



1

BALANCE INTERNACIONAL 2023-2024: PALESTINA COMO PARADIGMA DE UN ORDEN INTERNACIONAL DISFUNCIONAL

Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del IECAH

FOTO: **Un hombre gazatí cava un agujero frente a una mezquita en Jan Yunis (sur de la Franja de Gaza), una ciudad difícilmente reconocible tras la retirada de las fuerzas israelíes.**

GAZA © BEN MILPAS

1

INTRODUCCIÓN

Si al cierre de estas páginas (octubre de 2024) hubiera que elegir, de entre las decenas de conflictos activos y crisis humanitarias que se registran en diferentes rincones del planeta, un par de ejemplos para reflejar tanto la complejidad del mundo que nos toca vivir como el desprecio por la vida humana y el desmoronamiento de un orden internacional teóricamente basado en normas, Sudán y Palestina destacan entre los más obvios. Lo que ocurre en Sudán sirve para mostrar la **falta de voluntad de la comunidad internacional para prevenir y resolver un conflicto que parece no interesar a nadie**, en el que ya se superan ampliamente las 100.000 víctimas mortales y en el que millones de personas sudanesas han sido obligadas a abandonar sus hogares. Y lo que sucede en Palestina vale para comprobar que tampoco la implicación de actores externos resulta eficaz para detener la barbarie, cuando los intereses geopolíticos y geoeconómicos se imponen a los valores y principios que deberían fundamentar la acción tanto de personas como de Gobiernos e instituciones multilaterales.

2

ALGUNAS CRISIS QUE MARCAN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

2.1. Sudán, prototipo de conflicto olvidado

Lejos de la atención mediática internacional Sudán lleva más de un año sumido en una guerra que estalló abiertamente a partir del choque personal entre dos líderes militares deseosos de concentrar todo el poder en sus manos. Y nada indica que, cuando ya las personas fallecidas se acercan a las 200.000, junto a 1,8 millones de personas refugiadas y 6,7 millones de personas desplazadas forzosas, la calma pueda llegar a un país de 50 millones de habitantes que, prácticamente desde su forzada creación británica, en 1956, ha vivido sometido a fracturas internas muy poderosas. Queda ya muy lejana en el tiempo la independencia de Sudán del Sur (2011), todavía con cuestiones fronterizas pendientes entre Juba y Jartum, y también se ha olvidado el soplo de esperanza generado tras el derribo de la dictadura de Omar al Bashir (2019).

Desde el golpe de octubre de 2021 los militares sudaneses, con el general Abdelfatah al Burhan, jefe de las FAS y actualmente máximo dirigente del país, a la cabeza del Consejo Soberano, han logrado abortar el proceso político de transición a la democracia que habían logrado diseñar las Fuerzas de la Libertad y el Cambio junto al Consejo Militar de Transición. Muy pronto quedó claro que el liderazgo de Al Burhan no era aceptado mansamente por otros uniformados con aspiraciones políticas, entre los que destacaba el también general Mohamed Hamdan Dagalo, más conocido como Hemedti, jefe de las ahora declaradas rebeldes FAR y segundo en la cadena de mando del Consejo Soberano. Ambos sobresalieron como fieles peones de Al Bashir durante la dictadura, y ambos han estado implicados en las

atrocidades cometidas durante años en Darfur (aunque ninguno haya sido formalmente reclamado por la CPI, a diferencia del dictador).

Más allá de cualquier divergencia ideológica, lo que explica principalmente el conflicto actual es la intención de ambos de hacerse con todo el poder, aunque para ello vuelvan a condenar a su país a una deriva violenta que ya es calificada como la mayor crisis humanitaria del planeta. El punto de fricción que hizo estallar las hostilidades el 15 de abril de 2023 fue el abierto desacuerdo entre ambos sobre el proceso de integración de las FAR en las FAS, por entender Hemedti que eso le haría perder su principal baza para aspirar al poder absoluto. A partir de ahí ambos han buscado apoyos externos para poder imponer finalmente su dictado, aprovechando sus propias fuentes de riqueza personal (contrabando y control de las minas de oro, fundamentalmente) y sus propias capacidades militares.

Así, por un lado, cabe identificar a Rusia —que aspira a tener algún día una base naval en la costa sudanesa—, Arabia Saudí —que ha logrado sacar a Sudán de la órbita iraní— y Egipto —con un Abdelfatah al Sisi que busca anclar a Jartum en su bando ante los crecientes problemas derivados de la Gran Presa del Renacimiento que Etiopía está terminando de rellenar—, como los principales apoyos de Al Burhan. Por el otro lado, destacan Emiratos Árabes Unidos —implicado en una estrategia para ganar influencia internacional que en muchas ocasiones le lleva a situarse en posiciones contrarias a las de Riad— y el autoproclamado mariscal Jalifa Haftar, hombre fuerte en Libia; sin olvidar a Moscú, que pretende así garantizarse una interlocución válida con Jartum más allá de quien pueda ser finalmente el que se imponga en la guerra actual.

Asistimos a una generalizada parálisis diplomática que no ha logrado un solo acuerdo entre las partes

La guerra, en todo caso, no apunta a un final cercano en la medida en que, aunque las FAR han logrado extender los combates más allá de la capital, especialmente en Darfur y Kordofán, ninguno de los bandos enfrentados cuenta con medios suficientes para derrotar a su contrario. Entretanto, asistimos a una generalizada parálisis diplomática que no ha logrado un solo acuerdo entre las partes, mientras la situación humanitaria se va deteriorando gravemente. Basta recordar que **tan solo se ha cubierto el 7 % del llamamiento realizado por ACNUR hasta abril de 2024** según el informe de progreso, estimado en un total de 1.400 millones de dólares para atender las necesidades más perentorias. Y queda por ver en qué se acabará traduciendo el compromiso anunciado por las personas asistentes a la conferencia de donantes celebrada en París el pasado 15 de abril —copresidida por Francia, Alemania y la Unión Europea—, cifrado en 2.000 millones de dólares en ayuda humanitaria, de un total solicitado por la ONU de 2.700 para alimentos, atención sanitaria y otros suministros básicos para el conjunto de los 24 millones de personas sudanesas que se estima que precisan respuesta humanitaria urgente.

Por si todo eso no fuera suficiente, las repercusiones del conflicto van más allá de las fronteras sudanesas, con una creciente oleada de personas refugiadas que terminan por generar inestabilidad tanto en Chad como en Sudán del Sur (donde ya hay más de 650.000). A eso se añade que Sudán del Sur está sufriendo una grave crisis económica derivada de la imposibilidad de exportar su petróleo a través del territorio sudanés hasta Port Sudan, contando con que Juba depende en más del 90 % de los ingresos obtenidos de las exportaciones del oro negro a sus clientes en el exterior.

2.2. Palestina, prototipo de conflicto internacionalizado

Colocada en el centro de la agenda mediática y política, la masacre que Israel está cometiendo en Gaza a partir de los ataques realizados por Hamás y la Yihad Islámica Palestina el 7 de octubre de 2023 ha entrado desgraciadamente **en un proceso de normalización totalmente asumido por la comunidad internacional.**

Eso significa, en primer lugar, que el gobierno de Benjamin Netanyahu sigue disponiendo de un amplio margen de maniobra para proseguir con la actual operación de castigo hasta dónde lo considere oportuno. Una operación que ya ha costado alrededor de 200.000 víctimas entre personas muertas y heridas, junto a la masiva destrucción de infraestructuras de todo tipo, incluyendo viviendas, hospitales y escuelas, haciendo imposible la satisfacción de las necesidades más perentorias de los 2,3 millones de personas gazatíes, hacinadas en sus escuetos 365 km², e hipotecando muy gravemente el futuro inmediato de la Franja. Una operación que va acompañada de matanzas en Cisjordania, con la participación adicional de colonos extremistas, y de la mayor anexión ilegal de tierras palestinas de los últimos veinte años. Y a todo ello se suma, la dinámica belicista que enfrenta a la milicia chií libanesa de Hizbulah con las FDI, con un claro riesgo de que el enfrentamiento desemboque en un conflicto regional a gran escala.

La masacre que Israel está cometiendo en Gaza ha entrado desgraciadamente en un proceso de normalización

Cuando ya se ha cumplido un año desde el inicio de dicha operación israelí ha quedado claro que, una vez más, Netanyahu ha logrado aguantar tanto la presión interna —con manifestaciones ciudadanas que demandan su dimisión y el fin de la operación en Gaza, así como las críticas de buena parte de sus rivales políticos y de las familias de las personas prisioneras que Hamás todavía retiene— como la externa desde las infructuosas peticiones del secretario general de la ONU hasta las no menos estériles medidas cautelares planteadas por la CIJ para poder mantener el rumbo belicista sin desviarse de su objetivo.

Teóricamente el objetivo tantas veces proclamado por el propio primer ministro es eliminar a Hamás tanto política como militarmente; aunque, tal como repiten frecuentemente sus propios militares, se trata de un desiderátum imposible de lograr. Buena muestra de ello es que las FDI están volviendo a operar en zonas de la Franja que en su día ya habían declarado bajo control. Según las cifras que manejan las propias FDI un total de 14.000 combatientes de Hamás y otros grupos habrían caído como resultado de los reiterados bombardeos indiscriminados y las acciones de combate terrestre. Pero no solamente se trata de que todavía podrían quedar más personas en condiciones de combatir, **sino de que cabe suponer que a ellas se están añadiendo ya muchas otras decididas a tomar las armas contra quien está masacrándolas.**

También en otras ocasiones Netanyahu declara que su objetivo es liberar a quienes Hamás y otros grupos capturaron el mencionado 7 de octubre (de quienes se estima que no hay más de una cincuentena que aún estén con vida). Pero la realidad indica algo muy distinto, sea poniendo obstáculos sobrevenidos cada vez que un acuerdo con el Movimiento de Resistencia Islámica está próximo, o realizando acciones de combate que aumentan el riesgo de que muchos de ellos puedan causar baja. Todo ello mientras que por vía militar las FDI apenas han logrado liberar a ocho personas cautivas.

Más recientemente, el propio primer ministro ha añadido como objetivo crear las condiciones de seguridad para que los alrededor de 80.000 israelíes que se han visto forzados a abandonar sus hogares por los ataques de Hizbulah en zonas próximas a la frontera común puedan regresar a ellos. Un objetivo que no puede ocultar que su verdadera intención es prolongar y ampliar el conflicto a escala regional, aprovechando para debilitar hasta el extremo a todos sus enemigos, Irán incluido.

Lo que en, definitiva, resulta meridianamente obvio es que Netanyahu tan solo lucha por su propia permanencia en el poder. Sabe de la gravedad de las causas judiciales que pesan sobre él, con la perspectiva de la cárcel a la vuelta de la esquina, y sabe que solo en la medida en que logre conservar su puesto puede gozar de impunidad. Con esa intención, calcula que el uso de la fuerza le permitirá recuperar el apoyo de los/las conciudadanos/as en unas elecciones que se vislumbran cercanas, mientras sueña con que Donald Trump vuelva a la Casa Blanca. Actúa, por tanto, en función de sus cálculos personales, violando abiertamente el derecho internacional, y sin que parezca importarle que de ese modo quede arruinada la imagen internacional de Israel.

A pesar de todo ello **ningún actor del escenario internacional**, empezando por Estados Unidos, **se ha atrevido a traspasar el umbral de las condenas y los lamentos**, acompañado de algunos gestos más o menos simbólicos que en nada alivian la tragedia humana que se está registrando en Gaza, Cisjordania y ahora en Líbano. Entre las hipotecas y los complejos históricos acumulados por algunos y el frío cálculo comercial de otros, los valores y principios que deberían regir el supuesto orden internacional basado en normas quedan arrinconados, aunque ello suponga hacer visible sin remedio la aplicación de una doble vara de medida que deja a Israel a salvo de las sanciones que cualquier otro Estado del planeta sufriría si incumpliera tan descaradamente sus obligaciones como potencia ocupante y violara tan abiertamente el derecho internacional y las normas más básicas de la guerra.

Ucrania, casi dos años después, sigue inmersa en una guerra existencial

2.3. El resto también importa, aunque desgraciadamente menos

No se agotan en esos dos casos, por supuesto, los problemas que afectan al planeta y a quienes lo habitamos. Por ejemplo, Ucrania, ya casi dos años después del arranque de la guerra, sigue inmersa en una guerra existencial que como mínimo pone en cuestión el orden de seguridad continental. No corren buenos tiempos para Ucrania, incluso aunque recientemente haya logrado realizar una rápida incursión terrestre en pleno territorio ruso. En realidad, eso es lo que viene sucediendo al menos desde 2014, cuando Moscú se anexionó la península de Crimea, y ninguno de los puntuales éxitos logrados por Kiev desde entonces cambia el panorama global: sumidos en una guerra de desgaste, el tiempo corre a favor de Rusia, que es quien mantiene hoy la iniciativa estratégica.

La incursión en Kursk es, por supuesto, un claro ejemplo de la determinación y la creatividad de Volodímir Zelenski y los suyos, demostrando que todavía hay espacio para la guerra de maniobra. Sin embargo, no ha conseguido traducir esa acción en un logro estratégico que permita a Ucrania recuperar la iniciativa en el campo de batalla. Más aun, para ello ha tenido que emplear tropas y medios muy bien instruidos; tropas y medios de los que Ucrania no está en ningún caso sobrada y que quizás hubieran rendido

Siguen las tensiones entre los actores gubernamentales y militares y el desgaste derivado de la prolongación de la guerra

un mejor servicio tratando de frenar la ofensiva que Rusia está intensificando en Donetsk, especialmente entre las ciudades de Kupiansk y Vuhledar, o reservándolas para una posterior ofensiva. Ese esfuerzo extra muy pronto puede acabar pasando factura a un ejército crecientemente agobiado para sostener simultáneamente la defensa a lo largo de los 1.100 km del frente y para hacer responder a la estrategia rusa de ataques en profundidad, tanto con aviones como con misiles, contra todo tipo de infraestructuras críticas (con las de generación eléctrica, en primer lugar) y contra la población.

Y todo ello sin haber logrado que Rusia haya tenido que modificar sustancialmente sus planes de ataque. De momento, se está limitando a taponar la brecha en Kursk con medios del FSB (al que Putin ha puesto al frente de la respuesta en lo que ha optado por calificar como una operación contraterrorista) y con tropas movilizadas desde Kaliningrado y desde zonas del interior, sin tener que detraer medios de las unidades encargadas de la ofensiva que desarrolla en Donetsk. Una ofensiva lenta, pero que ya tiene a Pokrovsk al alcance de su artillería de campaña y con la que ha logrado volver a controlar unos 1.300 km² desde noviembre pasado (350 de ellos en agosto, algo que no ocurría desde enero de 2023). Por otro lado, tampoco queda claro cómo puede emplear Kiev la posesión de esa limitada fracción de territorio ruso (poco más de 1.000 km² en un país de 17 millones de kilómetros cuadrados) para plantear un futuro intercambio con quien actualmente tiene en sus manos unos 110.000 km² de suelo ucraniano.

Todo ello lleva a suponer que a Moscú, centrado en proseguir la ofensiva en el frente central, le puede resultar suficiente con sellar la incursión, a la espera que el simple paso del tiempo (invierno incluido) haga insostenible o excesivamente costosa la presencia de unas unidades tan alejadas de sus bases logísticas. Para una Ucrania que es manifiestamente inferior a su enemigo en potencial demográfico, industrial y económico, ese paso del tiempo supone un agravamiento de sus problemas, sin garantías de que el vital apoyo de sus aliados occidentales se mantenga indefinidamente, reticentes a satisfacer plenamente las peticiones de Zelenski por temor a provocar una mayor escalada militar rusa.

Asimismo, en el terreno político las señales internas y externas añaden perfiles inquietantes al escenario general. Hacia adentro, las tensiones entre los diferentes actores gubernamentales y militares, así como el desgaste derivado de la prolongación de la propia guerra, han desembocado en una crisis de gobierno de la que Zelenski no sale en principio reforzado; todo ello sin olvidar que su mandato presidencial ha periclitado, sin que nada indique que se puedan celebrar unas nuevas elecciones en las circunstancias actuales. Hacia afuera, la reciente cumbre de la OTAN ha vuelto a dejar claro que el ingreso de Ucrania no está todavía maduro políticamente, por muy alambicados que sean los circunloquios diplomáticos empleados para no defraudar las expectativas de quien ya en 2008 creyó que muy pronto podría contar con la cobertura de la Alianza. Si a eso se suma la perspectiva de una victoria de Donald Trump, así como el anuncio de Berlín de cortar toda la ayuda a Kiev en tres años, es inevitable que el panorama resultante sea aún más oscuro para quien es sobradamente consciente de que sin apoyo exterior sus días como Estado independiente están contados.

La percepción generalizada es que estamos asistiendo a un crecimiento sostenido de la violencia en todas sus modalidades

Nada de eso implica concluir que la victoria de Rusia esté a la vuelta de la esquina. Son muchos los errores cometidos y muchas las carencias que cuestionan su capacidad para imponer su dictado por la fuerza. De hecho, hoy está muy lejos de lograr sus objetivos, obligado a aplicar un plan de acción muy distinto al de la «operación especial militar» que Putin tenía en mente en febrero de 2022. En todo caso, hay que dar por hecho que Moscú no va a abandonar voluntariamente a una presa que considera un interés vital para garantizar su seguridad. También resulta evidente que Ucrania, probablemente con el mejor ejército que hay ahora mismo en Europa, no va a desistir en la defensa a toda costa de su integridad territorial, decidida a forzar todos los límites posibles para emplear todos los medios que ya ha recibido. Eso indica, en resumen, que **la guerra terminará dónde Occidente quiera que termine.**

En términos generales el alto nivel de inestabilidad reinante sigue alimentando tanto una agenda internacional marcadamente securitaria como el incremento de los gastos dedicados al capítulo de defensa. Al margen de las inevitables diferencias entre las diversas fuentes que analizan el nivel global de violencia y el número de conflictos violentos que asolan distintos rincones del planeta —derivadas básicamente de la utilización de distintos conceptos para definir qué es una guerra o un conflicto armado—, la percepción generalizada es que estamos asistiendo a un crecimiento sostenido de la violencia en todas sus modalidades. Una percepción que va unida al desmoronamiento del orden internacional nacido de la II Guerra Mundial, teóricamente basado en normas de validez universal que el propio líder mundial (EE. UU.) se encarga de trasgredir a diario tanto personalmente como cubriendo las espaldas a sus principales aliados cuando hacen lo propio, mientras demoniza y sanciona a sus adversarios. La aplicación de esa doble vara de medida, tan notoria hoy en el caso de Rusia e Israel, no solo deteriora su imagen como garante de la seguridad internacional, sino que aumenta la posibilidad de que termine por imponerse la ley de la jungla, con Gobiernos y actores no estatales tratando de imponer su dictado por la fuerza sin ajustarse más que a sus propios deseos.

No puede extrañar en consecuencia que, cumpliéndose una vez más la regla de que cuando la fuerza centrípeta se debilita aumenta la fuerza centrífuga en el sistema internacional, sean cada vez más quienes tratan de aprovechar el debilitamiento del líder y de las normas para aventurarse a cumplir sueños más o menos legítimos. El resultado, como nos señala el IEP en su Índice Global de Paz 2024, es que actualmente hay 92 países implicados directamente en guerras y que en 97 el nivel de la paz se ha deteriorado. Unos datos que suponen el punto más alto de preocupación desde 2008 (cuando se creó dicho Índice).

El número de conflictos activos en la actualidad se eleva a 56, el más alto desde el final de la II Guerra Mundial, sin que sirva de consuelo que ninguno de ellos tenga la dimensión letal y destructiva de los que se daban hace 80 años. Lo que aumenta, igualmente, es la tendencia a que, como ha ocurrido con Etiopía, Gaza, Sudán y Ucrania, los conflictos menores terminen por escalar rápidamente hasta convertirse en conflictos convencionales de alta intensidad que se prolongan *sine die*. De hecho, el porcentaje de conflictos que finalizan con una victoria decisiva de alguno de los bandos enfrentados ha disminuido del 49 %, en la década de 1970, a menos del 9 % en la década pasada, al igual que ha ocurrido con los que terminaron con un acuerdo de paz, pasando del 23 % a poco más del 4 % en el mismo periodo.

ACNUR estimaba que se había superado la cifra de 11 millones de personas refugiadas y desplazadas forzosas

Eso se traduce, por un lado, en que el número de víctimas mortales producidas directamente por los combates haya llegado a 162.000; la segunda cifra más alta de los últimos treinta años. Por otro, **sigue creciendo el número de personas forzadas a abandonar sus hogares al tratar de poner a salvo sus vidas**, de forma que ya en septiembre de 2023 ACNUR estimaba que se había superado la cifra de 114 millones de personas refugiadas y desplazadas forzosas, en una tendencia alimentada principalmente por la guerra en Ucrania, los conflictos en Sudán, la República Democrática del Congo y Myanmar, una combinación de sequías, inundaciones e inseguridad en Somalia y una prolongada crisis humanitaria en Afganistán. Y el 75 % de todas ellas, en contra de la obsesión xenófoba que algunos alimentan en los países occidentales, se encuentran en países de renta baja y media. Por último, en términos económicos, y según el citado Índice, el impacto global de la violencia alcanzó los 19,1 billones de dólares (un 13,5 % del PIB mundial).

Cabría pensar que la enormidad de esos costes debería impulsar un esfuerzo global para evitarlos o al menos reducirlos. Sin embargo, basta con comparar el total de los fondos dedicados a consolidación y mantenimiento de la paz —49.600 millones de dólares en manos de la ONU— con el gasto militar total —2,44 billones de dólares— para entender que, en lugar de centrar el foco en prevenir el estallido generalizado de la violencia, se otorga mucha mayor prioridad a cumplir con el viejo proverbio latino de *si vis pacem, para bellum*. **La militarización de la agenda internacional es ya un rasgo bien evidente**, con 108 países que han sufrido una intensificación de esta tendencia en el último año, aumentando sostenidamente sus presupuestos de defensa, con Estados Unidos a la cabeza en cuanto a capacidades militares, triplicando a las que presenta China y con Rusia todavía más lejos.

Y algo indica que esa pauta de comportamiento no da buenos resultados cuando se constata que Norteamérica es la región del planeta que ha sufrido un mayor deterioro en sus condiciones de paz durante el pasado año y que Oriente Medio y Norte de África sigue siendo las regiones menos pacíficas (con Yemen y Sudán como los más violentos del mundo y con Israel sufriendo el mayor deterioro de todos los incluidos en el Índice). El contrapunto, aun sin olvidar en ningún caso a Ucrania, lo da Europa, que sigue siendo la zona menos violenta del mundo, con Islandia, Irlanda y Austria encabezando la lista de los países más pacíficos. Un apunte positivo que no permite olvidar, como señala Steve Killelea, fundador y presidente ejecutivo del IEP, que «en la última década la paz ha disminuido en nueve de los diez años».

3

MIRANDO HACIA DELANTE

La inquietante actualidad lleva a que, un año más, el balance resultante del periodo analizado en estas páginas no pueda resultar netamente positivo. No solo se añaden nuevos problemas, sino que se constata que muchos de los ya identificados desde hace tiempo siguen sin provocar una activación suficiente de las capacidades y de la voluntad política tanto de los Gobiernos como de las instituciones multilaterales para ponerles remedio, sin que la movilización de la sociedad civil logre ir más allá de aumentar la sensibilización sobre la gravedad de la situación y de paliar sus efectos más perversos.

Mientras tanto, como ha vuelto a quedar de manifiesto con la apenas difundida Cumbre del Futuro (22/23 de septiembre de 2024), se profundiza la irrelevancia de la ONU para atender a los desafíos y amenazas que conforman nuestro mundo, al tiempo que pierde fuerza el impulso que se generó en el arranque de la Agenda 2030, a la sombra de la apuesta militarista que se multiplica por doquier. Del mismo modo, seguimos a la espera de que se active una respuesta eficaz para hacer frente a la proliferación de las armas de destrucción masiva, a la emergencia climática, al equivocado enfoque securitario de los flujos migratorios, a la ampliación de las brechas de desigualdad que están alimentando el auge de las opciones populistas, xenófobas y racistas, a la...

Muchos de los problemas ya identificados siguen sin provocar una activación de las capacidades y la voluntad política

FOTO:
En esta foto, Rita Dmitrenko está en el puesto de salud de MSF en Kobzartsi (Mykolaiv, Ucrania). Aparte de la guerra, ella tiene que lidiar con un cáncer y su marido sufre depresión.

UCRANIA © NURIA LÓPEZ TORRES