caso se busca cambiar una situación injusta directamente a través de la intervención. Por ejemplo: el Movimiento de Objeción de Conciencia en España denuncia la militarización de la sociedad y llama a la insumisión y a la desertión. Acciones de Greenpeace denuncian los abusos contra el ambiente y advierten sobre sus consecuencias. Otras acciones pueden ser ocupaciones, huelgas de hambre, obstrucción no violenta, invasión no violenta y gobierno paralelo.

De acuerdo con Pozo Marin (2015b), los mecanismos de cambio. pueden realizarse de al menos cuatro maneras:

- La conversión. El oponente cambia su percepción, convencido de la situación injusta anterior.
- La acomodación. El oponente no cambia de opinión, pero acepta las reivindicaciones de los no violentos. Sería el mecanismo de cambio más común en la historia de los éxitos de la no violencia.
- La coerción no violenta. El oponente no cambia su punto de vista, pero está forzado a aceptar las reivindicaciones de los no violentos.
- La desintegración. El oponente deja de existir como entidad política.

Desobediencia civil

En el relato más ampliamente aceptado de la desobediencia civil, defendido por Rawls (1971), la desobediencia civil es un acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido con el fin de provocar un cambio en las leyes o las políticas gubernamentales. Por este motivo, las personas que participan en la desobediencia civil están dispuestas a aceptar las consecuencias jurídicas de sus

actos, ya que esto demuestra su fidelidad al Estado de derecho. La desobediencia civil, dado su lugar en el límite de la fidelidad a la ley, se dice que se sitúa entre la protesta legal, por un lado, y el rechazo consiente, la acción revolucionaria, la protesta militante y la resistencia forzada organizada, por otro lado. Así, en la mayoría de los Estados democráticos la desobediencia civil está recogida en el ordenamiento jurídico (Ortega, 2015a).

Algunos ejemplos conocidos de desobediencia civil:

- En 1955 en Estados Unidos, Rosa Parks se negó a ceder su asiento en el autobús a un blanco, contraviniendo las leyes segregacionistas. Su acto de desobediencia civil dio pie a un gran movimiento por los derechos civiles de la comunidad negra en Estados Unidos.
- En 1930, en la India, Gandhi condujo la marcha de la sal para ejercer el derecho natural de los hindúes a producir sal (entonces monopolio del gobierno británico). Este acto de desobediencia civil fue uno de los grandes acontecimientos que condujo a la independencia de la India del Imperio británico.
- La objeción fiscal a los gastos militares es un acto de desobediencia civil que consiste en la negación a pagar al Estado una parte del impuesto sobre la renta que se calcula en función del gasto militar del año en cuestión. La cuantía desviada se ingresa en un proyecto social y y por tanto no supone reducir el total del pago de los impuestos (Moya, 2015).

Objeción de conciencia

La objeción de conciencia se refiere a la negativa a acatar órdenes o leyes cuando contradicen los propios principios morales. De acuerdo con Gordillo (2015a), se encuentran los primeros usos de esta expresión remontan a siglos atrás. Por ejemplo, una ley de 1757 de la colonia británica de Pensilvania se refiere a las personas que se negaban a servir en los ejércitos por razones religiosas como objetores de conciencia. Como objetores se designaron Gandhi y sus seguidores que violaban las leyes de registro en África del Sur. A partir del siglo XX se aprobaron leyes en países anglosajones y del norte de Europa, de tradición protestante, que reconocían la objeción de conciencia al servicio militar como un derecho subjetivo al que puede acogerse toda persona que cumpla una serie de requisitos legales.

Después de la Segunda Guerra Mundial hubo una segunda oleada de reconocimiento legal del derecho a la objeción de conciencia.

Asimismo, se plantearon nuevos casos de objeción de conciencia que no se limitaban ya a la negativa a servir en los ejércitos. Por ejemplo, la objeción fiscal a los gastos militares, la objeción a determinadas prestaciones sanitarias (interrupción del embarazo, eutanasia, vacunación...), la objeción al juramento a la bandera, o a no colaborar en investigaciones científicas con fines militares, entre otros (Gordillo, 2015a).

Objeción fiscal a los gastos militares

La objeción fiscal a los gastos militares es un acto de desobediencia civil que consiste en la negación a pagar al Estado una parte del impuesto sobre la renta que se calcula en función del gasto militar del año en cuestión. La cuantía desviada se ingresa en un proyecto social y y por tanto no supone reducir el total del pago de los impuestos (Moya, 2015). El inicio de la objeción fiscal al gasto militar se puede situar en los años 80, cuando algunos movimientos sociales antimilitaristas europeos crearon las primeras campañas de objeción como una herramienta contra el incremento de los gastos militares mundiales y la carrera armamentística característica de la Guerra Fría.

En diciembre de 1993, en base al borrador presentado por la V Conferencia Internacional de Campañas de Objeción Fiscal e Impuestos por la Paz, se aprobó una resolución en la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo que proclama: “El derecho fundamental de la objeción de conciencia también se refiere a la contribución en los impuestos, y por tanto, se hace un llamamiento a los Estados miembros a preparar una respuesta a las objeciones de conciencia de personas que están obligadas al sostenimiento del sistema militar mediante los presupuestos nacionales” (Moya, 2015).

Pacifismo

De acuerdo con Gordillo (2015b), el pacifismo se refiere a “toda corriente de pensamiento y acción que aspira a hacer posible las condiciones para que la ausencia de guerra sea un estadio permanente de las relaciones humanas, tanto entre los Estados, naciones y pueblos como entre las personas”. Así, el pacifismo pretende

convertir en saber técnico lo que los seres humanos han estado practicando desde miles de años: la transformación, o resolución, pacífica de los conflictos. Efectivamente, en la historia de la humanidad los periodos sin guerra (esto es, de paz negativa), han sido mucho más largos y habituales que los periodos de guerra (Gordillo, 2015b).

La génesis del pacifismo se puede encontrar en la filosofía china con Confucio y Lao-Tsé, en el hinduismo con el concepto de ahimsa (noviolencia), y en el judeocristianismo con la referencia al sermón de la montaña, en el que se apoyaron los cristianos para negarse a tomar armas. El pacifismo moderno se conoce principalmente por las figuras de Mohandas Gandhi, Martin Luther King Jr. y Nelson Mandela, entre muchos otros. El pacifismo fue creciendo también a raíz de la carrera armamentística de la Guerra Fría y de la amenaza nuclear, y con acontecimientos trágicos como consecuencia de la guerra, como los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, que inspiraron el Manifiesto Russell-Einstein en el que numerosos científicos y premios Nobel de la Paz alertan sobre el peligro de las armas nucleares y la necesidad de evitar la guerra para el futuro de la humanidad (Russell y Einstein, 1955). La exigencia de acabar con las guerras también aparece en el famoso preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que proclama: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestras vidas ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles” (Naciones Unidas, 2020b).

Movimiento pacifista

El origen del movimiento pacifista se puede situar en la génesis de los movimientos sociales, que han estado orientados a conseguir un mundo más pacífico, justo y solidario (Calvo Rufanges, 2015d). Tuvo sus primeras expresiones como movimiento social en el pacifismo proletario. Sin embargo, este aceptaba la lucha armada popular a pesar de rechazar los ejércitos formales. Tras el pacifismo obrero se desarrolló un movimiento feminista pacifista plasmado en entidades como WILPF, o Mujeres de Negro y el denominado pacifismo de entreguerras, entre los que destacan el International Peace Bureau o War Resisters' International. En los años 60 se produjeron grandes movimientos sociales plasmados en los movimientos de liberación colonial en la India y de defensa de los derechos civiles y políticos en Estados Unidos, con el protagonismo de Mohandas Gandhi

y de Martin Luther King Jr. respectivamente. Su aportación al movimiento pacifista fue la promoción de la noviolencia como medio para conseguir cambios sistémicos. La Guerra Fría y la Guerra de Vietnam desencadenaron grandes campañas por el desarme nuclear, en particular la CND y END, y las movilizaciones antibélicas contra la guerra de Vietnam. Estos movimientos incluyeron críticas a los ejércitos y a la militarización, a la vez que hicieron suyos los métodos de acción noviolenta. A continuación, el movimiento pacifista incluyó vertientes eco-pacifistas, humanitarias y de derechos humanos, fruto del impulso de las ONG y la cooperación al desarrollo.

Siguiendo a Calvo Rufanges (2015d), en la actualidad, el movimiento pacifista centra sus esfuerzos en las campañas por el desarme y contra comercio de armas, como, por ejemplo, la eliminación de las minas antipersonal y las bombas de racimo, la prohibición de las armas nucleares, y la respuesta a la aparición de nuevas armas como los drones y los robots militares. También en el ámbito del desarme, se llevan a cabo diversas campañas de denuncia de financiación del ciclo económico militar. Por un lado, se trabaja por la reducción de los gastos militares, tanto desde una vertiente de denuncia como desde la estrategia de la objeción fiscal al gasto militar. Por otro lado, se encuentran las campañas dirigidas a denunciar préstamos de las instituciones que financian a la industria armamentística, conocida como banca armada. El movimiento pacifista realiza también numerosas campañas, actividades y protestas enfocadas a la promoción de la cultura de paz y a la educación para la paz. Para más información sobre prácticas de movimientos sociales actuales en el mundo, se puede consultar la página web de la fundación Betiko (Betiko, 2020).

Derechos humanos a la paz

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 10 de diciembre de 1948, establece los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. El preámbulo de la Declaración empieza considerando “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Naciones Unidas, 2020a). Desde entonces, el concepto de paz ha ido experimentando evoluciones conceptuales, desde la

paz negativa, entendida como la ausencia de conflictos armados, hasta la paz positiva, que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas, a la construcción de la cultura de paz, aquella cultura que legitima la transformación pacífica de los conflictos por medios pacíficos (Galtung, 1990). El derecho humano a la paz se considera un derecho de tercera generación, o derechos de la solidaridad. Se trata de derechos colectivos surgidos en la década de los 60 que contemplan cuestiones de carácter supranacional (Alemany, 2015). Sin embargo, el derecho a la paz se recoge, por lo general, en resoluciones de carácter declarativo, sin poder jurídico. Esto implica que no tiene protección jurídica, responsabilidad, o mecanismos para garantizarlo, que sí tendría si fuera recogido en un tratado internacional.

Seguridad humana

La seguridad humana es un concepto que surge en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que sitúa al ser humano en el centro de las cuestiones de seguridad. Este enfoque va más allá de la seguridad como se entiende habitualmente, esto es, la seguridad militar, más bien dirigida a preservar la integridad territorial del Estado y sus estructuras de poder.

La seguridad humana ensancha el espectro del concepto de seguridad, al cambiar de la escala estatal a la escala del individuo, y al ampliar las amenazas o riesgos que le afectan. Es decir, la seguridad humana incluye las cuestiones económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, comunitarias y políticas (Orta, 2015). Asimismo, la seguridad humana está muy ligada al desarrollo humano, que sitúa a las personas en el centro del desarrollo (en contraposición al PIB). Fue precisamente en el informe del año 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que apareció por primera vez el concepto (PNUD, 1994).

De acuerdo con Orta (2015), cabe destacar que no hay un consenso claro sobre el significado preciso de la seguridad humana. Algunos, por ejemplo el gobierno canadiense, consideran que las amenazas a la seguridad humana se limitan a la violencia física y otros amplían el concepto a otros fenómenos como la inseguridad económica o medioambiental, por ejemplo, el PNUD y el gobierno japonés, entre otros. Estas diferencias tienen consecuencias en la agenda de estos actores y en las acciones que llevan a cabo para garantizar la seguridad humana.

Bibliografía

- Alemany, M. (2015). *Derechos humanos a la paz*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Betiko (2020). Documentación. Disponible en <http://fundacionbetiko.org/#documentacion>, fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- Bohigas, X. (2015a). *Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015b). *Tratado de prohibición total de pruebas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015c). *Zona libre de armas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015d). El Acuerdo de Wassenaar. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (2015). *Diccionario de la guerra, la paz y el desarme*. Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015a). *Convención para la prohibición de las municiones de racimo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015b). *Antimilitarismo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015c). *Desmilitarización*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015d). *Movimiento pacifista*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.

- Camps-Febrer, B. (2015). *Campaña Freeze*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- CICR (2020). Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. Disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1972-bacteriological-weapons-convention-5tdm6y.htm> Fecha de consulta: 5 de marzo de 2020.
- Cluster Munition Coalition (2020). The treaty. Disponible en <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty.aspx> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- CND (2020). Who we are. Disponible en <https://cnduk.org/who/> Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- CTBTO (2020). Disponible en <https://www.ctbto.org> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- De Fortuny, T. (2015a). *Convención sobre armas biológicas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015b). *Convención sobre armas químicas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015c). *Tratado de no proliferación de armas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015d). *Grupo de proveedores nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015e). *Tratado de reducción de armas estratégicas New Start*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015f). *Tratados de control de misiles*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.

- De Fortuny, T. (2015g). *Tratado antimisiles balísticos, ABM*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Font, T. (2015). *Tratado sobre comercio de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Fundación Bertrand Russell (2020). European Nuclear Disarmament. Disponible en <http://www.russfound.org/END/EuropeanNuclearDisarmament.html>
Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.
- Gordillo, J. L. (2015a). *Objeción de conciencia*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Gordillo, J. L. (2015b). *Pacifismo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- ICAN (2020). Nobel prize. Disponible en https://www.icanw.org/nobel_prize
Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- International Campaign to Ban Landmines (2020). Treaty in details. Disponible en <http://www.icbl.org/en-gb/the-treaty/treaty-in-detail/treaty-text.aspx>
Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- Manifiesto Russell-Einstein (1955). Disponible en <http://www.filosofia.org/cod/c1955rus.htm> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- Melero, E. (2015). *Embargo de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Moya, X. (2015). *Objeción fiscal a los gastos militares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- MTCR (2020). FAQ. Disponible en <https://mtcr.info/?lang=fr> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- Naciones Unidas (2020a). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
Fecha de consulta 6 de marzo de 2020.
- Naciones Unidas (2020b). Preámbulo. Disponible en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.

- NSC (2020). Directrices. Disponible en <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/directrices> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- OPCW (2020). Evolution of the status of participation in the Convention. Disponible en <https://www.opcw.org/evolution-status-participation-convention> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- Orta, A. (2015). *Seguridad humana*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ortega, P. (2015a). *Desobediencia civil*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ortega, P. (2015b). *Noviolencia*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano, México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en <https://hdr.undp.org/>
- Posición Común (2008). POSICIÓN COMÚN 2008/944/PESC DEL CONSEJO de 8 de diciembre de 2014.
- Pozo, A. (2015a). *Posición común europea sobre exportaciones de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Pozo Marín, A. (2015b). *Acción noviolenta*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Riu, A. (2015). *Ejemplos de embargo de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015a). *Convención para la prohibición de minas antipersonales*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015b). *Campaña Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN)*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015c). *Campaña por el desarme nuclear (CND)*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.

- Ruiz Benedicto, A. (2015d). *Campaña por el Desarme Nuclear Europeo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Sharp, G.(1973). *Politics of Nonviolent Action: Part One: Power and Struggle*. Extending Horizons Books.
- Simarro, C. (2015). *Desarme*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- SIPRI (2020). Arms embargoes. Disponible en <https://www.sipri.org/databases/embargoes> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- UNODA (2020a). Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc> Fecha de consulta 5 de mayo de 2020.
- UNODA (2020b). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- UNODA (2020c). Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water. Disponible en https://treaties.unoda.org/t/test_ban Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- War Resisters’ Internationl (2020). About War Resisters’. Disponible en https://wri-irg.org/en/network/about_wri Fecha de consulta 25 de febrero de 2020.
- Wassenaar (2020). Qué es el AW. Disponible en <https://www.wassenaar.org/es/> Fecha de consulta: 18 de febrero de 2020.

