

Panorama geopolítico de los conflictos 2018

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

Panorama geopolítico de los conflictos 2018

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
http://publicacionesoficiales.boe.es/

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

https://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autores y editor, 2018

NIPO: 083-16-414-6 (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-384-0 (edición papel)
ISSN: 2530-3643 (edición papel)

NIPO: 083-16-415-1 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-28775-2017
Fecha de edición: diciembre 2018
Imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

Página

Introducción
Francisco José Dacoba Cerviño

Capítulo primero

Kosovo: ¿Un serio escollo para una Europa más unida? 17
Pedro Sánchez Herráez

Introducción 19
Balcanes y Kosovo: ¿de nuevo un reto para la Unión Europea? 19
Antecedentes del conflicto 22
Kosovo: ¿grandes disputas generadas en un pequeño territorio? 22
Balcanes y Kosovo: la dura prueba para la Unión Europea 24
Situación actual del conflicto 27
Población de Kosovo: del optimismo a la desilusión 27
Entorno balcánico: la disonancia kosovar 29
Kosovo: el arma arrojadiza internacional y global 31
Papel de los actores externos 33
Kosovo: ¿la reminiscencia del avispero balcánico? 33
Kosovo y España 35
Conclusiones y perspectiva 35
¿Rumbo de colisión o...? 35

Capítulo segundo

Siria: la guerra que ha posicionado a Rusia de nuevo en Oriente Medio 41
José Pardo de Santayana

Introducción 43
Antecedentes 44
Desencadenamiento del conflicto 45
El Dáesh se hace protagonista de la guerra de Siria 47
Rusia se persona en la escena 50
Situación actual del conflicto 54
El papel de los actores externos 57
Conclusiones y perspectiva 59

Página

Capítulo tercero

Casamanza, una esperanza para muchos 63
José María Santé Abal

Introducción 65

Antecedentes del conflicto 68

Situación actual del conflicto 71

Papel de los actores externos 76

Conclusiones y perspectiva 78

Capítulo cuarto

Etiopía-Eritrea: nueva oportunidad para solventar un largo conflicto fronterizo 83
Jesús Díez Alcalde

Introducción 85

Antecedentes de la crisis fronteriza 88

1998-2003: guerra total, acuerdo de paz y la fallida implementación de la frontera 88

Situación actual de la crisis fronteriza 93

2004-2008: el colapso del acuerdo y la desaparición de la comunidad internacional 93

El colapso del Acuerdo de Argel 94

La retirada forzada de la misión de Naciones Unidas 95

Las consecuencias del conflicto tras la parálisis del acuerdo fronterizo 96

2008-2018: De la «no guerra, no paz» al nuevo pacto por la reconciliación 98

Nuevo oportunidad para la paz y la reconciliación 101

Papel de los actores externos 102

Conclusiones y perspectiva 103

Un largo camino por recorrer 103

Bibliografía 109

Capítulo quinto

Irán, un país en el candelero 111
Federico Aznar Fernández-Montesinos

Introducción 113

Antecedentes del conflicto 116

La revolución de 1979 116

El sistema político-social 118

El chiismo 121

El conflicto entre sunitas y chiitas 123

Estado actual del conflicto 126

El papel de los actores externos 134

Conclusiones y perspectiva 140

Capítulo sexto

El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero 147
José Ignacio Castro Torres

Página

Introducción 149

Antecedentes del conflicto 150

Situación actual del conflicto 151
La situación política 152
La situación económica 154
La búsqueda de la seguridad: un camino empedrado de buenas intenciones 156
La realidad de las operaciones y la percepción de la inseguridad 159

Papel de los actores externos 163
El entorno regional: el cuadrilátero Pakistán-India-Irán-China 163
El entorno internacional: la rivalidad EE. UU-Rusia y el papel de los Estados del Oriente Medio 164

Conclusiones y perspectiva 166

Capítulo séptimo

La crisis de los rohinyá 171
María José Izquierdo Alberca

Introducción 173
Birmania. La geografía 176
Fronteras permeables para el tráfico de drogas, insurgencia y trata de personas 177

Antecedentes del conflicto 179
Los rohinyás 180
La persecución empezó tiempo atrás 181

Situación actual del conflicto 184
2017: desplazamientos masivos, el Ejército de Salvación Rohinyá y los informes contra el ejército birmano 184
2018: Naciones Unidas, redes sociales y condena a periodistas 189

El papel de los actores externos 191
Los países de la región 191
Tailandia y Malasia 193
India y China 194
El impacto de la denuncia internacional 198
Estados Unidos 198
La Unión Europea 199
España 199
Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional 199

Conclusiones y perspectiva 200

Capítulo octavo

Sri Lanka 209
Francisco Márquez de la Rubia

Introducción 211
Datos estadísticos y geopolítica de la región 213

Antecedentes del conflicto 214

Situación actual del conflicto 220
El resurgir de la violencia interreligiosa 222
La situación desde 2017 222
El polémico caso del puerto de Hambantota 223

Página

Capítulo noveno

Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino 233
José Ignacio García Sánchez

Introducción 235

Antecedentes del conflicto 239

Situación actual del conflicto 244

Papel de los actores externos 247

Conclusiones y perspectiva 252

Capítulo décimo

Los mares de Sulú y Célebes: ¿una nueva Somalia? 263
María del Mar Hidalgo García

Introducción 265

Antecedentes 267

Situación actual 269

El papel de los actores externos 273

Japón 274

Estados Unidos 275

Conclusiones y perspectiva 275

Capítulo undécimo

La paz en Colombia es solo aparente 281
Andrés González Martín

Introducción 283

Antecedentes 284

Situación actual del conflicto 296

Papel de los actores externos 308

Conclusiones y perspectiva 310

Composición del grupo de trabajo 313

Introducción

Francisco José Dacoba Cerviño

Marco Porcio Catón, el Viejo, reunió a lo largo de su dilatada vida de servicio a Roma sobrados méritos para pasar a la historia, si bien no necesariamente en un lugar relevante. Como militar participó en diversas campañas, la más significativa de las cuales fue la Segunda Guerra Púnica. Y no lo debió hacer nada mal pues fue nombrado a continuación procónsul de la Hispania Citerior. En el campo de las letras destacó como uno de los primeros tratadistas latinos con su obra *De Re rustica*. Culminó su *cursus honorum* como censor y desde esta responsabilidad encabezó una agria disputa con Publio Cornelio Escipión, hasta conseguir el extrañamiento del africano de la capital romana. Pero lo que hizo de Catón una figura ampliamente citada a través de los tiempos fue una frase, repetida una y otra vez, con la que solía finalizar sus intervenciones públicas, fuera cual fuera la materia de debate: "¡Cartago debe ser destruida!".

Extraña manía, pensarían muchos, pues ciertamente la otrora poderosa y amenazante ciudad norteafricana había sido ya derrotada y sometida a gravosas indemnizaciones que hacían sumamente difícil que volviera a ser valorada como una amenaza militar, al menos en un plazo de tiempo muy considerable. Pero no eran las capacidades militares cartaginesas, privadas definitivamente del liderazgo de Aníbal, las que más preocupaban al Viejo Censor, sino la celeridad con la que la colonia fenicia había reconstruido sus naves y volvía a dominar el comercio marítimo. Para Catón resultaba indiscutible que si la incipiente flota romana, creada precisamente a resul-

tas de las recientes Guerras Púnicas, quería ser la única dueña y señora de las aguas del Mediterráneo... Cartago debía ser destruida. Y así fue. Como consecuencia de la tercera de aquellas guerras la ciudad ubicada en las inmediaciones de lo que hoy es Túnez fue arrasada, demolida piedra a piedra y sus campos sembrados de sal. En consecuencia, el Mediterráneo pasó a ser, durante varios siglos, un lago romano, un *Mare Nostrum* en todos los sentidos: comercial, militar, cultural...

La economía, ya vemos, no es algo nuevo en la permanente dinámica de tensiones y enfrentamientos entre pueblos a lo largo de la historia. Por eso no sorprende la constatación de hasta qué punto el panorama geopolítico de 2018 viene marcado por una encarnizada disputa por el liderazgo económico protagonizada por las grandes potencias, pero a cuyas repercusiones nadie, grande o pequeño, puede sustraerse. Todas las Estrategias de Seguridad recientemente publicadas en diferentes países incluyen, con una u otra formulación, la necesidad de asegurar su desarrollo económico. La nueva Administración norteamericana ha sorprendido a muchos con unas medidas proteccionistas que, por otra parte, había anunciado el presidente desde los inicios de su campaña electoral y, en muchos aspectos, no se diferencian demasiado de las que se venían aplicando en años anteriores, si bien con mucho menos ruido mediático. Pero no se puede ignorar que los Estados Unidos han tomado decisiones sorprendentes desde el minuto uno del vigente mandato presidencial. *America first!* El actual presidente no elude poner su postura negro sobre blanco al prologar la nueva Estrategia de Seguridad norteamericana: "*Queremos dejar claro que los Estados Unidos no tolerarán más agresiones económicas ni prácticas comerciales injustas*"[1].

De las palabras a los hechos, los Estados Unidos se han retirado del Acuerdo Transpacífico de Comercio (TPP), han forzado una revisión profunda del Acuerdo de Libre Comercio con sus vecinos Canadá y México (NAFTA) y han puesto en el congelador acuerdos que ya se encontraban en una fase de negociación muy avanzada, con Europa, por ejemplo. También la retirada del Acuerdo sobre el Cambio Climático y del Acuerdo nuclear con Irán tiene profundas repercusiones económicas de ámbito mundial. A pesar de todo es posible que, al final, tal vez la sangre no llegue al río. Las medidas más contundentes, los golpes sobre la mesa, se alternan con decisiones contemporizadoras.

Desde el otro lado del Pacífico China viene desarrollando una frenética actividad a lo largo y ancho del globo. Dejando para tiempos futuros el recurso al *hard power*, que no descarta y para el que se prepara con ahínco, el Imperio del Centro prefiere mostrar su lado más amable y comercial impulsando la creación de nuevos foros e instituciones que sustituyan a los que cierra

[1] "We have also continued to make clear that the United States will no longer tolerate economic aggression or unfair trading practices" Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2.017, pág. I

o vacía de contenido el *retranchement* norteamericano: Bancos de Inversión, acuerdos comerciales alternativos o foros como la Organización de Cooperación de Shanghái. Y regando los cuatro puntos cardinales de inversiones en infraestructuras y en la adquisición de empresas de todo tipo, incluidas las de un alto valor añadido en investigación y tecnología. En las repúblicas centroasiáticas, en Afganistán y en Paquistán, país este último en el que se construye un gran puerto comercial en la ciudad de Gwadar. En el Índico, con instalaciones en Tailandia, Myanmar o Sri Lanka. En África, cuyas riquezas mineras son tan codiciadas por una potencia en plena expansión como es China, y con una mención especial al asentamiento en Djibuty para controlar el estrecho de Bab el Mandeb. En Iberoamérica, en el Magreb... e incluso en Europa, es decir, en la mismísima Unión Europea, donde China ha financiado la reconstrucción del puerto de El Pireo o lo está haciendo con un tren de alta velocidad entre Atenas y Budapest. La Nueva Ruta de la Seda se desarrolla a velocidad de crucero.

Rusia, por el contrario, ha preferido utilizar todas sus capacidades, hard y sharp, en el Cáucaso, en Ucrania y en Siria, confiando en sus reservas de hidrocarburos la financiación de un gasto sostenido en su brazo militar que difícilmente podrá mantener en el largo plazo. Más pronto que tarde las prioridades del Kremlin tendrán que tomar en consideración una población rusa envejecida, menguante y necesitada de que sus estándares de bienestar se asemejen, aunque sea tímidamente, a los de sus no tan lejanos vecinos europeos. Algo de esto debe estar bullendo ya en los planes de las autoridades de la Federación pues en su última toma de posesión el presidente señaló que en este nuevo mandato se pondrá el acento en mejoras sociales para el sufrido pueblo ruso[2].

A esta partida geoestratégica jugada principalmente por los dos grandes, China y los Estados Unidos, sin olvidar a Rusia, otras dos potencias económicas de primer orden parecen estar asistiendo, paradójicamente, como invitados de piedra: la Unión Europea y Japón. Desairados ambos por su tradicional aliado y protector norteamericano no han tardado en buscar alternativas. Si una puerta se cierra habrá que abrir otras. La Unión y el país nipón han cerrado este año 2018 un interesantísimo Acuerdo de Libre Comercio (JEFTA)[3], muy beneficioso para ambas partes. Europa ha firmado otro semejante con Canadá[4], explora formas de intercambio económico con Iberoamérica y busca aproximar posturas con China, aunque para ello tenga que taparse la nariz en el siempre espinoso asunto de los Derechos

[2] "Putin aboga por mejorar la calidad de vida en su cuarta toma de posesión como Presidente" https://elpais.com/internacional/2018/05/07/actualidad/1525675646_605215.html.

[3] "JEFTA: más allá de Trump" Emilio J. González. https://www.abc.es/economia/abci-jefta-mas-alla-trump-201807230202_noticia.html.

[4] "El CETA acerca el mercado canadiense a las pymes" http://www.expansion.com/pymes/2017/06/29/594d0dc8468aebf0668b45e3.html.

Humanos. Japón busca en la India y en Australia interlocutores receptivos, conscientes también estos últimos de que deben reaccionar ante la pujanza china.

Como una imagen vale más que mil palabras, un buen resumen de todo lo que está pasando en esta incruenta, pero inmisericorde, guerra comercial, lo proporciona el segundo fin de semana del pasado mes de junio de 2018. En esas fechas estaban convocados en Canadá los líderes del G7. La reunión estuvo trufada de palabras gruesas que no impidieron que, finalmente, se consensuara un comunicado final oficial que salvaba los muebles de la cumbre. Pero un desencuentro verbal entre el primer ministro del país anfitrión y el presidente norteamericano llevaron a este último, ya a bordo de su avión camino de su encuentro con el líder norcoreano en Singapur, a dinamitar la reunión de los siete grandes desautorizando el citado comunicado con un simple tweet[5]. En esas mismas fechas se celebraba en la ciudad china de Qingdao otra cumbre, en este caso de la Organización de Cooperación de Shanghái, con la asistencia, entre otros, de Rusia, Irán e incluso de los siempre adversarios India y Paquistán. Una foto que mostraba al sonriente presidente chino, anfitrión del evento, y a su homólogo ruso pasando revista a las tropas recorrió el mundo como prueba irrefutable del cambio de roles al frente del libre comercio internacional[6]. Una paradoja difícil de imaginar hace tan solo unos pocos años.

En el documento elaborado por el Instituto Español de Estudios Estratégico titulado "Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2.040" hemos llegado a la conclusión de que la Geoeconomía, el poder económico en relación con los recursos naturales, seguirá siendo el elemento fundamental que impulse las estrategias de los estados, y la globalización no ha hecho más que evidenciar que sigue siendo el factor esencial para adquirir influencia geopolítica.

A la vista de este complejo cruce de intereses entre los actores más fuertes de este mundo multipolar en el que vivimos, da la sensación de que ajustar el foco del análisis a una serie de conflictos locales como los que contemplamos en este Panorama supone perder la perspectiva global comentada en los párrafos anteriores. No debe ser así. En mayor o menor medida todos estos conflictos comparten una componente económica que, aunque difuminada por factores étnicos, religiosos o culturales, juega un relevante papel a la hora de explicar el porqué de lo que está ocurriendo o para tratar de intuir hacia dónde pueden evolucionar los acontecimientos futuros. La búsqueda de una resolución del conflicto no puede ser, pues, ajena a todos estos factores, tampoco al económico.

---

5 "Trump ordena a Estados Unidos retirarse del comunicado del G7 después de haberlo firmado" http://www.elmundo.es/economia/2018/06/09/5b1c13b222601dc2158b4582.html.

6 "China y Rusia apuntalan su relación frente a los desafíos de EE.UU." http://www.elmundo.es/internacional/2018/06/08/5b1aa595e2704e6d068b45e0.html.

Los casos de Siria e Irán suscitan las mayores preocupaciones de cuantos les presentamos este año, y hacen de la región de Oriente Medio tal vez el punto más caliente en términos de conflictividad armada, sobre todo si no olvidamos que a ellos se suman los no menos preocupantes conflictos en Irak, en Yemen, en El Líbano o el ya esclerotizado entre Israel y Palestina. Sin desdeñar la preocupante actividad terrorista en la cercana península del Sinaí, con estrechas repercusiones en la situación de la franja de Gaza.

El capítulo dedicado a Irán identifica a este país como un agente perturbador en la región por diversos motivos. El éxito de su apoyo decidido al mantenimiento en el poder de Bashar al Asad ha llevado a las fuerzas persas y a sus patrocinados libaneses a las inmediaciones de la frontera sirio-israelí, con el potencial de tensionamiento que ello supone. La rivalidad geopolítica entre el régimen de los Ayatolas y Arabia Saudí suma enteros a esa ecuación y hace, curiosamente, extraños compañeros de fatigas al acercar la monarquía saudí a Israel. Y, por no extendernos más, la retirada norteamericana del Acuerdo nuclear supone enormes presiones sobre la maltrecha economía iraní. Ante tantas dificultades, ¿se radicalizará más el régimen o doblará la cerviz? Y lo que es más importante, definitivo: una sociedad tan instruida, tan concienciada y conocedora de la realidad mundial como ésta, ¿hasta cuando soportará vivir bajo una teocracia tan inmovilista y un gobierno tan ineficaz?

Tras largos años de guerra, especialmente penosos para la población civil, Siria parece dirigirse a una situación posconflicto en la que el presidente al Asad puede presentarse como ganador, sobre todo si tenemos en cuenta que en algún momento, antes de la implicación decidida de Rusia, su futuro al frente del país no era nada halagüeño. A cambio, eso sí, de admitir el patronazgo directo del Kremlin y de renunciar tal vez al dominio total sobre el norte del país. El siguiente paso ha de ser, desde la perspectiva de Moscú, desescalar las muchas tensiones acumuladas y matizar la relevancia en el nuevo escenario de sus aliados regionales de los últimos años, Turquía y, sobre todo, Irán. Conseguidos sus objetivos iniciales la prioridad rusa será ahora apostar por la estabilidad y por consolidar su presencia en las bases de Tartus y Latakia.

Para elegir tan solo dos conflictos situados en África hemos partido de la base, que el lector sabrá comprender, de que no se trata de ofrecer una visión exhaustiva de lo que está ocurriendo en tan vasto continente, ni tan siquiera de elegir los más relevantes desde el punto de vista español. En todo caso nos hemos decidido por unos conflictos que no por más alejados merecen menos atención. La tensión entre Etiopia y Eritrea parece encaminarse por senderos de cierto entendimiento a los que sin duda no es ajeno el mutuo interés de acercamiento, precisamente, en materia económica. Etiopía aspira a convertirse en potencia regional emergente, pero carece de salida al mar por la que canalizar sus exportaciones. Eritrea, al igual que Yibuti, puede ofrecérsela con las consiguientes contrapartidas y mutuo beneficio.

La estabilidad de esta zona es vital para mantener abierto el estrecho de Bab el Mandeb.

La historia compartida de Etiopía y Eritrea presenta momentos alternos de cooperación y de enfrentamiento culminados muy recientemente, en el pasado verano de 2018, con un compromiso de solucionar sus diferencias por la vía pacífica. La intervención negociadora internacional, ausente durante años, ha conseguido que intereses superiores como el levantamiento de sanciones, el cese de los sufrimientos de la población, la cooperación comercial bilateral y, sobre todo, la inclusión de ambos Estados en los esfuerzos regionales contra el terrorismo en el Cuerno de África, hayan llevado a los dirigentes de ambos países al convencimiento de que hay mucho más que ganar en la paz que en la confrontación. Eritrea necesita salir de su tradicional aislamiento y Etiopía consolidar el acuerdo que le permita la salida al mar a través de territorio eritreo. A largo plazo esta nueva situación de estabilidad será, muy probablemente, un buen acicate para el progreso y la democratización, tanto en la antigua Abisinia como en la excolonia italiana.

El conflicto de Casamanza, región senegalesa al sur del país, es tan desconocido como antiguo en el continente africano, al calor de unas reivindicaciones de carácter nacionalista basadas en la diferencia cultural que se deriva del hecho de que, si bien Senegal es una antigua colonia británica, la sureña Casamanza lo fue de Portugal. El discurso de la diferencia ha alimentado una insurgencia, apoyada por actores vecinos, que se ha caracterizado por una alternancia de períodos de mayor o menor virulencia en la lucha armada. Hoy nos encontramos a las puertas de lo que pudiera ser un cese el fuego definitivo gracias a la implicación decidida de los Estados Unidos, deseosos de que Senegal, una vez cerrado este conflicto interno, pueda sumarse activamente a los esfuerzos de otros países de la región saheliana en la lucha contra el terrorismo.

Tanto en Taiwán como en Sri Lanka se aprecia con nitidez la mano poderosa de China continental. En el primer caso porque el contencioso sobre la soberanía reclamada por el gobierno de la República Popular evoluciona sombríamente para los intereses de la isla, cuya existencia como estado no deja de perder adeptos, fruto de una intensa campaña para su aislamiento internacional. El olvido definitivo y la superación del triste siglo de la humillación china no podrían tener mejor broche de oro para el gobierno del presidente Xi que la reunificación. Y si bien ninguno de los actores implicados desea el estallido de un conflicto a gran escala, que a nadie beneficiaría, no es menos cierto que el nacionalismo, muy presente en el resurgir chino, suele ser ciego y sordo a la razón y a la lógica. La siempre acechante declaración de independencia por parte de las autoridades de la isla es una línea roja inadmisible para Pekín. En realidad, todo el mar de China Oriental y el Meridional son un hervidero de disputas territoriales por el control de dichas aguas, por las que discurre la mayor parte del comercio marítimo mundial y en las que se encuentran codiciados yacimientos de hidrocarburos y riquezas minera-

les, ¡otra vez la economía! Más desapercibido pasa el caso de Sri Lanka, país en el que también los insaciables intereses comerciales chinos han puesto sus ojos con la construcción de un gran puerto comercial, de momento no de carácter militar, cosa que no tranquiliza en absoluto a la vecina India.

La pobreza endémica y la orografía de las islas circundantes han hecho de los mares de Sulu y Célebes escenario tradicional de piratería contra los buques que osan adentrarse por sus aguas. Esta región, relativamente cercana al vital punto de paso comercial que es el estrecho de Malaca, suscita una renovada atención por parte de la comunidad internacional por diversos motivos. A la ya citada proximidad a grandes rutas marítimas se suma el auge de grupos islamistas que encuentran en el asalto a buques un modo de financiación fácil y seguro. La creciente rivalidad, comercial de momento, entre China y los Estados Unidos, así como las disputas territoriales entre los estados que flanquean los dos mares objeto de este capítulo no hacen sino complicar la gestión de ambas amenazas, la piratería y el terrorismo, lo que lleva a la autora a preguntarse si no estaremos ante una posible "nueva Somalia" en el sudeste asiático.

Iberoamérica es, por razones tan obvias que no necesitan ser enfatizadas, una región del máximo interés para nuestra Patria. El proceso de paz en Colombia transcurre entre luces y sombras; las luces del acuerdo con las FARC y las sombras de los desacuerdos con otros movimientos revolucionarios. El país, acostumbrado a largos años de conflicto perlado de tantos principios de acuerdo como de desengaños, sorprendió con su rechazo en referéndum al último de esos acuerdos sospechando, tal vez, que también en esta ocasión las sombras puedan abortar de nuevo el intento, a saber: la fractura interna en el nuevo partido FARC entre "políticos" y "militares"; la evolución de la insurgencia hacia el crimen organizado, una especie de "mexicanización" en Colombia; la propia fractura de la sociedad ante las negociaciones... Pero a pesar de los presagios más pesimistas cabe esperar que la conclusión a la que llega este capítulo no se materialice y que la paz en Colombia no sea sólo aparente.

En el ámbito de los conflictos a los que podríamos adjudicar el calificativo de habituales en nuestros Panoramas figuran este año los de Afganistán y Kosovo, si bien con enfoques distintos, por supuesto. En el caso de Afganistán y su vecino Pakistán se superponen la persistencia de la insurgencia talibán que cabalga a lomos de la producción de amapola, las tensiones tribales internas y transfronterizas entre ambos Estados, la presencia de tropas occidentales, los indisimulados intentos de las potencias regionales (Irán e India) por influir en la situación, Rusia al acecho, los Estados Unidos que, lejos de disminuir su presencia la han aumentado bajo la presidencia de Trump... y los intereses, una vez más, chinos por mantener la región estable pues por estos dos países ha de salir la versión terrestre de la Nueva Ruta de la Seda a la búsqueda de la costa Este del Mediterráneo pero, sobre todo, para evitar el contagio de la fiebre insurgente a la población uigur de Sinkiang. Kosovo,

más humildemente, supone un foco de fricción en una región, los Balcanes, siempre sujeta al cruce de intereses y de reproches entre Europa y Rusia y es, por añadidura, ejemplo de las dificultades que la propia Unión encuentra en su seno para alcanzar unanimidades, en este caso en relación al reconocimiento de ese estado autoproclamado.

Finalmente, no podemos dejar en el olvido a una minoría tan brutalmente castigada en Birmania como olvidada en Occidente, los Rohingyas. Sólo de vez en cuando, cuando los monzones ponen a este grupo de desheredados en una situación aún más crítica que la que viven habitualmente, merecen unos segundos de los telediarios. Sin demasiado interés, la comunidad internacional debate sobre si se trata de un genocidio o de una limpieza étnica y sobre la oportunidad de aplicar el principio de la responsabilidad de proteger. Pero de lo que no cabe duda es que los Rohingyas vienen siendo víctimas de una política activa de exclusión y persecución que se remonta ya varias décadas. A esta pasividad ha venido a responder recientemente, y no nos sorprende, China con una activa implicación negociadora a la búsqueda de la estabilidad en una región que, oportunamente pacificada y modernizada con los abundantes presupuestos de la "Nueva Ruta de la Seda", le permitiría el acceso al océano evitando el siempre preocupante Estrecho de Malaca.

Sin más dilación les invito a sumergirse en la lectura de este Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018. Esperamos que sea de su interés.

Capítulo primero

Kosovo: ¿Un serio escollo para una Europa más unida?

Pedro Sánchez Herráez

Resumen

Tras la autoproclamada independencia de Kosovo, reconocida por algo más de la mitad de las naciones de la Tierra, la situación no ha mejorado ni a nivel local, ni regional, ni global.

La Unión Europa, sometida a poderosas tensiones internas y externas, sigue intentando integrar a los Balcanes en su espacio único; pero el territorio de Kosovo y las circunstancias que lo rodearon y rodean constituyen una dificultad constante para el proyecto europeo.

Un breve repaso de hechos y una reflexión final articulan el presente documento.

Palabras clave

Kosovo, Balcanes, Unión Europea, secesionismo, nacionalismo, pugna global.

Abstract

After the self-proclaimed independence of Kosovo, recognized by more than half of the nations of the Earth, the situation has not improved at the local, regional or global level.

The European Union, subjected to powerful internal and external tensions, continues to try to integrate the Balkans into its unique space; but the territory of Kosovo and the circumstances that surrounded and surround it constitute a constant difficulty for the European project.

A brief review of facts and a final reflection articulate this document.

Keywords

Kosovo, Balkans, European Union, secessionism, nationalism global struggle.

Introducción

Balcanes y Kosovo: ¿de nuevo un reto para la Unión Europea?

La península balcánica, de extensión similar a la península ibérica, se encuentra en uno de los *caminos del mundo*: no solo constituye el puente terrestre, el paso entre Europa y Oriente, sino que conforma el acceso al mar Mediterráneo de la llanura centroeuropea, de Europa del Este e incluso de la relativamente próxima estepa rusa. Por tanto, como otras zonas clave del mundo, su control o dominio ha estado secularmente sujeto a disputas y controversias[1].

Su naturaleza montañosa (el término *Balcanes* procede de una palabra turca que significa 'montaña') le confiere las características inherentes a los territorios plenos de alturas, de valles ricos y de escasas y disputadas vías de comunicación; y, junto con su historia milenaria, trufada de mitos y leyendas, de tragedias y victorias, conforman una cosmovisión específica a cada uno de los grupos humanos que habitan estas tierras. Por consiguiente, a las pugnas de potencias e imperios a lo largo de la historia por el control (o negación de este al adversario) de esa zona clave, se suman las pugnas de los diferentes grupos humanos que la pueblan, pugnas por motivos religiosos, políticos, económicos..., lo que conforma una región que, en múltiples ocasiones, es citada como el *avispero balcánico* o *infierno balcánico*.

Las disputas en y por esta área geográfica son milenarias; necesario es recordar que uno de los limes, de las fronteras militares del Imperio romano, se encontraba apoyado en el Danubio; la división de este imperio entre Occidente y Oriente tendría su frontera en estas tierras; e, igualmente, el cisma de la Iglesia cristiana entre católicos y ortodoxos en el siglo XI contempla cómo la línea de separación discurre, de nuevo, por Balcanes.

Dando un salto en el tiempo y ya en el siglo XIX, a la larga lucha entre el Imperio otomano y el Imperio austrohúngaro por el dominio efectivo de estas tierras —con su secuela de guerras, muertes, desplazamientos de población, etc.— se suma con vigor un Imperio ruso que, afanoso, busca la salida al mar Mediterráneo y un Imperio británico que, a escala global (desde Europa hasta el remoto Afganistán), intenta evitar que aquel lo haga[2]. Y, en

---

[1] Una explicación de estos aspectos con mayor grado de detalle pueden encontrarse en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Macedonia: una zona en pugna secular» [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis 47/2015, 30 de septiembre de 2015. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA47-2015_Macedonia_Zona_pugna_secular_PSH.pdf. NOTA: Todos los vínculos de internet del presente capítulo se encuentran activos a fecha de 26 de agosto de 2018.

[2] En lo que Rudyard Kipling definió como *el gran juego*. Más información en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI» [en línea]. En VV. AA. *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Instituto Español de

esa pugna global, se buscan aliados entre los pueblos de la zona, por afinidades religiosas, políticas... o por simple interés, pueblos que, sabiéndose y sintiéndose apadrinados por poderosos aliados, intentan dirimir sus cuitas y diferendos frente a sus adversarios generando pequeños —o grandes— cataclismos que añaden más leña al fuego, ya alentado por mitos y rencillas del pasado.

Pero, tal es el fervor con que los pueblos balcánicos intentan, de manera constante y recurrente, dirimir sus agravios (reales o ficticios) que, en ocasiones, las pequeñas disputas acaban creciendo, como un incendio que pierde todo tipo de control, y arrastrando tras de sí a sus *potencias valedoras*, que se ven finalmente abocadas a una guerra, quizás en un momento y lugar no deseado por ellas. Es lo que se suele denominar *trampa balcánica*.

El modo secular empleado por las potencias para intentar *mantener el orden* en la zona, para evitar ser arrastradas a ingentes confrontaciones, además del empleo de *guerras locales por delegación* (empleando una terminología actual) para alcanzar sus objetivos y evitar así el enfrentamiento directo entre potencias, ha sido el *reordenar la zona*[3], mover gentes y fronteras para conformar un mosaico de países y territorios que fuera adecuado a la relación de poder de cada potencia en cada momento... Mosaico, por tanto, de duración limitada, mosaico no siempre del agrado de los propios habitantes de la zona ni del resto de potencias. De ahí, de esa creación de *piezas* para el mosaico, se termina acuñando el término *balcanización*[4].

En esa península existe una pequeña zona, de extensión y forma similar a la Comunidad de Madrid, llamada *Kosovo* por los albaneses, y *Kosovo* y *Metohija* por los serbios, habitada en la actualidad por menos de dos millones de personas. En esa pequeña zona se asienta el patriarcado de Pec, sede del patriarcado de la Iglesia ortodoxa serbia (el término *Metohija* se refiere a 'tierra de la iglesia' o 'tierra de los monasterios'); en esa pequeña zona, en Kosovo Polje[5], el 28 de junio de 1389, el príncipe serbio Lazar murió combatiendo

Estudios Estratégicos, 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf

[3] A estos efectos baste recordar el Congreso de Berlín de 1878 (el texto parcial del tratado puede consultarse en: http://www.fordham.edu/halsall/mod/1878berlin.html) o el conjunto de tratados con los que finalizó la Primera Guerra Mundial (1914-1918); un resumen rápido de estos se encuentra disponible en: http://www.historiasiglo20.org/IGM/tratados2.htm

[4] Real Academia de la Lengua Española. «Balcanización: Desmembración de un país en comunidades o territorios enfrentados». *Diccionario de la Lengua Española*. Edición de Tricentenario (online) actualización de 2017.

[5] En esa localidad se alza una torre que permite ver el campo de batalla, con una placa explicativa de este en su parte superior; asimismo, en el frontispicio de dicha torre, figura la siguiente frase: «Aquellos que sean serbios, tengan corazón serbio y no vengan a la batalla por Kosovo no tendrán hijos ni hijas, ni crecerán sus cultivos, ni tendrán vino. Estarán malditos hasta su muerte».

al poderoso ejército otomano en las incursiones iniciales de este hacia el corazón de Europa, ejército que acabaría llegando, siglo y medio después, a las puertas de Viena. Kosovo constituye una parte esencial de la historia, de la cosmovisión y de los mitos serbios[6].

Igualmente, Kosovo presenta una cierta importancia en el imaginario albanés, pues en la localidad de Prizren se crea, en 1878, la denominada Liga de Prizren, al calor de la oleada de nacionalismo que recorre Europa y que se enmarca en el Despertar Albanés, que proclamaba la unión de todos los albaneses de los diferentes territorios y países existentes en el momento[7]. Y, ya en nuestro siglo, como colofón a un largo proceso de conflictividad y guerra abierta, con intervención internacional, finalmente ese pequeño territorio declara su independencia, generando una seria disfunción a escala regional y global y una sensación de triunfo para los albaneses de Kosovo y de todo el mundo.

Kosovo es importante para los serbios, Kosovo es importante para los albaneses. ¿Y para el resto del continente, de la Unión Europea (UE) y del planeta?

Europa, la Unión Europea, se encuentra sumida en un cúmulo de poderosas tensiones, internas y externas, que en ocasiones llegan a cuestionar su propia viabilidad: desde el *brexit* a las tensiones generadas por la crisis migratoria, el crecimiento exponencial de populismos y radicalismos, de antieuropeístas y euroescépticos, pasando por los procesos secesionistas en muchas de sus naciones a las diferentes visiones y percepciones sobre la propia UE de las distintas partes de Europa y de fuera de Europa... Las llamadas a *refundar*[8] la UE son recurrentes y un titular que se repite sistemáticamente en los medios es «Europa en la encrucijada»[9].

Hoy, que los Balcanes siguen siendo una parte importante de Europa y para Europa es obvio, baste señalar la publicación de la Estrategia de la Unión

---

[6] Esta cuestión queda magníficamente recogida en una de las obras que describen el alma del pueblo serbio: CERNIANSKI, Milos. *Migraciones*. Barcelona: Tusquets 1990, pág. 231. «Los serbios son un pueblo extraño... Si advierten que se les engaña, que se les miente o que no se mantiene la palabra dada, se acuerdan de la ofensa durante siglos. Desde hace trescientos sesenta años, escribía Engelshoffen, están en guerra contra los turcos a causa de un cierto Kosovo».

[7] Este florecer de nacionalismos excluyentes y de reclamaciones de anexión o unión de las tierras ocupadas por comunidades afines constituyó una de las causas que desencadenaron la Primera Guerra Mundial unas décadas después. A este respecto: SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «1914-2014: ¿el retorno de la historia o de la gran ilusión?». Ministerio de Defensa. *Revista Ejército,* n.º 888, marzo 2015.

[8] CARBAJOSA, Ana (15 de mayo de 2017). «Merkel y Macron buscan una refundación de la UE» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/05/15/actualidad/1494874313_980355.html

[9] A modo de simple muestra: ZORRILLA, José (04 de mayo de 2018). «Europa en la encrucijada» [en línea]. *El Mundo*. Disponible en: http://www.elmundo.es/opinion/2018/05/04/5aeb4c50268e3e06108b45df.html

Europea para los Balcanes Occidentales[10]; y de que Kosovo constituye un problema dan fe las constantes referencias al territorio presentes en esta, que ponen de manifiesto que la situación de este territorio y el impacto que genera en su entorno no es cosa baladí.

Pero... ¿cómo se puede haber llegado a esta situación?

Antecedentes del conflicto

Kosovo: ¿grandes disputas generadas en un pequeño territorio?

El territorio de Kosovo nunca ha constituido un ente independiente, pues a lo largo de la historia ha sido parte de diferentes divisiones administrativas en el marco de los distintos imperios que han dominado y luchado en y por la región.

Ya en la Yugoslavia de Tito, tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el territorio de Kosovo queda conformado como una provincia (como también Vojvodina) en el marco de Serbia, una de las repúblicas constituyentes de dicho país (junto con Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Eslovenia y Macedonia).

Cada república se aglutinaba, en gran medida, sobre una mayoría étnica, salvo Bosnia, que constituía, por su diversidad y conformación, una parte importante del sistema de *frenos y contrapesos* empleados para equilibrar Yugoslavia —formada artificiosamente tras la Primera Guerra Mundial— por repúblicas diferentes y saliente de una guerra civil y una guerra mundial superpuesta que sembró de odio, muerte y destrucción la zona. En ese juego de equilibrios, Kosovo constituía una provincia dentro de Serbia merced a una importante comunidad albanesa, como acontecía con Vojvodina con los húngaros[11].

Si bien las disputas sobre quién estaba primero constituyen un elemento de discusión de primer orden, especialmente para el nacionalismo excluyente, y que la batalla de los censos es una más en la guerra entre comunidades, lo cierto es que a lo largo del siglo xx va cambiando la composición étnica del territorio de Kosovo, ya que crece la proporción de albaneses y se minora la de serbios (todos ciudadanos de la República de Serbia, y todos yugoslavos...). La mayor tasa de natalidad albanesa y un nivel de vida menor en la provincia que en el resto de Serbia —pero mucho mayor que la vecina Albania—, que

[10] Unión Europea. «A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans» [en línea]. European Commission. Documento COM(2018) de 06 de febrero de 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

[11] Con el argumento de existir Albania y Hungría como países, Tito señalaba que, por consiguiente, no era precisa la creación en el marco de esa compleja Yugoslavia de un nuevo *hogar nacional*.

animaban a unos y disuadían a otros de marchar o emigrar, fueron modificando rápidamente el complejo juego de proporciones, lo que generó disturbios a partir de una determinada masa crítica de población albanesa y de unas contundentes respuestas, de dureza creciente, por las fuerzas de seguridad de Yugoslavia.

Un cúmulo de factores socioeconómicos a partir de los años ochenta (gran crisis económica, quiebra del potente sistema de asistencia social yugoslavo, muerte de Tito, crisis política, etc.) generan una poderosa sensación de malestar en la sociedad yugoslava; las nuevas generaciones, la tercera desde el cataclismo bélico que arrasó Yugoslavia en los cuarenta, percibía ya como lejanos los ecos de la tragedia, y el lema de «Unidad y hermandad» que aglutinó el país sonaba a cosa del pasado.

En ese entorno de crisis y de falta de horizontes, nuevas élites aparecen abanderando el nacionalismo como seña de identidad y recuperando los poderosos mitos del pasado[12], azuzando de nuevo los siempre tibios rescoldos balcánicos, que, finalmente, arden. Y todo estalla de nuevo.

En el marco de una profunda parálisis federal y de una pugna creciente de señas de identidad nacionalistas esgrimidas como solución a todos los problemas, Eslovenia y Croacia (las repúblicas más ricas) se secesionan —sin seguir el procedimiento previsto, llegado el caso, en la Constitución yugoslava— en junio de 1991. Y este hecho constituye el pistoletazo de salida[13], pues, al romperse la estructura, el equilibrio y la cohesión yugoslavas, las diferentes repúblicas se plantean su nuevo estatus y posición relativa en la nueva realidad... y en algunos casos, como para parte de la población de la provincia de Kosovo, consideran que ha llegado su oportunidad.

Estalla la guerra en Yugoslavia tras dichas declaraciones de independencia, pero de manera todavía *limitada*; pero Bosnia implosiona —se fractura por líneas étnico-comunitarias—, y la dureza de la guerra y los horrores que tienen lugar en ella —desde desplazamientos forzados de población a matanzas masivas en clave nacionalista—, en plena Europa, recuerdan a todo el planeta —y a los europeos— que la cobertura que protege la paz de la barbarie puede ser mucho más fina y más fácil de quebrar de lo que normalmente se cree.

Durante tres años, y pese a la presencia de fuerzas de paz sobre el terreno, pese a esfuerzos políticos, diplomáticos, económicos..., la guerra sigue,

---

12 De entre la multitud de obras dedicadas a Yugoslavia y su desaparición, cabe destacar, quizás, por seguir de rabiosa actualidad pese a los años trascurridos desde su publicación, la siguiente: DENITCH Bogdan. *Nacionalismo y Etnicidad. La Trágica Muerte de Yugoslavia*. Madrid: Siglo XXI 1995.

13 Siendo casos completamente diferentes, resulta absolutamente sorprendente las similitudes, a este respecto, con la desaparición de la URSS a partir de 1989. Cuando algo se descompone, parece que se replica el juego infantil de *tonto el último*.

hasta que finalmente una contundente intervención en todos estos ámbitos le pone fin.

Mientras, la provincia serbia de Kosovo, cuando Yugoslavia empieza a implosionar, convoca un referéndum[14], se declara independiente y comienza a crear estructuras y un Gobierno paralelo al establecido, y al calor de los acuerdos para el fin de la guerra en Bosnia en 1995 anhela ser reconocido como país independiente y secesionarse de Serbia. Pero no es así —ni se considera en las negociaciones—, por lo que se endurecen los modos, la línea dura nacionalista gana enteros y, con el apoyo de la diáspora albanesa y de los albaneses de las regiones adyacentes, se pone en marcha un poderoso movimiento terrorista y, en la mejor línea balcánica, la búsqueda de poderosos aliados, de potencias del exterior, que puedan ayudar en la lucha.

De esta manera, el conflicto escala progresivamente en intensidad y culmina con una intervención militar de la OTAN que no cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que crea una suerte de protectorado internacional y, finalmente, proclama Kosovo, de manera unilateral, su independencia; es reconocido por unos países y no por otros, y genera, una vez más, una seria controversia internacional cuyas consecuencias todavía no han terminado. Ni para sus habitantes, ni para la región, ni para el planeta..., ni, por ende, para la Unión Europea.

Balcanes y Kosovo: la dura prueba para la Unión Europea

Cuando Croacia y Eslovenia se declaran independientes en junio de 1991, la entonces Comunidad Europea (CE) organiza una Conferencia de Paz para Yugoslavia[15] que pretende preparar un plan de paz y que iría incluyendo sanciones y el estudio del envío de una fuerza de interposición, si bien la reunión de la Unión Europea Occidental del 19 de septiembre, relativa a esa cuestión, no llegaría a ninguna conclusión ejecutiva, dado que las posiciones de varias naciones diferían en la manera de abordar la crisis[16].

Igualmente, en relación con el reconocimiento como países de Croacia y Eslovenia, autoproclamados como independientes al margen de la legalidad

[14] Mayor grado de detalle para esta etapa puede consultarse en Sánchez Herráez, Pedro. «Kosovo. ¿El camino hacia...?» [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Análisis* 21/2015, 15 de abril de 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA21-2015_Kosovo_Camino_hacia_Partel_PSH.pdf

[15] Monteira, Félix (07 de septiembre de 1991). «La conferencia sobre Yugoslavia se abre hoy» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1991/09/07/internacional/684194414_850215.html

[16] «El fracaso vendría a representar el último toque de campana del ambicioso proyecto del dúo CE-UEO de monopolizar la gestión del conflicto yugoslavo». bermejo, Romualdo; gutiérrez, Cesáreo. *La disolución de Yugoslavia*. Barañáin: EUNSA 2007, pág. 169.

yugoslava, existían posturas encontradas entre las diferentes naciones europeas, todo ello en una Europa en construcción —necesario es recordar que el Tratado de Maastricht se firmaría el 7 de febrero de 1992, si bien en diciembre de 1991 ya se había alcanzado un acuerdo— y sometida a una dura prueba inicial para mostrar su grado de cohesión.

Se indica a los Estados miembros que, antes de adoptar una posición, se espere al dictamen de una comisión de arbitraje nombrada al efecto para poder tomar una decisión colegiada el 13 de enero de 1992; pero, sin esperar a esa fecha, Alemania reconoce de manera unilateral, el 23 de diciembre de 1991, a ambas naciones, ejerciendo un poderoso grado de presión sobre la naciente nueva Europa... Finalmente, los Estados miembros de la CE acabarían reconociendo el 15 de enero de 1992 a Croacia y a Eslovenia[17].

Este reconocimiento prematuro por parte de Alemania tiene múltiples lecturas y consecuencias: desde haber ayudado, probablemente, a acelerar la guerra en Bosnia[18] hasta señalarse que «hubiera sido de esperar un mínimo de memoria histórica y de vergüenza»[19], pasando por la percepción de la subordinación del conjunto de la CE a Alemania con tal de conseguir llegar a un acuerdo sobre el conjunto de negociaciones, tanto sobre la Unión Europea como sobre otras cuestiones que se estaban discutiendo en ese momento[20].

A modo de colofón, y como posteriormente describiría Felipe González:

> *«El hecho es que la Unión Europea fue incapaz de articular y de poner en práctica una política coherente que contribuyese de forma decisiva a poner fin a la tragedia bosnia. Y fue incapaz de hacerlo en un conflicto que, por sus orígenes, en sus causas profundas, en su desarrollo y repercusiones, era y es, esencialmente, un conflicto europeo»*[21].

Años después, y en la misma zona, se produce una situación similar: un territorio (en este caso, además, sin haber tenido jamás antecedentes de haber constituido un país independiente y que forma parte de otro reconocido por la comunidad internacional) decide declarar de manera unilateral su independencia, acción por la que llevaba tiempo actuando en todos los órdenes y aspectos, incluyendo el recurso a las armas, y contando, en la mejor tradición balcánica, con poderosos aliados, con potencias a las que, por intereses más o menos confesables, les resultaría interesante contar con un

---

17 Martí Font, José María (16 de enero de 1992). «La CE reconoce en bloque a Croacia y Eslovenia» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1992/01/16/internacional/695516416_850215.html

18 Holbrooke, Richard. *Para acabar una guerra*. Madrid: Biblioteca Nueva 1999, pág. 59.

19 Denitch, Bogdan. *Nacionalismo y etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*. Madrid: Siglo XXI 1995, pág. 60.

20 Sánchez, Antonio. *Geopolítica de la expansión de la OTAN*. México: Plaza y Valdés 2003, pp. 385-388. Holbrooke. *Op. cit.,* pp. 58-59.

21 González, Felipe en Holbrooke. *Op. cit.* pág. 14.

pie en Balcanes, con un aliado en la zona o, simplemente, fragmentar más alguna pieza del mosaico balcánico.

Tras los fracasados y continuados intentos de negociación, al negarse la delegación de Pristina (capital de Kosovo) a aceptar nada que no fuera la independencia pura y dura[22] —y rechazando todas las ofertas de Belgrado de obtener una amplísima autonomía salvo en determinadas cuestiones (defensa, acción exterior, etc.) que son competencias de los Estados—, el mediador Martin Ahtisaari presenta en el año 2007 una propuesta[23] (no aceptada por Belgrado y no autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) que finalmente es la que se emplea de base para continuar con el paso del protectorado internacional a..., como colofón, el 17 de febrero de 2008 Kosovo se proclama independiente[24], generando un estallido de euforia y de esperanzas de la población albanokosovar —no del resto de comunidades— y de los secesionistas de todo el planeta.

Al día siguiente de la declaración unilateral de independencia no se produce el reconocimiento por parte de la UE, poniendo de manifiesto el disenso entre los diferentes Estados miembros, por lo que se afirma que cada uno, en su calidad de Estado soberano, adopte la posición que estime pertinente[25].

Estados Unidos reconoce de manera casi inmediata la independencia, así como varios países de la Unión Europa (Alemania, Reino Unido, Francia...)[26], a los que, paulatinamente, se van sumando más naciones del planeta. Sin embargo, otras potencias, como Rusia, China (miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho a veto) o India no lo han reconocido, ni tampoco, en el seno de la UE, España, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y Chipre.

Tras una reclamación formal de Serbia, en el año 2010, la Corte Internacional de Justicia señalaba, en una resolución no vinculante, que la declaración

---

22 Martínez, Ricardo (28 de noviembre de 2007). «Serbia ofrece gran autonomía a Kosovo, pero no independencia» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/2007/11/28/internacional/1196204404_850215.html

23 Naciones Unidas. «Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo». Documento S/2007/168/Add.1. Disponible en: http://undocs.org/es/S/2007/168/Add.1

24 La declaración de independencia puede consultarse en: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/02/17/independencia_kosovo.pdf

25 Mangas Martí, Araceli. «Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada». Sección Estudios, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, enero-junio 2011, pp. 101-123 (pág. 106).

26 Lo que hizo exclamar al presidente de Estados Unidos George W. Bush en una entrevista en la cadena NBC: «Los kosovares ya son independientes, tal y como habíamos defendido en mi gobierno». Citado en abc (18 de febrero de 2008). «Una veintena de países de la UE reconocerán a Kosovo» [en línea]. Disponible en: https://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-02-2008/abc/Internacional/una-veintena-de-paises-de-la-ue-reconoceran-el-estado-de-kosovo_1641653470044.html

de independencia de Kosovo no ha vulnerado el derecho internacional[27], lo que provocó un intenso debate —uno más entre los muchos que genera Kosovo— entre los juristas que da fe de la, cuando menos, *complejidad*, de la decisión adoptada[28].

La realidad de un ente kosovar diferenciado de Serbia genera serios problemas para la UE, no solo por la falta de consenso en un tema capital como es la secesión no acordada de un territorio, sino que, desde una óptica macro, se puede percibir a la UE como una herramienta de determinados intereses geopolíticos de ciertos países europeos y no europeos. Y, con relación a la ampliación de la UE para integrar definitivamente a Balcanes en ella, el diferendo kosovar genera posiciones que señalan que, para poder aceptar como nuevo miembro a Serbia, esta debe reconocer a Kosovo y aceptar su independencia[29]. Puesta la oración por pasiva puede resultar algo muy complejo de entender.

Obviamente, esta situación no contribuye a generar una visión de una Unión Europea cohesionada y con voz única, al menos en temas trascendentes. Y Kosovo, por su importancia real y potencial, lo es.

Situación actual del conflicto

Población de Kosovo: del optimismo a la desilusión

Tras algo más de una década desde la autoproclamada independencia, el sentir mayoritario de la población del territorio de Kosovo ha mutado del optimismo y la esperanza a la desilusión y al desencanto ante la triste realidad.

La situación de seguridad dista mucho de ser óptima. Además de los disturbios que periódicamente se producen entre los diferentes grupos étnicos

---

27 Naciones Unidas. «Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo». Asamblea General. Documento A/64/881 de 26 de julio de 2010. Disponible en: http://undocs.org/es/A/64/881

28 A este respecto, entre otras muchas publicaciones: bermejo garcía, Romualdo; gutiérrez espada, Cesáreo. «La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma». *Anuario Español de Derecho Internacional*, volumen 26, 2010, pp. 7-59. Disponible en: https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=2ahUKEwiQoP2FoIXdAhULqaQKHdnPBk8QFjANegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.unav.edu%2Fpublicaciones%2Frevistas%2Findex.php%2Fanuario-esp-dcho-internacional%2Farticle%2Fdownload%2F4157%2F3550&usg=AOvVaw3-3FDKUZ2iOGrxqBREPiZ1

29 Europa Press (15 de febrero de 2018). «Alemania asegura que Serbia tendrá que reconocer la independencia de Kosovo para entrar en la UE» [en línea]. *Europa Press*. Disponible en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-alemania-asegura-serbia-tendra-reconocer-independencia-kosovo-entrar-ue-20180215091030.html

del territorio, las tramas de crimen organizado extienden sus tentáculos por todos los órdenes de la sociedad; las redes de tráficos ilícitos de todo tipo (personas, drogas, armas, etc.) generan un grave entorno de inseguridad, situación agravada por la amenaza constituida por el terrorismo, así como por el personal que marcha y retorna a Siria e Irak (los denominados FTF, *foreign terrorist fighters*)[30]. La situación podría definirse de inseguridad estructural.

A este hecho es preciso añadirle una situación de crisis política cuasi permanente en la que las nuevas élites surgidas tras la autoproclamada independencia —como en otras ocasiones recientes en tierras balcánicas[31]— pugnan por el poder en un entorno de acusaciones mutuas de corrupción y enriquecimiento, mientras nuevos partidos y movimientos de tendencias cada vez más radicales van poblando el espectro político kosovar.

Incrementando el ciclo de inestabilidad, la seguridad jurídica constituye un bien un tanto escaso en el territorio, hecho que dificulta en grado sumo la inversión exterior, pese a la existencia de una potentísima diáspora albanesa (que fue clave en el proceso seguido, incluida la fase de conflicto armado), para llegar a la declaración unilateral de independencia. Por tanto, y como consecuencia directa de la inestabilidad e inseguridad jurídica, la ausencia de inversión privada exterior en un entorno económico de debilidad estructural y pleno de corrupción genera una realidad muy compleja: más de un 50 % de desempleo juvenil, la importación de la casi totalidad de los productos del exterior (basta comparar los datos presentados en la tablas de indicadores del final del capítulo), a lo que es preciso sumar los diferendos y disputas por la propiedad de tierras, empresas y propiedades, tanto de personas individuales como del resto del Estado serbio (incluido el poderoso conglomerado de empresas del complejo TREPÇA)[32], hechos que, entre otros muchos, llevan a ralentizar y disuadir a los potenciales (y escasos) emprendedores e inversores propios y foráneos.

---

[30] European Union. «Terrorism situation and trend report 2018» [en línea]. *EUROPOL*, 2018, pág. 34. Disponible en : https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorist-threat-in-eu-remains-high-despite-decline-of-in-iraq-and-syria

[31] Janjic, Dusan. «Resurgence of Ethnic Conflict in Yugoslavia: The Demise of Communism and the Rise of the "New Elites" of Nationalism». En akhavan Payan; howse Robert. *Yugoslavia, the Former and Future: Reflections by the Scholars of the Region*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development 1995, pp. 29-44.

[32] Al Jazeera (25 de febrero de 2018). «Kosovo: controversy over future of Trepça mining firm» [en línea]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2018/02/kosovo-controversy-future-trepca-mining-firm-180225093439548.html; Un análisis más profundo de la cuestión puede encontrarse en montague, James (18 de noviembre de 2016) . «TREPÇA means trouble» [en línea]. *The Slow Journalism Company*. Disponible en: https://www.slow-journalism.com/from-the-archive/trepca-mines-why-kosovos-mineral-wealth-is-still-a-threat-to-peace-in-the-balkans

El cúmulo de aspectos esbozados[33] induce una sensación en la población de desencanto y desilusión; tras la euforia inicial, los afanes se centran en la supervivencia diaria, y la (compleja) realidad alimenta posiciones políticas cada vez más radicalizadas, con las diferentes etnias enfrentadas y, en la mayor parte de los casos, solo unidas en el afán por marchar fuera de Kosovo para poder trabajar y vivir.

Paradójicamente, o no, la ilusión por la independencia se torna, en unos escasos años, en el deseo de marcharse de ese territorio.

Entorno balcánico: la disonancia kosovar

En la tímidamente esbozada complejidad del entorno balcánico, la existencia de un ente secesionado de un país no solo genera multitud de controversias, sino que además alimenta, de manera directa, los sueños de cumplimiento de otros mitos secesionistas, de aspiraciones *pan* y de *irredentismos* soñados.

Siguiendo el modelo y ejemplo kosovar, el Sandzak (una zona de mayoría musulmana situada a caballo entre Serbia, Montenegro y Kosovo), el valle de Presevo (llamado en ocasiones *Kosovo este*, situado en Serbia y junto al territorio kosovar), de mayoría albanesa, así como el propio norte de Kosovo (de mayoría serbia) han puesto de manifiesto, con mayor o menor contundencia (en el caso del valle de Presevo, incluyendo el surgimiento de un grupo terrorista en el año 2001) sus afanes secesionistas de los países o territorios a los que pertenecen[34].

La creación de Estados sobre bases nacionalistas no suele ser la mejor opción[35], pues, además de tener un carácter excluyente de manera inherente a su propia génesis —el resto de etnias o grupos son sistemáticamente marginados y suelen acabar viviendo acosados en enclaves aislados o emigrando—, se corresponde plenamente con el mito balcánico de *la Gran* —la Gran Serbia, la Gran Croacia, la Gran Albania...—, constructos que, en la mayor parte de los casos, solo han existido en el imaginario, pero con una fuerza narrativa enorme.

Y, para ello, para reunir en un mismo país todos los territorios próximos (o no tanto) habitados mayoritariamente (o no)[36] por *su* etnia/comunidad

---

[33] Un mayor grado de detalle sobre estos aspectos puede consultarse en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Kosovo, año 10... ¿y?» [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 21/2018 de 27 de febrero de 2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO21-2018_Kosovo_PSH.pdf

[34] En este sentido: LESS, Timothy. «Dysfuction in the Balkans» [en línea]. *Foreign Affaires*, 20 de diciembre de 2016. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2016-12-20/dysfunction-balkans

[35] HALL, Richard C. *The Balkans Wars. Prelude to the First World War*. Londres: Routledge 2000, pp.142-143.

[36] Como reflexión es necesario considerar que la población es un elemento vivo que aumenta o minora su número en función de multitud de parámetros, por lo que, y siguiendo

—los llamados movimientos *pan* (panalbanismo, etc.)—, solo es preciso cambiar las fronteras. Y, si ya se ha hecho en una ocasión… ¿por qué no seguir?[37].

En la misma península, Bosnia se encuentra permanentemente en un equilibrio complejísimo entre sus dos entidades (Federación Bosnio-Croata y República Srpska), con una presidencia tripartita (bosniocroatas, bosniomusulmanes y serbobosnios), azotada por tempestades periódicas que amenazan con hacerla zozobrar; bien sea el presidente bosniomusulmán formulando un comentario en una entrevista sobre su deseo de que Bosnia reconozca a Kosovo[38] —lo que generó un intenso malestar dentro y fuera del país—, bien sea el presidente de la Republica Srspka (serbio) señalando que «Bosnia es un territorio que no tiene condición de Estado» e insinuando la posibilidad de celebrar un referéndum para unirse a Serbia[39] (además de indicar que, si Kosovo se convierte en miembro de la ONU, también lo exigirá la República Srspka[40]).

Y, en ese entorno de inestabilidad, la realidad es que el 86 % de los habitantes de Bosnia piensan que el país está yendo en una dirección equivocada[41], mientras que los croatas de Bosnia reclaman, de manera insistente, la creación de una entidad croata propia en Bosnia, es decir, que este país pase a estar constituido por tres entidades en lugar de dos (si bien, y al menos

---

casi de manera literal los argumentos del darwinismo social recogidos por determinadas escuelas geopolíticas durante los siglos XIX y XX y aplicadas por el nazismo, la comunidad/etnia que más crezca tiene derecho a espacio vital, a costa de las comunidades que menos crezcan o sean más débiles.

37 En una nueva reflexión sobre la complejidad de modificar fronteras internacionales sin acuerdos pacíficos previos, baste recordar que el fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) —que acabó con un armisticio, no con la derrota total de uno de los bandos enfrentados— contempló la modificación de infinidad de fronteras y la creación de varios de países en Balcanes. Por el contrario, al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), solo una generación después, y habiendo sido derrotado de manera total uno de los bandos, apenas se produjeron cambios de fronteras.

38 B92 (13 de noviembre de 2017). «Izetbegovic said he "hopes Bosnia will recognize Kosovo"» [en línea]. *B92*. Disponible en: https://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2017&mm=11&dd=13&nav_id=102783

39 DW (24 de febrero de 2018). «Presidente de los serbobosnios dice que Bosnia no es un Estado» [en línea]. *DW*. Disponible en: https://www.dw.com/es/presidente-de-los-serbobosnios-dice-que-bosnia-no-es-un-estado/a-42725649

40 Sputnik News (3 de agosto de 2018). «La República Srspka exigirá ingresar en la ONU si Kosovo se convierte en miembro» [en línea]. *Sputnik News*. Disponible en: https://mundo.sputniknews.com/politica/201808031080909183-reconocimiento-internacional-de-estados-balcanicos-republica-srpska/

41 Center for Insight in Survey Research. «Bosnia and Herzegovina: Understanding Perceptions of Violent Extremism and Foreign Influence». International Republican Institute. *Center for Insight in Survey Research*, 29 de marzo a 12 de abril de 2018. Disponible en: http://www.iri.org/sites/default/files/march_28-april_12_2018_bih_poll.pdf

inicialmente, en el marco del mismo Estado)[42]. El ejemplo de Kosovo sigue animando mitos y voluntades.

Por ello, y como se puede expresar de manera muy plástica: «Kosovo añade disonancia a la cacofonía balcánica»[43].

Kosovo: el arma arrojadiza internacional y global

El mundo se encuentra, tras el fin de la Guerra Fría, buscando un nuevo equilibrio global. Y en ese *reequilibrar el planeta*, los choques y pugnas, la búsqueda de alianzas y de control de espacios y recursos, entre otros aspectos, vuelven a cobrar un primer plano de importancia. Y Kosovo, en una medida más que razonable, contribuye a alimentar las hogueras de los disensos internacionales como elemento que genera acusaciones mutuas, como factor utilizado como ejemplo y contraejemplo..., y algunas de las potenciales implicaciones a nivel global ya están dando sus (amargos) frutos.

No solo Kosovo es empleado como ejemplo por todos los separatismos del planeta[44] —en un entorno en el que se cuestiona la globalización y se plantea, en ocasiones, el localismo como solución—, sino que conflictos durmientes o nuevos se activan y surgen al calor del modelo kosovar: desde los *conflictos congelados* de la antigua Unión Soviética, que adquieren una nueva dimensión (Osetia del Sur, Abjasia, Transnistria y Nagorno Karabaj[45]) —baste ver el titular «Los Kosovos rusos»[46]—, hasta la secesión de Crimea de Ucrania y su anexión a Rusia en el 2014, pasando por el impacto habido en tierras tan lejanas como China, con la influencia que Kosovo ha tenido en relación con la región de Sinkiang o en el mismo Tíbet[47].

---

42 En este sentido: INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Bosnia´s future» [en línea]. *Europe Report,* n.º 232, 10 de julio de 2014. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/bosnia-s-future

43 SIMIĆ, Julia (8 de diciembre de 2017). «Kosovo adds dissonance to Balkan cacaphony» [en línea]. *Euractiv*. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/kosovo-adds-dissonance-to-balkan-cacophony/

44 JUDAH, Tim. *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press 2008, pp. xvi-xviii.

45 FLORES, Félix (21 de mayo de 2018). «Nagorno Karabaj, ni paz ni guerra» [en línea]. *La Vanguardia*. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20180521/443703892816/nagorno-karabaj-revolucion-armenia-conflicto-azerbaiyan.html

46 ARAGONÉS, Gonzalo (19 de febrero de 2008). «Los Kosovos rusos» [en línea]. *La Vanguardia.* Disponible en: http://blogs.lavanguardia.com/moscu/los-kosovos-rusos

47 RAMANI, Samuel (29 de febrero de 2016). «China´s growing ties with Serbia» [en línea]. *The Diplomat*. Disponible en: https://thediplomat.com/2016/02/chinas-growing-ties-with-serbia/

Son constante las comparativas[48] y acusaciones mutuas de obviar el derecho internacional, de alegar causas y hechos diferenciales y diferenciadores (¿qué separatismo no los alega y cree firmemente en ellos?, ¿qué potencia no va a emplearlo como argumento para justificar su intervención y el cumplimiento de sus fines?). Putin señala en un discurso a la Asamblea Federal[49] que Occidente está reescribiendo las reglas según sus intereses, que Kosovo es un precedente que crearon con sus propias manos y que el caso de Kosovo no constituye ningún caso especial, en el marco de una dialéctica recurrente relativa a que, de nuevo, como otras veces en la historia, Occidente intenta arrinconarlos en la estepa y privarles de aliados en zonas clave, como la península balcánica (donde, entre otros, Serbia ha sido un aliado tradicional de Rusia).

Ante esa percepción (desde la óptica rusa), esta nación pudiera estar planteando la necesidad de defensa de su territorio por medio de enclaves avanzados[50] y pugnando por mantener a sus aliados y ganar otros —Siria...—, alegando que es exactamente lo mismo que realizan sus adversarios..., que lo hacen, señalan, balcanizando territorios, instalando bases militares en ellos —la gigantesca instalación norteamericana de Bond Steel, en Kosovo, constituye un paradigma de este planteamiento— y sustrayendo a sus aliados de su órbita por medio de *revoluciones de color* (rosas en Georgia —2003—, naranja en Ucrania —2004—, tulipanes en Kirguistán —2005—), o integrándolos en organizaciones militares (OTAN) o político-económicas (UE) para aislar a Rusia.

En esa nueva reconfiguración global, las redes de distribución de energía, redes de comunicación, de transporte... adquieren una importancia clave, la posibilidad de que los hidrocarburos del Asia Central puedan llegar a Europa sin pasar por Rusia pone en primera prioridad de interés países y espacios que antaño podían serlo solo de manera residual. Controlar un espacio —balcanizándolo si es preciso— posibilita o niega la posibilidad de una ruta de flujo de recursos, lo que hace viable o no el desarrollo de un territorio merced a dicho flujo de recursos.

---

48 Resulta interesante consultar la comparativa formulada entre Kosovo y Abjasia (formulada por esta última): República de Abjasia. «Kosovo o Abjasia: contrastes y comparaciones» [en línea]. Sitio oficial de la Embajada de la República de Abjasia en Venezuela. Disponible en: http://www.abjasia.org.ve/kosovo.html; o el contraste de opiniones respecto de Crimea y Kosovo: rizzi, Andrea (17 de marzo de 2014). «Crimea no es (exactamente) Kosovo» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/03/17/actualidad/1395082939_669477.html

49 President of Russia. «Address by President of the Russia Federation». Moscú, 18 de marzo de 2014, Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603

50 Sánchez Herráez, Pedro. *Crimea: ¿Una nueva posición avanzada rusa?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis 13/2015, 03 de marzo de 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA13-2015_Crimea_NuevaPosicionRusa_PSH.pdf

Las redes y corredores paneuropeos constituyen un buen ejemplo de esta realidad —*conectividad* o *interconexión* son palabras repetidas en la mayor parte de los documentos de alto nivel de la UE, y, entre ellos, se encuentra la ya citada Estrategia para los Balcanes Occidentales—; y, a modo de reflexión, resulta curiosa la superposición de algunos de los proyectos de estas redes con los territorios con ínfulas separatistas.

Kosovo constituye un claro ejemplo, a escala global, de cómo por la fuerza de las armas es factible alcanzar los objetivos políticos; si además se considera que también constituye un ejemplo de cómo se puede activar una guerra recurriendo a los mitos y a la desinformación[51], las acusaciones mutuas pueden dar paso con mucha facilidad a la repetición plena del modelo kosovar.

Papel de los actores externos

Kosovo: ¿la reminiscencia del avispero balcánico?

Kosovo y la UE... ¿una úlcera que no cicatriza?

Para Europa, y para la Unión Europea, los Balcanes han sido siempre una cuestión de la máxima importancia, pues esas tierras han marcado gran parte de la política exterior y la realidad europea desde hace varios siglos, en diferentes grados de intensidad. Dejadas de un lado, aparentemente, la etapa de disputas y conflictos directos entre potencias europeas del pasado, y en la línea de articular un proyecto europeo común, los Balcanes constituyen una zona de gran importancia, como se señala en el último estado de la Unión[52].

En un presente reciente, los Balcanes han seguido teniendo un impacto directo en el devenir de Europa y en la percepción —y realidad— de una capacidad de acción y decisión común, como se ha señalado anteriormente. Además, y en atención a otra percepción de los hechos, las grandes potencias nunca han querido que la península balcánica estuviera unida, o que en su totalidad fuera parte de un imperio o coalición; la gran confederación balcánica que se propuso por parte de algunas naciones de la zona quedó abortada por las guerras balcánicas de 1912 y 1913, y la creación de un mosaico balcánico fragmentado e inestable de manera permanente respondería a ese afán de mantener la división interna. Por tanto, el apoyo prestado al surgimiento de Kosovo como ente diferenciado sería un hito más en ese camino de descohesión balcánica... y europea. Kosovo descohesiona Europa en su conjunto.

---

[51] Mertus, Julie. *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*. Los Ángeles: University of California Press 1999.

[52] Commission Européenne. «Discours sur l´état de l´Union 2017» [en línea]. Bruselas, 13 de septiembre de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm

Se suele señalar, y así queda recogido incluso en la Constitución de Kosovo, que el caso kosovar constituye una excepcionalidad sin parangón en otras zonas, sin que pueda servir de modelo para otros territorios...; para los defensores de este argumento, Kosovo se conforma como un caso único por ser parte de un Estado federal que paulatinamente se disolvió debido a graves violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado y también por haber estado sometido a administración internacional durante largo tiempo, si bien, como contraargumento, se señala que «la secesión como castigo no ha sido la práctica de las instituciones europeas en otros Estados en los que había aspiraciones secesionistas o violaciones de los derechos humanos»[53], sin ir más lejos, en los territorios vecinos de Macedonia y Bosnia-Herzegovina.

Por tanto, y de nuevo, se plantea que los distintos intereses de ciertos Estados de la Unión tuvieron y tienen frente al bien común; baste señalar cómo, en situaciones próximas en el tiempo y con cierta similitud —Abjasia y Osetia del Sur—, la UE sí que respaldó la integridad territorial de Georgia[54]. Por tanto, se llega a señalar que la UE fue instrumentalizada al servicio de los intereses de los grandes Estados, y la ausencia de unanimidad no impidió que se ejecutara el Plan Ahtisaari, que, además, nunca fue aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[55]. Kosovo descohesiona a la Unión Europea.

Pero, mostrando además una paradójica situación, muchas naciones europeas, quizás, han ejercido la *realpolitik* en su acepción más peyorativa (basar la política en criterios pragmáticos en lugar de en leyes y valores), y en el espacio de la propia Europa[56]. Naciones que han reconocido a Kosovo niegan y mantienen una enorme presión sobre sus propios movimientos secesionistas (¿dónde no existen alegatos secesionistas en la vieja Europa?), así como tampoco han reconocido la mayor parte de los nuevos entes surgidos tras conflictos armados (Osetia del Sur, Abjasia, Crimea, etc.) en otros lugares del mundo. Kosovo descohesiona a las propias naciones europeas.

Y mientras tanto, entre el cúmulo de cuestiones pendiente de resolver por la Unión, Kosovo sigue generando controversias entre los Estados miembros y

---

53 Mangas Martí, Araceli. «Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada». Sección Estudios, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*. Madrid, enero-junio 2011, páginas 101-123 (página 107-109).

54 Consejo de la Unión Europea, 6165/2/09 REV 2 (Presse 34), 06 de febrero de 2009, Bruselas, 2009. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-09-16_es.htm?locale=FR

55 Mangas Martí, Araceli. *Op. cit*., página 122.

56 Abundando en la paradoja, se señala en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2017" que Europa constituye «una unión de valores» y la unión, aunque no sea un Estado, debe ser una «comunidad de derecho». Commission Européenne. «Discours sur l´état de l´Union 2017» [en línea]. Bruselas, 13 de septiembre de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm

dentro de ellos... Después de casi tres décadas de esfuerzos y desgaste, la situación sigue aportando dividendos negativos y descohesión.

Kosovo y España

España, hasta el momento, ha seguido una línea clara y coherente: ha tenido y sigue teniendo un firme compromiso con la paz y seguridad en la zona, con la reconstrucción de esta tras las diferentes guerras habidas y con los afanes de integración en el espacio europeo; la pléyade de misiones de paz —con bajas— y los recursos económicos, diplomáticos y políticos puestos en juego dan fe de esta realidad.

España no ha reconocido a Kosovo, como no ha reconocido a Osetia del Sur ni Abjasia ni Crimea, pues no ha reconocido el secesionismo al margen de los supuestos contemplados en los diferentes ordenamientos nacionales e internacionales, ni fuera ni dentro de sus fronteras.

En este sentido de coherencia, hasta el momento España no ha participado en reuniones en las que Kosovo se presentara como Estado independiente[57], evitando, por aquiescencia, conceder un plano de igualdad que, finalmente, sería instrumentalizado para espolear los argumentos de legitimidad de los secesionados, como se ha intentado recientemente el 17 de mayo de 2018 en Bulgaria[58].

Conclusiones y perspectiva

¿Rumbo de colisión o...?

Los Balcanes, los Balcanes Occidentales, son importantes para Europa, son importantes para la Unión Europea. Desde la *cuestión de Oriente*, que consumía gran parte de las energías de las cancillerías en el siglo XIX, a las guerras acontecidas durante la descomposición de Yugoslavia, esta zona del planeta, esta zona de Europa, ha supuesto un reto y un desafío que el resto de Europa no siempre ha sido capaz de resolver con la energía y unidad necesarias.

Quizás, las potencias europeas, enfrentadas entre sí durante el siglo XIX y principios del XX, no fueron capaces de recurrir a otra solución que la *balcanización* del territorio; quizás, a principios de los noventa, la naciente Unión

[57] Casqueiro, Javier (18 de marzo de 2018). «España no irá a ninguna cumbre donde esté Kosovo» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/03/16/actualidad/1521216341_419635.html

[58] Suanzes, Pablo (16 de mayo de 2018). «Rajoy se ausenta de una cumbre europea por la presencia de Kosovo» [en línea]. *El Mundo*. Disponible en: http://www.elmundo.es/espana/2018/05/16/5afb22eb468aebbd2c8b4659.html

Europa, todavía titubeante, no tenía los mecanismos ni mostró la unidad y firmeza adecuadas para hacer frente a los conflictos yugoslavos.

Quizás, de nuevo, en los inicios de este milenio, la euforia y expectativas del proyecto europeo, la ampliación constante, su crecimiento... parecían ser capaces de lidiar con la mayor parte de cuestiones y diferendos, de esperar que los obstáculos y problemas quedaran subsumidos y fagocitados en la propia grandeza de la Unión. Pero, como otras veces en la historia, una crisis económica deviene en crisis sociopolítica, hace emerger y reverdecer diferendos y disputas, cuestionar lo obtenido, recuperar agravios (reales o supuestos)..., y entonces es cuando somos más conscientes de los escollos.

Un escollo[59] es algo pequeño, aparentemente poco significativo, y que muchas veces pasa (casi) inadvertido; pero las auténticas gentes de mar saben del peligro que encierran, precisamente, por su aparente insignificancia o poca relevancia..., pero son perfectamente capaces de hundir el barco más poderoso si este no toma el rumbo adecuado e ignora la peligrosidad de la situación. Y, si el escollo está en la ruta de navegación, no es posible eludirlo siempre; y si encima se ha contribuido a crear de manera artificiosa..., podría parecer que lo que se pretende, precisamente, es hundir el barco, o, al menos, que tenga vías de agua para que nunca navegue con todo su potencial. Y Balcanes constituyen una ruta de navegación clara y necesaria para la UE.

El ejercicio de *realpolitk* que quizás, desde determinadas ópticas, contribuyó a fabricar (o intentarlo) un nuevo ente independiente en el planeta, podría aconsejar, ante la hipotética posibilidad de que la *maldición balcánica*, el *efecto llamada* o la *detonación por simpatía*[60] pueda generar un nuevo cataclismo —regional o global—, desandar parte del camino andado a efectos de evitar que la senda tomada en su momento conduzca a ninguna parte.

En muchas ocasiones, parece como algo imposible *echar marcha atrás*, aunque se perciba que, por el rumbo que se sigue, se corra el riesgo de zozobrar o, al menos, de hacernos avanzar a trompicones y con un coste y lentitud mucho mayores.

Por ello, podría ser un interesante ejercicio de ¿política-ficción? plantearse la siguiente cuestión: una Unión Europea, en un momento clave de su devenir y con serias amenazas a su propia existencia, decide tomar firmemente las riendas de su futuro, plantearlo como una auténtica oportunidad, y opta por dar muestras de firmeza, que convenzan a propios y extraños, de que en el proyecto de la UE no hay marcha atrás, que no se van a consentir más esco-

[59] Real Academia de la Lengua Española. «Escollo: 1. Peñasco que está a flor de agua o que no se descubre bien; 2. Peligro; 3. Dificultad, riesgo». *Diccionario Lengua Española* [en línea]. Edición del tricentenario, actualización 2017.

[60] Real Academia de Ingeniería. «Detonación por simpatía: Detonación de una carga mediante la explosión de otra próxima». *Diccionario Español de Ingeniería 1.0.* [en línea]. Disponible en: http://diccionario.raing.es/es/lema/detonaci%C3%B3n-por-simpat%C3%ADa

llos y que se van a eliminar los existentes aunque se pudiera haber contribuido a su generación. Esa Unión Europea determina claramente que, si bien no hay marcha atrás en su proyecto como tal Unión, sí puede, obviamente, dar marcha atrás en ciertas decisiones que demuestran que han dañado sus intereses y afectado a su propia esencia... y materializa que, igual que es factible realizar el reconocimiento de un territorio, es igualmente factible dejar de reconocerlo y reconducir la situación a una etapa previa.

Pero... solo es política-ficción, pues el cruce de intereses —de países de la UE y no UE, europeos y no europeos— y de las aspiraciones generadas en unos muy escasos millones de albanokosovares —y de los secesionistas de todo el planeta— dificultan, finalmente, acercarse más a ese ideal de bien común, de unión y de ausencia de fronteras internas que tuvieron los padres de la Unión.

Los europeos son libres y pueden decidir el rumbo que seguir. Pero es preciso ser conscientes de a dónde nos puede llevar el camino elegido. Y Kosovo, sin duda, constituye un escollo en ese camino que pone en serio riesgo la estructura y la credibilidad global del navío europeo.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

FECHA	ACONTECIMIENTOS
Siglo XIV	Primer patriarcado Iglesia ortodoxa serbia en Pec.
28 junio 1389	Batalla de Kosovo Polje.
1878	Nace Liga de Prizren. Nacionalismo panalbanés.
1912	Primera guerra balcánica.
1913	Segunda guerra balcánica.
1913	Nace Albania.
1914-1918	Primera Guerra Mundial.
1918	Nace el Reino de los serbios, croatas y eslovenos, la futura Yugoslavia.
1939	Comienza la Segunda Guerra Mundial.
1941	Alemania invade Yugoslavia.
1945	Acaba la Segunda Guerra Mundial. Tito, nuevo líder yugoslavo.
1946	Constitución yugoslava establece Kosovo y Vojvodina como provincias autónomas dentro de Serbia.
1953, 1963...	Sucesivas constituciones y enmiendas incrementan capacidad autogobierno de provincias.
1973	Primera gran crisis mundial del petróleo. Comienza una etapa de crisis económica global con impacto muy significativo en Yugoslavia.

1974	Constitución yugoslava otorga a provincias capacidades de gobierno similares a las de las repúblicas yugoslavas.
1980	Muerte de Tito.
1981	Protesta universitaria degenera en graves disturbios en Kosovo.
1989	Milosevic es elegido presidente de Serbia.
1989	Se reducen las competencias de las provincias. Disturbios constantes en Kosovo.
1990	Albaneses boicotean las elecciones generales de Serbia.
1990	Se crean estructuras de gobierno y socioeconómicas al margen de las oficiales en Kosovo.
25 junio 1991	Comienza disolución Yugoslavia (declaración independencia de Croacia y Eslovenia).
1991	Nace el movimiento terrorista UCK (Ejército de Liberación de Kosovo).
1991-1992	Kosovo se declara independiente tras elecciones no reconocidas por la comunidad internacional. Se establece en Kosovo el *Gobierno en la sombra* de Ibrahim Rugova.
1995	Acuerdos de Dayton ponen fin guerra en Bosnia y de las esperanzas kosovares de obtener reconocimiento internacional de sus aspiraciones secesionistas.
1996	UCK comienza campaña de atentados en Kosovo.
1997	Crisis bancos piramidales en Albania; inestabilidad y robo de cientos de miles de armas impulsan crisis en Kosovo.
1998	Contundente contraofensiva de las fuerzas de seguridad en Kosovo.
1998	ONU emite diferentes resoluciones instando al cese de la violencia (1160 [1998]) y señalando que la situación constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales (1199 [1998]).
1998	OTAN lanza un ultimátum. Se produce un alto en la escalada de violencia.
1999 (30 enero)	OTAN advierte que está dispuesta a lanzar ataques aéreos.
1999	Fracasa intento solución por medio Acuerdos Rambouillet.
1999 (24 marzo-10 junio)	OTAN realiza ataques aéreos en Kosovo y resto de Serbia sin autorización CSNNUU.
10 junio 1999	ONU emite resolución 1244 reafirmando integridad territorial y estableciendo administración y fuerzas internacionales en Kosovo.

2001	Conato de guerra civil en Macedonia en zonas albanesas. Intervención de la comunidad internacional.
2004	Disturbios en Kosovo con ataques a población y patrimonio de etnia serbia.
2005	Secretario general Naciones Unidas nombra a un mediador, Martin Ahtisaari, para alcanzar un acuerdo entre las partes.
2007 (26 marzo)	Mediador presenta su propuesta sin haberse alcanzado acuerdo entre las partes (Pristina y Belgrado).
2007 (15 noviembre)	Elecciones en Kosovo; el vencedor, Hasmin Thaci, antiguo miembro UCK, señalaba que proclamaría la independencia en caso de salir vencedor.
2008 (17 febrero)	Kosovo proclama su independencia. Reconocido por EE. UU. y varios países UE. Continúan las misiones internacionales en la provincia.
2008 (07-16 agosto)	Guerra en Georgia con intervención rusa. Se proclaman independientes Osetia del Sur y Abjasia.
2010	Corte Internacional de Justicia emite fallo sobre Kosovo.
2010	Disturbios en la zona norte de Kosovo.
2011	Disturbios en la zona norte de Kosovo.
2013	Firma acuerdo entre Belgrado y Pristina para mejorar relaciones.
2014	Crimea se secesiona de Ucrania y se une a Rusia.
2015	Disturbios en Kosovo.
2018 (06 febrero)	UE publica la *Estrategia para los Balcanes Occidentales*.
2018 (17 febrero)	10.º Aniversario autoproclamación independencia de Kosovo. Situación de constante crisis política, económica y social.

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2018 salvo expresión contraria. Fuente CIA, *The World factbook*

		Kosovo
Extensión (km2)		10 887
PIB en miles de millones de dólares		6,684 (2017 est.)
Estructura PIB	Agricultura	11,9 %
	Industria	17,7 %
	Servicios	70,4 % (2017 est.)
PIB per cápita (dólares)		10 400 (2017 est.)
Tasa de crecimiento PIB		4,1 % (2017 est.)
Exportaciones: en millones de dólares		428 (2017 est.)

Importaciones: en miles de millones de dólares		3,223 (2017 est.)
Tasa de desempleo juvenil (15-24 años)		52,4 %
Población		1 895 250 (julio 2017 est.)
Estructura de edad	0-14	25,01 %
	15-64	67,71 %
	Más de 65	07,28 %
Edad media población (en años)		29,1
Tasa de crecimiento población		Sin datos. Otras fuentes oscilan sobre el 0,06 %
Grupos étnicos		Albaneses 92,9 %, bosniacos 1,6 %, serbios 1,5 %, baskires 1,1 %, turcos 1,1 %, askhalis 0,9 %, egipcios 0,7 %, goranis 0,6 %, romaníes 0,5 %, otros 0,2 %. Nota: estas estimaciones pueden minorar la proporción de serbios, romaníes y otras minorías étnicas al estar basadas en el censo del 2011, que excluye el norte de Kosovo, habitado mayoritariamente por serbios, y parcialmente boicoteado por serbios y romaníes en el sur de Kosovo (est. 2011).
Religiones		Musulmanes 95,6 %, católicos romanos 2,2 %, ortodoxos 1,5 %, otros 0,07 %, ninguna 0,07 %, sin especificar 0.06 % (2011 est.).
Lenguas		Albanés (oficial) 94,5 %, bosnio 1,7 %, serbio (oficial) 1,6 %, turco 1,1 %, otros (incluyendo romaní) 0,9 %, sin especificar 0,1 % (2011 est.).
Tasa de alfabetización de la población		Sin datos. Otras fuentes oscilan sobre el 92 %.
Población bajo el umbral de la pobreza		17,6 % (2015 est.)
Gasto militar (% del PIB)		0,79 % (2016)

Capítulo segundo

Siria: la guerra que ha posicionado a Rusia de nuevo en Oriente Medio

José Pardo de Santayana

Resumen

La guerra de Siria está llegando a una nueva fase donde la dimensión militar tiende a reducirse, lo que da progresivamente paso a negociaciones políticas y diplomáticas. Damasco, poco a poco, va recuperando control sobre gran parte de su territorio. La paz en Siria y los equilibrios regionales de Oriente Medio están en juego. La Federación Rusa es de momento el actor mejor posicionado, lo que le ha permitido desarrollar una amplia red de relaciones con prácticamente todos los actores relevantes de la región. Irán también está reforzando su posición en la región, lo que preocupa a muchos Estados vecinos. Turquía está reorientando sus prioridades geopolíticas. Estados Unidos no termina de encontrar una estrategia que le permita recobrar el protagonismo que le correspondería. Al Qaeda encuentra todavía en el noroeste de Siria un importante reducto. Muchas cuestiones de ámbito regional y global se están decidiendo en un país que fue cuna de la civilización occidental.

Palabras clave

Siria, guerra, conflicto, paz, Oriente Medio, Rusia, Estados Unidos, Irán, Turquía, Israel, Dáesh, Al Qaeda.

Abstract

The war in Syria is reaching a new phase where the military dimension tends to diminish, giving progressively way to political and diplomatic negotiations. Damascus is slowly regaining control over a large part of its territory. Peace in Syria and the regional balances of the Middle East are at stake. The Russian Federation is at the moment the best positioned actor, which has allowed Moscow to develop a wide network of relationships with almost all relevant regional actors. Iran is also strengthening its position in the region, which concerns many neighboring States. Turkey is reorienting its geopolitical priorities. The United States is not finding a strategy that allows it to regain its leading role. Al Qaeda still finds an important redoubt in northwest Syria. Many issues of regional and global scope are being decided in a country that was the cradle of the western civilization.

Keywords

Syria, war, conflict, peace, Middle East, Russia, The United States, Iran, Turkey, Israel, Dáesh, Al Qaeda.

Introducción

Con gran acierto, Zbigniew Brzezinski, en su obra *El gran tablero mundial,* denominó a Oriente Medio el *nudo gordiano* de la seguridad mundial[1]. En lo que va de siglo, el panorama de seguridad regional no ha dejado de deteriorarse. En la actualidad, la guerra de Siria se ha convertido en el foco de inestabilidad más grave de todos al haber vuelto a enfrentar en bandos opuestos a los dos viejos antagonistas de la Guerra Fría, Washington y Moscú, por primera vez desde la disolución del Pacto de Varsovia.

El Kremlin ha sabido aprovechar la guerra de Siria para posicionarse favorablemente en la región y reforzar su posición de gran potencia en el orden multipolar emergente. Por lo contrario, Washington ha ido enredándose poco a poco en el laberinto de intereses y conflictos de Oriente Medio sin conseguir retomar claramente la iniciativa, ni recuperar su antigua posición de primacía. No es de extrañar que, en la conferencia de prensa de diciembre de 2016, el presidente Barack Obama dijera: «Siria es el asunto más complejo con el que jamás he tenido que tratar»[2]. De momento, Pekín sigue los acontecimientos a cierta distancia, sin implicarse militarmente. Está por ver cómo actuará en el futuro.

La rivalidad entre las grandes potencias no agota el panorama de inestabilidad y conflictividad que parece empujar a Oriente Medio hacia el abismo. La guerra de Siria se está prolongando demasiado, es fermento de radicalismo y favorece la estrategia general del yihadismo terrorista. Además de estar interconectada con los demás conflictos del entorno, está exacerbando las rivalidades entre las tres potencias regionales que pugnan por la primacía dentro de Oriente Medio, Arabia Saudí, Irán y Turquía, tres países de enorme relevancia en el gran tablero mundial. Israel y Egipto son los otros actores importantes que completan la panoplia geoestratégica donde se desarrolla la guerra de Siria.

La resolución de dicho conflicto resulta esencial para revertir la tendencia de deterioro general de la seguridad que afecta a los Estados de Oriente Medio y del Norte de África.

Hasta el momento, el coste humano está siendo elevadísimo, con más de quinientos mil civiles muertos y doce millones de desplazados internos[3]. Las oleadas de refugiados sirios en Europa están reconfigurando la agenda po-

---

1 Brzezinski, Zbigniew. *Le grand échiquier, L'Amérique et le reste du monde*. Bayard Éditions: 1997.

2 Citado por Beauchamp, Zack (8 de abril de 2017). «The war in Syria, explained. How Syria´s civil war became America´s probem».

3 Dalton, Melissa G.; Brown, Frances Z. «Don't give up yet. There's still a chance to salvage Estern Siria» [en línea]. CSIS Brief, agosto de 2018. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/dont-give-yet-theres-still-chance-salvage-eastern-syria.

lítica de muchos países europeos, sin entrar a juzgar su impacto en el resultado final del referéndum del *brexit*.

Antecedentes

Cuando, a finales de 2010, la Primavera Árabe irrumpió en la escena internacional, el mundo occidental la saludó con esperanza al ver en ella una gran oportunidad para que el orden liberal y democrático se abriera paso en el seno de las sociedades musulmanas de Oriente Medio y del Norte de África.

Marc Lynch afirma:

> *«Millones de ciudadanos salieron a las calles en todo el mundo árabe. Los levantamientos populares desde Túnez hasta El Cairo prometían derrocar las autocracias y marcar el comienzo de las reformas democráticas. Por un momento, pareció que el viejo orden de Oriente Medio estaba llegando a su fin y que uno nuevo y mejor estaba tomando su lugar. Pero las cosas se desmoronaron rápidamente. Algunos Estados colapsaron bajo aquella presión y degeneraron en guerras civiles; otros encontraron la forma de salir del paso y recuperar el control de sus sociedades. Siete años después, esas primeras esperanzas de un cambio fundamental y positivo en la política de Oriente Medio parecen haber sido profundamente erróneas»*[4].

No obstante, había buenas razones para haber contemplado dicho fenómeno con cierta precaución. Ya en 1991 un proceso electoral democrático había llevado al poder en Argelia a un partido político radical islamista, el Frente Islámico de Salvación (FIS), lo que había inducido al Ejército argelino a intervenir para impedirlo, lo que desencadenó una guerra civil que duraría una década, generaría una enorme violencia y serviría de base para la posterior implantación del terrorismo yihadista en amplias zonas del Magreb y del Sahel. Por otra parte, la intervención militar de EE. UU. en Irak, iniciada en 2003, había defraudado sus expectativas y contribuido a desestabilizar primero Irak y luego amplias zonas de Oriente Medio, favoreciendo la expansión del yihadismo radical y el reforzamiento de los designios geopolíticos de Irán.

Desde el 11S, el terrorismo yihadista se había convertido en la principal amenaza para la seguridad internacional. Dicho fenómeno no ha dejado de verse favorecido tanto por los conflictos armados en curso, en particular el de Irak, donde Al Qaeda abrió su primera franquicia fuera de Afganistán —que posteriormente evolucionaría y se convertiría en el Estado Islámico—, como por la existencia de numerosos Estados fallidos o semifallidos. En tales circunstancias el panorama geoestratégico regional requería mucho más la estabilidad y fortaleza de los Estados que el aventurerismo bienintencionado, aunque este se promoviera en nombre de la democracia.

---

[4] Lynch, Marc. «The New Arab Order. Power and Violence in Today's Middle East» [en línea]. *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2018. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-08-13/new-arab-order?cid=int-fls&pgtype=hpg.

A su vez, el proceso democrático impuesto por Washington en Irak llevó inevitablemente al poder a un Gobierno liderado por el sector chií del país, el mayoritario, lo que alteró los equilibrios internos en una sociedad que siempre había estado dominada por el elemento suní. Bagdad, tradicionalmente alineada frente a Irán, pasaba de ese modo bajo el área de influencia de Teherán. La rivalidad ya existente entre Arabia Saudí e Irán se intensificó aún más, y se polarizaron las relaciones entre los países de Oriente Medio.

Con la progresiva retirada de las fuerzas norteamericanas de Irak, que el presidente Bush inició en 2009 y Obama completó en 2011 —afirmando imprudentemente que Estados Unidos no volvería a desplegar allí fuerzas terrestres—, la inestabilidad y el radicalismo volvieron a ganar terreno.

La Primavera Árabe llegó, pues, en el momento más inoportuno y, con el paso del tiempo, fue extendiéndose y afectó a Túnez, Egipto, Libia, Baréin… En febrero de 2011 estalló la guerra en Libia. En marzo, una coalición internacional impulsada por Francia, liderada por Estados Unidos y secundada por los países de la OTAN intervino en oposición al régimen de Muamar el Gadafi con el desenlace conocido del caos resultante y el asesinato del líder libio en octubre de ese año.

En marzo de 2011 le llegaría también su turno a Siria. Por aquellas fechas el régimen sirio llevaba ya cuatro décadas en el poder en Damasco. Con el apoyo del Partido Baaz, del poderoso aparato de seguridad y de las minorías alauita y cristiana, el Gobierno parecía controlar todos los aspectos de la vida social, política y económica del país[5]. Sin embargo, la sociedad siria siempre había estado dividida en distintas facciones étnicas y religiosas que convivían gracias a un complejo equilibrio y a un poder autoritario dominante que contaba con una animosidad creciente de gran parte de la población. El Gobierno estaba en manos de la facción chií alauita, en un país mayoritariamente suní, en un contexto global de deterioro de las relaciones entre las dos grandes ramas del islam. Además, la situación económica no había dejado de deteriorarse y la represión sobre la población se hacía agobiante. El final sufrido por Sadam Huseín y por Gadafi, así como el avance del radicalismo islámico en los países vecinos no podía dejar de infundir temor en el presidente de Siria, Bashar al Asad, un hombre, por otra parte, de educación y costumbres occidentales.

Desencadenamiento del conflicto

Inicialmente se trató únicamente de algunas manifestaciones pacíficas que reclamaban cambios políticos. Sin embargo, la brutal represión guberna-

[5] Laborie, Mario. «Siria, la guerra de todos contra todos» [en línea]. IEEE. *Panorama geopolítico de los conflictos 2016*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf.

mental y el ambiente de exaltación general provocaron una espiral de violencia que dinamitó los mecanismos de poder y los equilibrios sociopolíticos antes existentes, creando las condiciones para un conflicto armado desgarrador que lleva ya siete años asolando el país.

Frente al Gobierno de Bashar al Asad se fue formando una desorganizada coalición de grupos opositores y milicias armadas que progresivamente fueron ganando fuerza. En enero de 2012 la guerra civil siria ya había alcanzado grandes proporciones. El exsecretario de la ONU, Kofi Annan, trazó un plan de paz para Siria que pasaba por un alto al fuego entre ambos bandos. Dicho plan contemplaba el despliegue de la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNMISS) —que permaneció activa entre abril y agosto de 2012— para verificar el cese de la violencia y el cumplimiento del denominado *acuerdo de los seis puntos*. A pesar de que oficialmente ambos bandos se comprometieron, el pacto no fue respetado y el plan de paz se dio por oficialmente fracasado a principios de junio.

Irán —líder del mundo chií— acudió en ayuda del régimen sirio, un viejo aliado regional. De la mano de Teherán, Hizbulá dio su apoyo militar al régimen sirio. Las monarquías del Golfo, y muy especialmente Arabia Saudí, así como Turquía, se posicionaron en el conflicto en oposición a los deseos de Irán de consolidar en Siria su esfera de influencia. El conflicto sirio alcanzó con ello relevancia regional, que pronto sería también global.

En marzo de 2013, la Liga Árabe votó para dar permiso explícito a sus miembros para armar a la oposición siria. Aquel mes *The Financial Times* informó de que solo Catar había dado tres mil millones de dólares de ayuda a los rebeldes. En 2015, en un solo envío, Arabia Saudí entregó quinientos de los decisivos misiles antitanque Tow[6].

Por otra parte, en agosto de 2013, la utilización de armas químicas contra la población en la ciudad de Guda generó una gran reacción internacional, lo que terminó implicando en la guerra a Washington, que había marcado en dicho empleo una línea roja —sucesivos empleos de armas químicas han producido respuestas armadas por parte de Estados Unidos—. Desde EE. UU. se envió ayuda militar y entrenamiento para la oposición siria, lo que fue debilitando aún más la posición de Al Asad. En enero de 2015, el Consejo Nacional Sirio, uno de los bloques más grandes dentro de la coalición rebelde, había recibido seis millones de dólares de los Estados Unidos, además de entrenamiento militar y equipo[7].

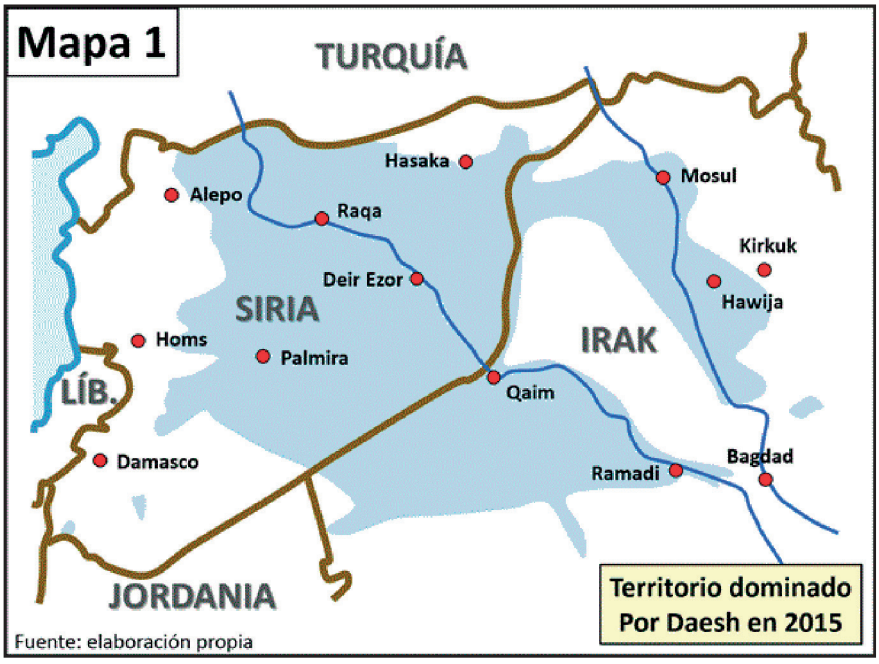
Los kurdos sirios vieron en el conflicto la oportunidad para ganar autonomía en relación con el Gobierno de Damasco. Los combatientes kurdos armados,

[6] Beauchamp, Zack (8/4/2017). «The war in Syria explained» [en línea]. *Vox*. Disponible en: www.vox.com/2017/4/8/15218782/syria-trump-bomb-assad-explainer.

[7] Informe *Recalibrating US strategy towards Russia*. CSIS. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/recalibrating-us-strategy-toward-russia.

o *peshmergas*, que han contado tanto en Irak como en Siria con el apoyo norteamericano, consiguieron dominar sólidamente el norte del país liderando una compleja coalición, las Fuerzas Democráticas Sirias, con tribus árabes y de otras minorías locales.

Turquía, siempre recelosa de todo reforzamiento de los kurdos en los países vecinos, empezó a ver dicha circunstancia con gran preocupación y a distanciarse progresivamente de Washington, garante de los kurdos tanto en Irak como en Siria.



El devenir del conflicto contribuyó a una gradual radicalización del bando opositor y a la aparición de múltiples grupos yihadistas, mejor armados y adiestrados que las facciones *moderadas* apoyadas por Occidente. Los enfrentamientos entre las diferentes facciones yihadistas y con los grupos rebeldes han sido una constante del conflicto. El autodenominado Estado Islámico, o Dáesh, se convirtió en el más poderoso de todos y terminaría dominando extensos territorios de Siria y de la vecina Irak (mapa 1).

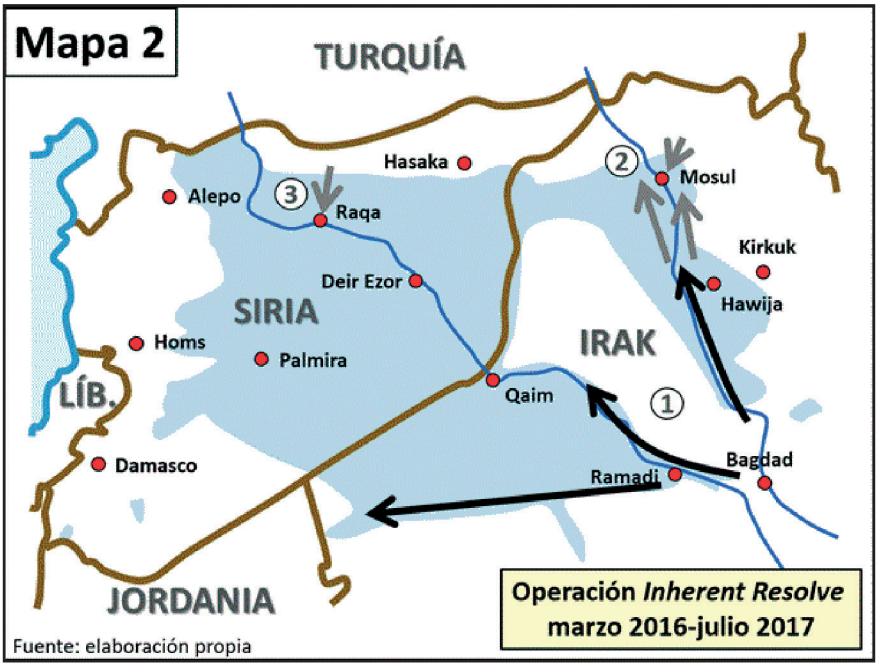
El Dáesh se hace protagonista de la guerra de Siria

Al arreciar la guerra civil en Siria, Al Bagdadí, líder del Estado Islámico en Irak, había desplazado el centro de gravedad de su activismo desde Irak a Siria, donde se produjeron serias tensiones con el frente Al Nusra (filial de

Al Qaeda en el país). A fines de 2013, el frente de los yihadistas anti-Asad se había roto, el entonces Estado Islámico de Irak y el Levante había desviado su objetivo de combatir a las fuerzas de Al Asad y se había hecho con el control de las ciudades de Raqa y Deir Ezor, así como con los territorios fronterizos con Irak, a costa de las milicias rebeldes suníes y kurdas. En enero de 2014, el Estado Islámico había lanzado una fulminante ofensiva en Irak que había llegado en junio a Mosul y posteriormente hasta las cercanías de Bagdad.

En febrero de 2014, Al Bagdadi había roto con la jerarquía de Al Qaeda; adelantó las etapas de la estrategia diseñada por Bin Laden y se puso como objetivo dominar un extenso territorio para proclamar el califato, lo que realizó aquel mes de junio desde la ciudad de Mosul.

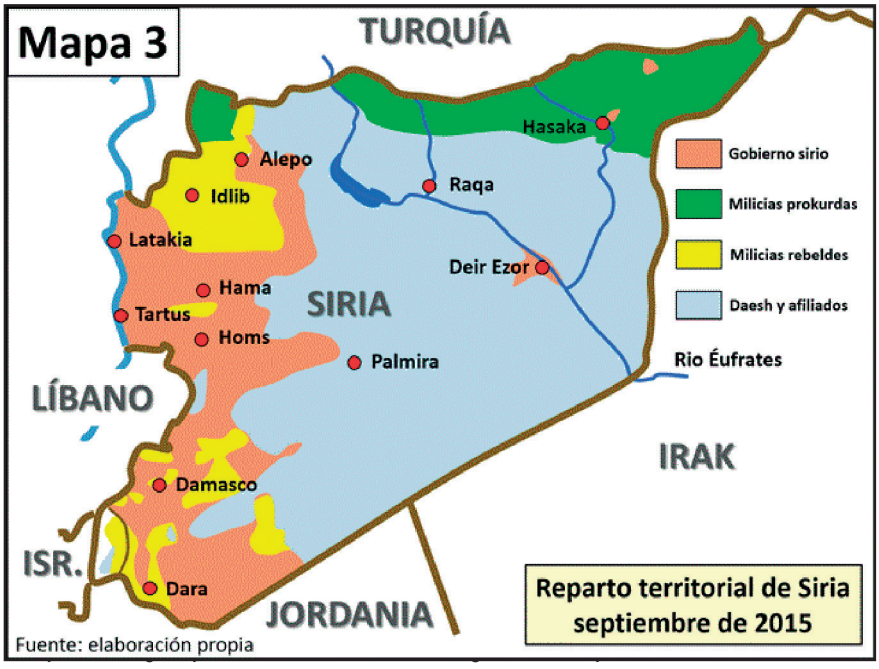
Ante el incontenible avance de los radicales suníes del Estado Islámico, o Dáesh, y frente a las matanzas que se estaban cometiendo en la población de las minorías religiosas del norte de Irak, a principios de agosto, Washington y sus aliados iniciaron la Operación *Inherent Resolve,* de ataques aéreos contra el Dáesh en Irak y en Siria. Sin embargo (mapa 2), no se obtuvieron resultados significativos hasta lanzar una potente campaña terrestre en dos fases en Irak que tenían por objetivo, la primera (1), alejar a Dáesh de la capital Bagdad y crear una base de operaciones desde la que el Ejército iraquí pudiera atacar Mosul y, la segunda (2), conquistar dicha ciudad con una ofensiva combinada en la que intervendrían también las fuerzas kurdas. Dichas operaciones, llevadas a cabo por fuerzas locales con apoyo aéreo y



técnico de EE. UU. y entrenamiento de muchos aliados occidentales, entre ellos España, se iniciaron respectivamente en marzo y octubre de 2016. Simultáneamente, en noviembre de 2016, las Fuerzas Democráticas Sirias, de mayoría kurda y respaldo norteamericano, lanzaron la Operación Furia del Éufrates (3).

Por otra parte, si inicialmente el Dáesh en Siria había dirigido sus ataques contra otras facciones rebeldes, en 2015 sus ganancias territoriales fueron sobre todo a expensas de las fuerzas del régimen de Al Asad. En el verano de dicho año, la organización yihadista radical controlaba grandes áreas del país (mapa 3), aunque estas eran las menos pobladas del noreste y centro de Siria, que incluían la mayor parte del valle del Éufrates y algunas áreas adyacentes a las fronteras de Turquía e Irak.

En Siria, el Dáesh contaba con mejores perspectivas que en Irak, donde Washington y sus aliados estaban mucho más comprometidos. Se había comprobado que buena parte de los medios militares dirigidos por EE. UU. a las milicias rebeldes moderadas terminaban en manos de actores radicales. En el verano de 2015, la filial de Al Qaeda en Siria, Jabhat al-Nusra, había reunido una coalición de combatientes en el Ejército de la Conquista, que rechazó a las fuerzas del régimen sirio en el noroeste y amenazaba los principales centros de población más al sur. Al mismo tiempo, Dáesh estaba empujando hacia el oeste y capturó la histórica ciudad de Palmira. Las fuerzas del régimen sirio estaban siendo acosadas por todas partes y estaban cediendo en casi todos los frentes[8].



Amenazado por las facciones rebeldes-opositoras, los kurdos y el Dáesh, el Gobierno de Al Asad estaba contra las cuerdas, y se esperaba que pronto se produjese el derrumbe del régimen de Damasco. Ante tales perspectivas, en aquel verano de 2015, Putin decidió intervenir y, en septiembre, las fuerzas armadas rusas se sumaron a la guerra.

Rusia se persona en la escena

Hasta entonces, aunque Moscú había dado su apoyo político y diplomático al Gobierno de Bashar al Asad, había permanecido alejada de toda tentación militar y jugaba un papel de segundo orden en la geoestrategia regional. Tras la profunda crisis en sus relaciones con Occidente, que se derivó de la anexión de Crimea y de la intervención en Ucrania a principios de 2014, el Kremlin empezó a vislumbrar la guerra de Siria como un medio para reivindicar a la Federación Rusa como gran potencia, situándola a su vez en un escenario de gran prioridad estratégica para las potencias occidentales con la finalidad de alejar la atención de Ucrania y forzar un acercamiento con los EE. UU.[9]

La piedra angular de la política rusa en Siria consistía en impedir que los EE. UU., para derrocar a Al Asad, llevaran a cabo una intervención similar a la de Libia. Igualmente importante fue la firme creencia entre las élites rusas de que la caída del régimen sirio provocaría que el Dáesh y los aliados de Al Qaeda tomaran el país, lo que propiciaría un desastre para la región y crearía una potencial superautopista para los extremistas suníes en Turquía y el Cáucaso, algo que amenazaba directamente a Rusia[10].

Moscú acudió en apoyo del régimen sirio y basó su estrategia en buscar la colaboración con Turquía e Irán frente a dos enemigos comunes de ambos: la expansión kurda en Irak y Siria y el yihadismo radical suní. La creación de un frente antiyihadista le daba a Moscú un argumento de peso, y la posición antikurda desplazaba a Turquía de la esfera occidental a la suya.

No obstante, el Kremlin diseñó una estrategia con un nivel de compromiso militar limitado y respuesta flexible que minimizara riesgos, evitara que la lógica de la guerra arrastrara a Moscú a una escalada militar y limitara daños en caso de derrota. La experiencia de Afganistán no podía dejar de estar presente en el Estado Mayor ruso. Las milicias sirias, iraníes y chiitas debían llevar el peso de la lucha, y las fuerzas rusas ofrecer su apoyo, y no al revés.

El primer despliegue ruso en Siria consistió en 33 aviones y diecisiete helicópteros acompañados de un grupo de asesores militares y fuerzas espe-

[9] Pardo de Santayana, José. *Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa*. IEEE, 15 de marzo de 2017.

[10] Kofman, Michael; Rojansky, Matthew. «What Kind of Victory for Russia in Syria?». *Military Review*, marzo-abril 2018.

ciales para la coordinación desde tierra de los ataques aéreos. Una escuadra mediterránea enviada por la Flota del Mar Negro secundaba las operaciones desde el mar y se ocupaba principalmente de proporcionar suministros logísticos a través de lo que se denominó el *Expreso sirio*. Posteriormente, llegarían también policía militar, zapadores, artillería antiaérea y de campaña, siempre dentro de unas proporciones reducidas, así como fuerzas paramilitares de compañías contratistas privadas (que en la actualidad podrían llegar a unos dos mil hombres)[11].

Para el despliegue sobre el terreno, las fuerzas rusas contaron con la base naval de Tartus, que fue progresivamente agrandada y que, en 2017, le fue arrendada a Rusia por un plazo de 99 años, además de con las bases aéreas sirias disponibles. Una de ellas, la de Kmeimim, junto con la ciudad de Latakia, ha sido también ampliada y se ha convertido en su principal base aérea en territorio sirio.

En la época de la llegada rusa a Siria, el ejército del régimen sirio había degenerado en milicias armadas, formalmente unificadas bajo la bandera de Al Asad, pero que ya no representaba una fuerza de combate coherente. El mando ruso estaba muy preocupado por la gran cantidad de armamento sirio e iraquí capturado por la oposición, mientras que el régimen sirio apenas retenía el 10 % del territorio. Algunas unidades gubernamentales aún podían actuar, pero algunos oficiales rusos tendrían que incorporarse en ellas para poder llevar a cabo operaciones militares exitosas y comenzar a reconstruir su potencial de combate[12].

Los primeros objetivos rusos se centraron en recuperar el acceso a las principales carreteras, en conectar la infraestructura, en romper los cercos de las bases gubernamentales sirias que se encontraban aisladas y en debilitar a las fuerzas enemigas mediante la destrucción de la mayor cantidad posible de armamento pesado.

Las reglas de enfrentamiento de Moscú eran relativamente simples: había poca o ninguna distinción entre los diversos grupos armados no gubernamentales en Siria, ya que todos, excepto los kurdos y las milicias prorrégimen, serían considerados *terroristas*. Los ataques aéreos rusos fueron ciertamente efectivos, pero muy costosos en bajas civiles y daños colaterales infligidos.

Desde el principio se puso especial énfasis en evitar incidentes con los Estados Unidos y se crearon mecanismos de comunicación y coordinación. Además, Rusia estableció un centro de inteligencia y de intercambio de información en Bagdad, que incluía a Siria, Irán, Irak e Israel.

---

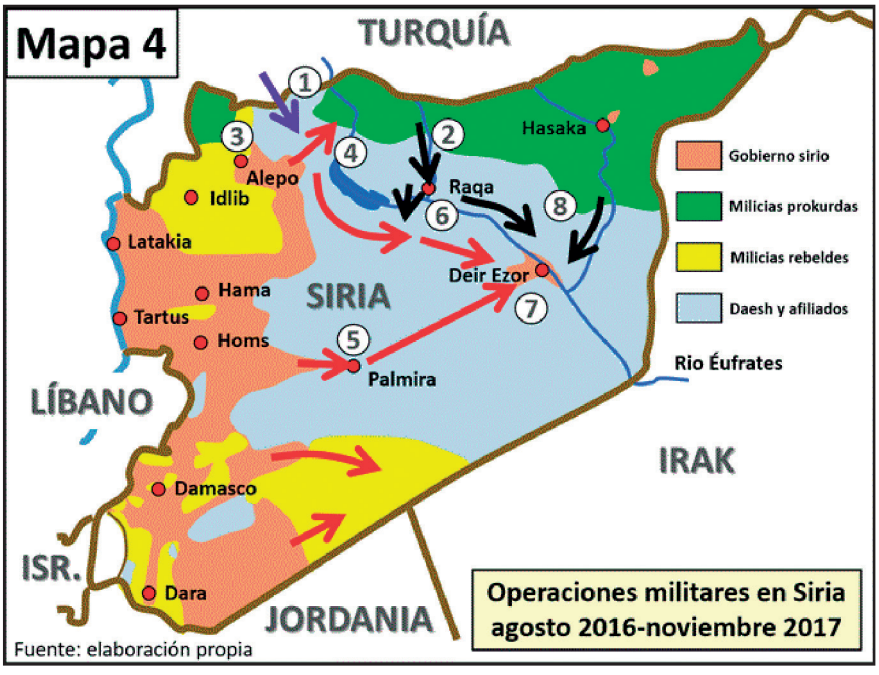
11 Southfront. «Russian military campaign in Syria 2015-2018». Disponible en: https://southfront.org/russian-military-campaign-in-syria-2015-2018/.

12 Kofman, Michael; Rojansky, Matthew. «What Kind of Victory for Russia in Syria?». *Military Review*, marzo-abril 2018.

Muy pronto, en noviembre de 2015, se produjo un acontecimiento que podía haber hecho fracasar todo el entramado estratégico del Kremlin. Un avión de combate ruso Su-24M2, que había entrado en el espacio aéreo de Turquía, fue derribado por un F-16 turco. Putin se implicó personalmente y terminó consiguiendo revertir la situación. Los progresos kurdos en Siria acudieron al auxilio ruso. En el verano de 2016, Ankara emitió una disculpa oficial y las relaciones con Moscú cambiaron de signo.

Los resultados de la intervención rusa fueron asombrosos: con relativamente pocos recursos y una fuerza militar más propia del siglo xx que del xxi, el Kremlin consiguió consolidar al régimen sirio e impulsar la recuperación de una buena porción del territorio. La práctica demostró de nuevo, como había ocurrido en Ucrania, que la reforma militar rusa puesta en práctica tras las deficiencias demostradas en la campaña de Georgia del verano de 2008 estaba mejorando cualitativamente las capacidades militares rusas[13].

La toma de Alepo (3), la segunda ciudad y centro industrial del país (mapa 4), en diciembre de 2016, supuso un punto de inflexión, ya que dio al Gobierno sirio una clara supremacía. Para dicha operación, el entendimiento ruso con Turquía había resultado fundamental. En agosto de ese año Ankara había lanzado la Operación Escudo del Éufrates (1), que penetró en territorio sirio para establecer una cuña entre los dos territorios del norte de Siria domi-



[13] Para conocer más sobre la reforma militar rusa ver: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/07/DIEEEA28-2018.html.

nados por las fuerzas kurdas. Los éxitos militares propiciaron unas negociaciones de pacificación en Astaná lideradas por Rusia que excluyeron a EE. UU., dominaron sobre las demás iniciativas internacionales y contaron con la presencia de Turquía, Irán, el Gobierno de Al Asad y una parte de los rebeldes sirios.

Por su parte, el Dáesh, atacado tanto por las tropas turcas, que contaban con el respaldo de milicias locales proturcas, como por las del Gobierno sirio con respaldo militar ruso e iraní, sufrió una serie de graves derrotas en el norte del país. Tras la conquista de la ciudad de Al Bab en febrero de 2017, Turquía volvió a distanciarse de Rusia al cerrarle las tropas de Al Asad el camino (4) hacia la ciudad de Raqa, que Ankara quería conquistar a toda costa antes de que cayera en manos de las Fuerzas Democráticas Sirias, de mayoría kurda y respaldo norteamericano, que en noviembre de 2016 habían lanzado la Operación Furia del Éufrates (2).

En mayo de 2017, Rusia, Turquía e Irán acordaron crear cuatro zonas de desescalada en el oeste del país que han sido poco respetadas y que permitieron dirigir el esfuerzo principal de las operaciones hacia el centro del país.

A principios de marzo, el ejército sirio obtuvo otra relevante victoria al arrebatar a Dáesh la ciudad de Palmira (5), lo que le permitió proseguir con importantes avances hacia el este. Estados Unidos, por su parte, que veía con preocupación el ascendiente de Rusia en Siria, reforzó su apoyo militar a las Fuerzas Democráticas Sirias para expulsar de Raqa al Dáesh y hacerse con el control de la principal ciudad del este del país en octubre de 2017 (6). A partir de entonces, la posición militar del Dáesh en Siria se hizo insostenible. A finales del año, mientras el ejército sirio se dirigió a Deir Ezor (7) y le arrebató los territorios que le quedaban al oeste del Éufrates, las milicias kurdas, con respaldo de EE. UU., hicieron lo mismo al este de dicho río (8).

En 2018, con la pérdida de la mayor parte del control territorial por parte del Dáesh, la guerra de Siria entró en una nueva fase. La capacidad de los Estados Unidos para influir en el resultado final de la guerra quedó muy limitada. Moscú y Teherán habían conseguido ganarle la partida[14]. Ahora solo era cuestión de tiempo para que el Gobierno de Al Asad recuperara el control de los territorios dominados por los rebeldes sirios.

No obstante, el 26 % del territorio y el 17 % de la población habían quedado en el noroeste del país, controlado por las Fuerzas Democráticas Sirias, donde Washington todavía tiene mucho que decir.

El este de Siria ha sido tradicionalmente la base económica del país con sus recursos agrícolas y energéticos. Las provincias de Raqa, Deir Ezor y Hasaka producían casi todo el trigo y el algodón de Siria antes de la guerra. Las Fuerzas Democráticas Sirias controlan el yacimiento petrolífero de Al-Omar,

[14] DAlton, Melissa G.; Brown, Frances Z. *Op. cit.*

aunque las refinerías se encuentran en territorio bajo dominio del régimen, lo que limita su potencial de producción de petróleo[15].

Mientras las fuerzas del régimen y sus aliados combatían prioritariamente al Dáesh en el centro y este del país, en enero de 2017, en los territorios controlados por los rebeldes, Hayat Tahrir al-Sham (HTS) se formó como una fusión de cinco grupúsculos, el principal de los cuales era Jabhat Fateh al-Sham (anteriormente Jabhat al-Nusra). Dicha organización radical, más que romper con la matriz central, lo que buscaba era unir a todos los grupos afines a la ideología extremista de Al Qaeda bajo un solo liderazgo que contara con la suficiente legitimidad local e internacional como para reforzar sus filas y obtener la mayor cantidad posible de armas. El mantenimiento secreto de los vínculos entre HTS y Al Qaeda queda reflejado en el hecho de que sus militantes son básicamente los antiguos combatientes de Jabhat Fateh al-Sham y que muchas de las figuras principales, particularmente su líder Abu Jaber, comparten los objetivos de Al Qaeda[16].

Situación actual del conflicto

Una vez eliminado el Dáesh como actor de primer orden en Siria, la guerra ha entrado en una nueva etapa. Al Qaeda, al mantener un perfil comparativamente mucho más bajo y silencioso y un enfoque más local, se ha beneficiado de una menor presión internacional y se ha situado en una mejor posición en relación con el Dáesh. Consecuentemente, Al Qaeda ha logrado una recuperación considerable de una parte de su liderazgo central que está ahora basado en el noroeste de Siria, donde se apoya en HTS.

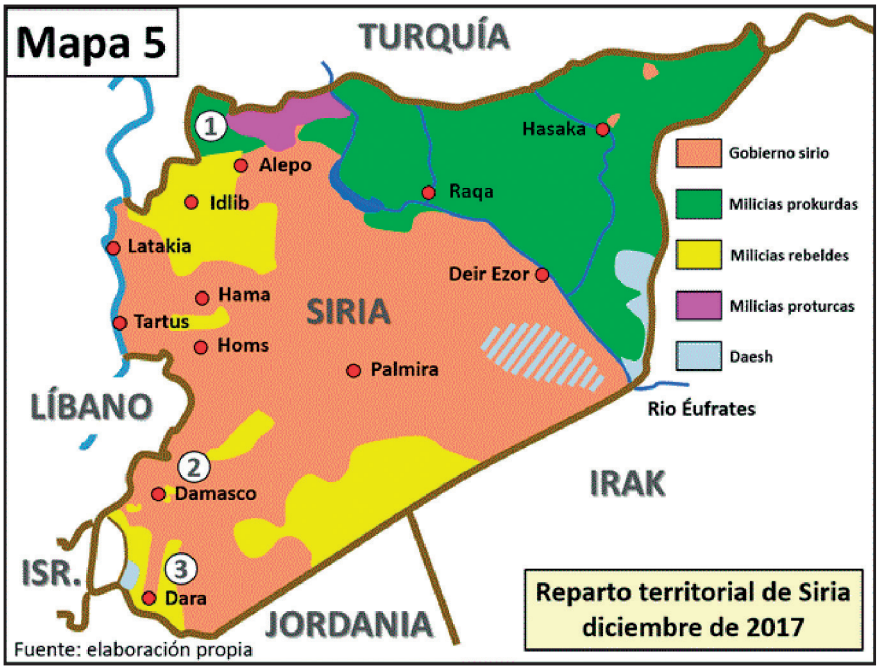
A principios de 2018, el régimen sirio desplazó los frentes de combate hacia el oeste, donde HTS tenía el control en la mayoría de los enclaves rebeldes, mientras Turquía puso su empeño en arrebatar a las fuerzas kurdas el control del territorio que estos todavía controlaban al noroeste del país.

El 20 de enero del 2018 (mapa 5), Turquía lanzó su segunda ofensiva militar, la Operación Rama de Olivo, en la provincia de Afrin (1), donde se encontraban posicionados alrededor de cinco mil milicianos kurdos. Ankara dio por concluida la ofensiva a finales de marzo de 2018, cuando los combatientes kurdos fueron expulsados de toda la provincia.

Por su parte, el ejército gubernamental sirio empezó por los enclaves más cercanos a la capital (2) para posteriormente dirigirse al sur. Consiguió reducir unos con operaciones militares y otros con negociaciones. La ofensiva

15 *Op. cit.*

16 Fuente Cobo, Ignacio. «El terrorismo yihadista en Oriente Medio: Al Qaeda frente al Dáesh, después del Califato». IEEE. *Cuaderno de Estrategia* 196, *Oriente Medio tras el Califato*. Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2018/CE-196.html.

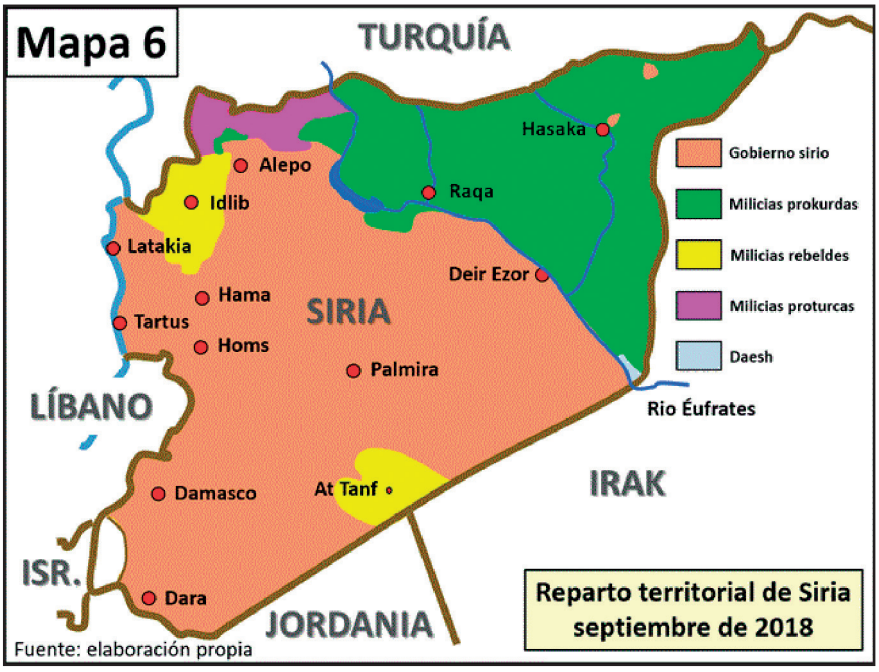


por Guta Oriental duró del 18 de febrero al 14 de abril. Los territorios del suroeste del país bajo control rebelde y del Dáesh, que abarcaban las provincias de Dara y Quneitra y limitaban al oeste con los altos del Golán y al sur con la frontera jordana, fueron reconquistados entre el 22 de junio y el 31 de julio (3), con la liberación de 3 332 km^2 y 146 poblaciones, cincuenta de ellas por medios pacíficos.

Al finalizar la redacción de este documento, en septiembre de 2018 (mapa 6), fuera del control gubernamental, aparte de los territorios dominados por Turquía y por los kurdos, ya únicamente quedaba la gran bolsa de la provincia de Idlib y parte de la de Latakia, donde Al Qaeda encuentra uno de sus principales santuarios en la actualidad, así como una parte desértica en torno al puesto fronterizo de At Tanf, que controla el acceso a la autopista Damasco-Bagdad y donde los rebeldes opositores se mantienen con el apoyo militar de Estados Unidos.

Las fuerzas gubernamentales sirias han iniciado la última gran ofensiva para reducir la bolsa de Idlib. Las milicias opositoras, dos tercios de las cuales están integradas en HTS, están mezcladas con la población civil de casi tres millones, incluidas las decenas de miles de sirios evacuados allí desde otros enclaves como consecuencia de diversos acuerdos de alto el fuego[17].

[17] Counterterrorism Digest, Spotlight. «Syrian forces prepare to retake Idlib», septiembre de 2018.



Hay todo un conjunto de presiones internacionales, acuerdos parciales y diferencias entre las partes implicadas que harán muy complejo el desarrollo de las operaciones.

La fase de las negociaciones políticas para determinar el estatus territorial y político de Siria ya ha empezado. El proceso de Ginebra, respaldado por la ONU, está moribundo, mientras que los procesos de Astaná y Sochi, impulsados por Rusia, están demostrando avances limitados. Asad está pacificando de forma brutal las áreas que domina y llevando a cabo la *reconstrucción* por medio del movimiento forzado de poblaciones, ingeniería demográfica, derechos de propiedad restrictivos y la gobernanza predatoria en favor de sus leales[18].

En la zona nororiental del país, los kurdos, árabes, asirios y turcomanos que la habitan han dado pasos incipientes hacia la consolidación de la gobernanza local, que comprende un Gobierno y una Administración emergentes, fuerzas de seguridad y unidades policiales, todo con el apoyo de modestos fondos internacionales y asistencia técnica de alto nivel, especialmente norteamericana. Si tiene éxito, este modelo podría proporcionar una alternativa a las formas predatorias de gobernabilidad local bajo el régimen de Al Asad y los grupos extremistas armados[19].

18 Dalton, Melissa G., Brown, Frances Z. *Op. cit.*

19 Ibídem.

Desde que empezó el conflicto, la economía de Siria se ha deteriorado profundamente; ha disminuido en más del 70 % de 2010 a 2017. El Gobierno se ha esforzado en contrarrestar los efectos de las sanciones internacionales, el daño generalizado de la infraestructura, la disminución del consumo interno y la producción y la alta inflación, que han causado la disminución de las reservas de divisas, el aumento de los déficits presupuestarios y comerciales, la caída de la libra siria y el hundimiento del poder adquisitivo de los hogares. En 2017, algunos indicadores económicos comenzaron a estabilizarse, incluidos el tipo de cambio y la inflación, pero la actividad económica sigue deprimida y el PIB cayó. Durante 2017, se empeoró aún más la crisis humanitaria, más de trece millones de personas están necesitadas de algún tipo de ayuda, y el número de refugiados sirios registrados aumentó de 4,8 millones en 2016 a más de 5,4 millones[20].

El papel de los actores externos

Rusia, Irán y Turquía han constituido una compleja y frágil entente en torno a Siria. Las tres capitales han impulsado el llamado Proceso de Astaná, y desde noviembre de 2017 sus presidentes han inaugurado una serie de reuniones trilaterales en Sochi, Ankara y Teherán para reforzar su protagonismo. Rusia es el gran sostén del régimen de Bashar al Asad y el principal dinamizador de la actividad diplomática destinada a lograr un acuerdo que permita iniciar el proceso político y de reconstrucción de Siria. Su rol actual le permite saborear un liderazgo regional, impensable hace bien poco, al haber conseguido su reconocimiento como actor geopolítico indispensable. Además, el Kremlin se ha garantizado el mantenimiento y la expansión de la base naval de Tartús y la aérea de Hmeimim, con lo que refuerza no solo su presencia en el país, sino su capacidad de proyección en todo el Mediterráneo oriental[21].

Por otra parte, Rusia, gracias a los éxitos militares en Siria, ha ganado influencia y prestigio en Oriente Medio, lo que le ha permitido desarrollar una eficaz diplomacia energética en la región a través de relaciones bilaterales con países individuales u organizaciones internacionales, como la OPEP y el Foro de Países Exportadores de Gas (GECF). Esta circunstancia, junto con las importantes exportaciones de armamento a estos mismos países, le ha servido al Kremlin para establecer relaciones con la práctica totalidad de los actores relevantes de la región, con la excepción del Dáesh y Al Qaeda.

La dependencia de Damasco con respecto a Irán no es menor. Teherán no solo proporciona tropas, sino que mantiene a flote la economía siria, fun-

20 CIA World Factbook. Ver en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html.

21 Sökmen, Melike J.; Martínez, Irene; de Pedro, Nicolás. «Rusia, Irán y Turquía ¿una estrategia común en Siria?». *Notas internacionales* CIDOB, n.º 196, mayo 2018.

damentalmente a través de sus relaciones comerciales. La creación del corredor hasta el Mediterráneo —un ansiado enlace desde Irán hasta el Mediterráneo a través de Irak y Siria— sigue siendo de gran importancia para Irán[22].

Ankara, que inicialmente se posicionó en contra del régimen sirio, ha cambiado su alineamiento, y pone su prioridad en obstaculizar la consolidación de las posiciones kurdas en el país vecino. Para ello ha conquistado un área de influencia en el norte sirio que le asegura un asiento en las negociaciones presentes y futuras e impide que las facciones kurdas dominen toda la franja fronteriza con Turquía.

Las monarquías del Golfo, lideradas tras el repliegue diplomático catarí por Arabia Saudí, han mantenido una actitud de gran hostilidad hacia el régimen de Asad; defienden la necesidad de su derrocamiento y apoyan a distintos grupos opositores[23]. No obstante, Riad se vio obligado a jugar un delicado equilibrio entre apoyar a las facciones opositoras en el terreno y las preocupaciones de Occidente, y cada vez más las suyas, sobre el ascenso de los extremistas. De hecho, con el surgimiento del Dáesh, Arabia Saudí intentó alentar la intervención de los Estados Unidos contra Al Asad. La prioridad saudí en el conflicto de Yemen, la intensificación de la competencia con Catar, así como la consolidación interna en el poder de Mohamed bin Salman han hecho que, a partir de 2016, Riad se esté alejando cada vez más del conflicto[24].

Jordania decidió distanciarse del conflicto en Siria y evitar su expansión a un país que ya albergaba grandes comunidades de refugiados palestinos e iraquíes y tenía un problema importante con el extremismo yihadista. En este sentido, Amman ha mantenido canales abiertos con Damasco durante todo el conflicto. Sin embargo, bajo la presión de sus aliados, Jordania ha permitido el apoyo a los rebeldes sirios a través de un centro de operaciones militares en la capital.

Los intereses de Israel en Siria se han mantenido constantes desde el estallido de la violencia en dicho país: evitar la expansión de la lucha al otro lado de la frontera, impedir que Hizbulá adquiera armas de gran alcance y alta precisión, frustrar una presencia atrincherada de Hizbulá e Irán en la zona fronteriza específicamente y en Siria en general. En los últimos años, la postura de Israel podría caracterizarse como pragmática y cautelosa (ya que evitó tomar partido en el conflicto) y principalmente defensiva, con la excepción de los ataques selectivos de la fuerza aérea de Israel para hacer cumplir las líneas rojas proclamadas con respecto a los intereses anterior-

22 Ibídem.

23 Laborie, Mario. *Op. cit.*

24 http://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/06/22/saudi-iranian-rivalry-and-the-impact-on-the-syrian-conflict/

mente mencionados[25]. Curiosamente, la sorprendentemente buena relación entre el Kremlin y el Gobierno de Israel ha servido hasta el momento para evitar males mayores. No obstante, Israel comparte con Arabia Saudí y los otros países árabes la preocupación de ver cómo Irán consolida el corredor hasta el Mediterráneo, y esto podría hacer cambiar las cosas.

Desde el comienzo del levantamiento en Siria, la principal preocupación del Líbano fue evitar que la violencia y las luchas sectarias se extendieran desde el país vecino. Sin embargo, al mismo tiempo, las fuerzas políticas dominantes en Beirut comenzaron a participar en lados opuestos del conflicto sirio, lo que ha hecho inevitable que Líbano se vea muy afectado por la evolución de los acontecimientos en Siria. La llegada de inmigrantes sirios, cerca de un millón, está cambiando los repartos étnicos y religiosos del país y, por tanto, los equilibrios políticos.

Por último, Estados Unidos. Anthony Codesman, del CSIS, define la posición de su país en Siria como «perdiendo al ganar», porque, a pesar de la derrota del Dáesh, el reforzamiento de Rusia y de Irán debilita el liderazgo de Washington, al no quedar ninguna solución que le pueda satisfacer, y afirma:

> *«A pesar de todas las conversaciones sobre negociaciones de paz, un país dividido con enclaves rebeldes y en gran parte kurdos no puede tener una paz real o estable. Sin embargo, incluso una victoria total de Al Asad significaría que un dictador alauita intentara gobernar a una población suní en gran parte hostil que ha perdido unos 400 000 civiles, ha sido aterrorizada por bombas de racimo y armas químicas, y ha visto a millones de desplazados o expulsados del país. También obligaría a Israel, a Turquía y a los vecinos árabes de Siria a tratar con Rusia, así como a asumir el impacto de la influencia iraní y de Hizbulá, y a afrontar el renacimiento casi inevitable de alguna forma de Dáesh o de surgimiento de otra nueva resistencia extremista islámica suní»*[26].

Conclusiones y perspectiva

Al finalizar la redacción de este capítulo, el futuro de la guerra de Siria es todavía incierto, aunque parece claro que la fase de las grandes operaciones militares está cerca de llegar a su fin. El Gobierno de Al Asad está decidido a eliminar por la fuerza el último reducto rebelde-opositor de Idlib. Cuando esto ocurra, el yihadismo radical habrá terminado de perder el control sobre

[25] Assenburg, Muriel. «Eastern Mediterranean Dynamics and the Evolving War in Syria: The Risk of Military Spill-Over and Policy Options for the EU». *Euromesco Joint Policy Study* 9, marzo de 2018.

[26] Codesman, Anthony H. «Losing by "Winning": America's Wars in Afghanistan, Iraq, and Syria». CSIS, 13 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/losing-winning-americas-wars-afghanistan-iraq-and-syria.

espacios territoriales en Siria y el país quedará dividido en tres regiones: un pequeño territorio en el noroeste bajo control de Turquía, todo el noreste del país con dominio kurdo y tutela de Estados Unidos, y el resto del territorio sirio (cerca del 80 % de la población) bajo dominio gubernamental y la protección ruso-iraní.

La campaña en Siria ha permitido al Kremlin volver a emerger como un actor principal en Oriente Medio, gracias, en gran medida, al uso del poder duro y la diplomacia coercitiva. A medida que la guerra siria llegue a su fin, Rusia también deberá mirar más allá de las armas para ser reconocido como un socio de confianza entre los Estados árabes sunitas, y podría ver reajustado su posicionamiento hacia los socios existentes, particularmente Irán. Tras la guerra, Rusia puede optar por actuar de una manera que la aleje de las partes en conflicto, como lo hace en Libia, para ser reconocida como un árbitro regional[27].

Si desde el punto de vista occidental preocupa el gran protagonismo que Rusia ha alcanzado, a una gran mayoría de Estados de Oriente Medio les incomoda extraordinariamente el reforzamiento de Teherán en el espacio contiguo que, desde Irán, por Irak, Siria y Líbano, constituye un corredor hasta el Mediterráneo.

Con el declinar del dominio norteamericano en la región, Turquía, Arabia Saudí e Irán pugnan por el liderazgo regional. La guerra de Siria ha situado, además, a Turquía, un miembro de la OTAN, más cerca de la órbita rusa. Washington ha rechazado el acuerdo nuclear con Irán y ha iniciado un proceso de presión contra Teherán muy del agrado de Israel y Arabia Saudí, rivales irreconciliables de Irán, pero contrario a los puntos de vista de la Unión Europea.

Con todo ello, Oriente Medio es una olla a presión que podría reventar en cualquier momento. Los riesgos de escalada del conflicto entre las potencias intervinientes son todavía considerables, como lo demuestra el derribo de un Su-24M2 ruso en noviembre de 2016 o el uso de armas químicas por parte de Siria en marzo de 2017, que provocó una represalia inmediata de los misiles de crucero estadounidenses[28].

Las negociaciones de paz en Siria nos mostrarán si hay espacio para la distensión en la región de Oriente Medio, algo muy necesario para debilitar al terrorismo yihadista y recuperar algo de estabilidad y entendimiento en el convulso orden internacional en que nos ha tocado vivir.

---

[27] Barmin, Yuri. «Russia in the Middle East Until 2024: From Hard Power to Sustainable Influence». The Jamestown Foundation, 8 de marzo de 2018. Disponible en: https://jamestown.org/program/russia-middle-east-2024-hard-power-sustainable-influence.

[28] Kofman, Michael; rojansky, Matthew. «What Kind of Victory for Russia in Syria?». *Military Review*, marzo-abril 2018.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS

Extensión: 185 180 km^2	
PIB: 24 600 millones de dólares (2014 est.)	
Estructura PIB	**Agricultura:** 20 %
	Industria: 19,6 %
	Servicios: 60,4 % (2017 est.)
PIB per cápita: 2 900 dólares (2015 est.)	
Tasa de crecimiento PIB: -36,5 % (2014 est.)	
Relaciones comerciales (Exportaciones): 1 786 millones de dólares (2017 est.)	
Relaciones comerciales (Importaciones): 5 649 millones de dólares (2017 est.)	
Población: 18 028 549 (julio de 2017)	
Estructura de edad	**0-14:** 31,62 % (hombres 2 923 814/mujeres 2 777 073)
	15-64: 64,17 % (hombres 5 795 589/mujeres 5 773 319)
	Más de 65: 4,21 % (hombres 342 407/mujeres 416 347) (2017 est.)
Tasa de crecimiento de la población: SD	
Grupos étnicos: árabes 90.3 %; kurdos, armenios y otros 9.7 %	
Religiones: musulmanes 87 % (incluye suníes 74 % y alauíes, ismailíes y chiíes 13 %), cristianos 10 % (incluye ortodoxos, uniatas y nestorianos), drusos 3 %, judíos (unos pocos permanecen en Damasco y Alepo).	
Tasa de alfabetización de la población: 86.4 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: SD	
Índice GINI: SD	
Gasto militar. % del PIB: SD	

Fuente: CIA *The world factbook*

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

FECHA	ACONTECIMIENTOS
Marzo de 2011	Manifestaciones de protesta en diversas ciudades sirias.
Abril de 2011	El ejército sirio lanza operaciones militares contra los alzados.
Abril-agosto de 2012	Despliegue de UNMISS.
Julio de 2012	Conferencia de Ginebra I.
Agosto de 2013	Empleo de armas químicas en la ciudad de Guda.
Enero de 2014	Conferencia de Ginebra II.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

Junio de 2014	Al Bagdadi declara el califato en Mosul (Irak).
Septiembre de 2015	Rusia interviene militarmente en Siria.
Noviembre de 2015	Turquía derriba un avión de combate ruso.
Febrero de 2016	Conferencia de Ginebra III.
Agosto de 2016	Ankara lanza la Operación Escudo del Éufrates.
Noviembre de 2016	Fuerzas Democráticas Sirias lanzan la Operación Furia del Éufrates.
Diciembre de 2016	Alepo cae en manos del régimen sirio.
Enero de 2017	Se inicia el Proceso de Astaná.
Marzo de 2017	Las fuerzas gubernamentales reconquistan Palmira.
Mayo de 2017	Se establecen cuatro zonas de desescalada en el oeste de Siria.
Octubre de 2017	Fuerzas Democráticas Sirias expulsan al Dáesh de Raqa.
Noviembre de 2017	Las fuerzas gubernamentales conquistan Deir Ezor.
Noviembre de 2017	1.ª cumbre de Sochi.
Diciembre de 2017	El Dáesh apenas mantiene control territorial en Siria.
Enero de 2018	2.ª cumbre de Sochi.
Enero de 2018	Turquía lanza la Operación Rama de Olivo en la provincia de Afrin.
Abril de 2018	Cumbre de Ankara.
Julio de 2018	El régimen sirio domina todos los enclaves del suroeste del país.
Septiembre 2018	Cumbre de Teherán.

Capítulo tercero

Casamanza, una esperanza para muchos

José María Santé Abal

Resumen

El conflicto de Casamanza, en el sur de Senegal, es uno de los más antiguos del continente africano. A pesar de estar considerado como un conflicto armado de baja intensidad, sus efectos sobre la población y sobre la economía de la región han sido notables; y los esfuerzos por alcanzar la paz a través del dialogo han sido tan numerosos y constantes a lo largo de su historia como infructuosos. A lo largo de este capítulo, se analizan los diversos elementos que explican este conflicto de características tan diferentes a los conflictos armados derivados de conflicto social más comunes del continente africano, y también se plantean cuáles podrían ser sus expectativas de futuro.

Palabras clave

Casamanza, Senegal, diola, Diamacoune Senghor, conflicto armado, MFDC, baja intensidad.

Abstract

The Casamanza conflict, in southern Senegal, is one of the oldest on the African continent. Despite being considered as an armed conflict of low intensity, its

effects on the population and on the economy of the region have been remarkable; and the efforts to achieve peace through dialogue have been so numerous and constant throughout its history, as unsuccessful. Throughout this chapter, we analyze the various elements that explain this conflict, so different from the most common armed conflicts arising from social conflicts in the African continent, as well as what the future expectations of the same might be.

Keywords

Casamance, Senegal, Diola, Diamacoune Senghor, armed conflict, MFDC, low intensity.

Introducción

Uno de los conflictos armados de origen social más antiguos del continente africano es el de la región sur de Senegal, Casamanza, que, a día de hoy, ronda los 36 años desde sus comienzos en los años ochenta y que enfrenta a los guerrilleros del Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamanza (*Mouvement des Forces Democratiques de la Casamance*, por sus siglas en francés, MFDC), en reivindicación de la independencia de la región, con las fuerzas de seguridad senegalesas.

Senegal es un país del África saheliana bañado por las aguas del océano Atlántico que forma parte de la Comunidad de Estados del África Occidental (conocida por sus siglas en inglés como ECOWAS[1]). Se trata de un viejo conocido de la opinión pública, entre otras cosas porque por sus tierras discurría hasta hace pocos años el famoso rally París-Dakar. Esta última ciudad es la capital del Estado.

Al sur limita con Guinea-Bisáu, antigua colonia portuguesa, como lo fue Casamanza durante casi tres siglos, hasta que pasó a manos francesas a finales del siglo XIX.

En el centro del país se encuentra Gambia, a modo de enclave, que divide el país dejando en la parte sur la región de Casamanza, también conocido como Casamance en lenguas inglesa y francesa.

Las relaciones de Senegal con Guinea-Bisáu y Gambia ocupan un lugar privilegiado en la política exterior senegalesa debido a la proximidad de estos países con el territorio de Casamanza[2].

Senegal tiene una superficie equivalente a algo menos de la mitad de España y una población próxima a un tercio de la de este último, que se concentra en el oeste del país, fundamentalmente en zonas rurales y en la capital, Dakar; la población tiene una media de edad de diecinueve años; mayoritariamente son musulmanes; el analfabetismo se encuentra cerca del 40 % y el nivel de pobreza es alto[3].

Esa población está compuesta por diversas etnias que han sabido entenderse y crear un sentimiento nacional por encima de cualquier disputa, y aunque el francés es la lengua oficial, coexisten con esta las lenguas propias de

---

1 Economic Community of West African States.

2 Jane´S. «Senegal. Executive summary» [en línea]. *Jane's Sentinel Security Assessment, West Africa, 03 ago.* 2018, IHS Markit. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305571# [Consulta: 30 ago. 2018], p. 2.

3 CIA. «Senegal» [en línea]. Central Intelligence Agency. *The World Factbook.* Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_sg.html [Consulta: 20/07/2018].

las diferentes etnias[4]. La mayoría de los guerrilleros del MFDC pertenecen a la etnia jola/diola[5], mayoritaria en la región de Casamanza[6], donde el cristianismo, a diferencia del resto del país, también es mayoritario[7].

La orografía del país se corresponde con una extensa llanura que se eleva en pequeñas colinas en el sudeste y el clima es tropical, cálido y húmedo, con una temporada de lluvias que en ocasiones producen importantes inundaciones[8].

Sus principales recursos naturales son las pesquerías y la extracción de hierro y fosfatos; la agricultura está jugando un importante papel en la economía de este país, que crece a buen ritmo; aunque no dispone de importantes reservas de petróleo, en la actualidad se están realizando algunas prospecciones en la búsqueda de yacimientos y produce algo de gas natural[9]. Dichas prospecciones han dado frutos positivos y se prevé que para el año 2021 comience la extracción[10]. Entre las principales actividades económicas del país se encuentra el turismo[11]. El sector terciario, con cerca de un 60 % del PIB constituye el principal motor de una economía bastante más diversificada que la de los países de su entorno[12]. Los niveles de desempleo han caído desde 2011 y en la actualidad son técnicamente despreciables[13]. La región de Casamanza es responsable de un alto porcentaje de la producción agraria del país[14], y el turismo también es una importante fuente de ingresos de la región[15].

---

4 Ibídem.

5 J´S. «Senegal. External affairs» [en línea]. IHS Markit. *Jane's Sentinel Security Assessment, West Africa*, 13 julio 2018, pág. 6. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305581# [Consulta: 30/08/2018].

6 IISS. «Senegal (Archived)-Background» [en línea]. International Institute for Strategic Studies. *Armed Conflict Database*. disponible en: https://acd.iiss.org/member/conflicts.aspx?id=329&type=2&archived=True&page=7 [Consulta: 18/08/2018].

7 Ibídem.

8 CIA. *Op. cit.*

9 Ibídem.

10 JANE´S, «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 1.

11 JANE´S, «Senegal. Economy» [en línea]. *Jane's Sentinel Security Assessment, West Africa,* 29 ago. 2018, IHS Markit, pág. 4. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305587 [Consulta: 30/08/2018]

12 Ibídem, pág. 2.

13 BANCO MUNDIAL. *Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)* [en línea]. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=SN&view=chart [Consulta: 29/08/2018].

14 MARYLAND UNIVERSITY. *Minorities at Risk Project* [en línea]. Center for International Development and Conflict Management. Disponible en: http://www.mar.umd.edu/assessment.asp?groupId=43301 [Consulta: 29/08/2018].

15 JANE´S. «Senegal. Economy». *Op. cit.,* pág. 3.

Con una de las rentas per cápita más bajas del mundo[16], crece a buen ritmo[17], probablemente debido al plan de estabilidad económica puesto en marcha por el presidente Macky Sall en 2012, que está teniendo como uno de sus objetivos el desarrollo de unas pobres infraestructuras y una deficiente capacidad energética[18]. Las previsiones de crecimiento económico son bastante halagüeñas según los analistas de Jane´s[19]. Pero el desarrollo económico de Casamanza está por debajo del resto del país[20]. Aunque este es uno de los argumentos empleados por los independentistas en contra del Gobierno central[21], cabe preguntarse qué parte de responsabilidad tiene en ello la vigencia del conflicto.

El comercio exterior de Senegal es muy importante con la Unión Europea, y en él España es un importante protagonista tanto en las importaciones como en las exportaciones[22].

Senegal es una de las democracias más estables de África y participa continuamente en las misiones de paz en el continente africano[23], lideradas por ECOWAS —como sucedió durante la crisis tras las elecciones presidenciales en Gambia[24]—, por la Unión Africana (UA) y por Naciones Unidas (NN. UU.). A pesar de ello, el *fragile states index* considera que Senegal no tiene una gran capacidad para conseguir consensos dentro del marco constitucional y que la tendencia en este aspecto ha sido de empeoramiento a lo largo de los últimos años[25].

República presidencialista, durante cuarenta años fue gobernada por el Partido Socialista hasta que el presidente Abdoulaye Wade ganó las elecciones en el año 2000[26]. Finalmente, sería el actual presidente, Macky Sall, el que saldría elegido en las elecciones de 2012[27].

---

16 Banco Mundial. *World Bank Country and Lending Groups* [en línea]. Disponible en: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups [Consulta: 29/08/2018].

17 Banco Mundial. *Crecimiento del PIB (% anual)-Senegal* [en línea]. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=SN [Consulta: 29/08/2018].

18 CIA. *Op. cit.*

19 Jane´s. «Senegal. Economy». *Op. cit.*, pág. 1.

20 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

21 Ibídem.

22 Jane´s. «Senegal. Economy». *Op. cit.,* pág. 5.

23 CIA. *Op. cit.*

24 Madrigal, Luis Manuel (19 de enero de 2017). «Fuerzas africanas invaden Gambia ante negativa del presidente de entregar el poder» [en línea]. *El Mundo*. Disponible en: https://www.elmundo.cr/fuerzas-africanas-invaden-gambia-ante-negativa-del-presidente-de-entregar-el-poder/ [Consulta: 30 ago. 2018].

25 Fund for Peace. *Fragile States Index. 2018* [en línea]. Disponible en: http://fundforpeace.org/fsi/country-data/ [Consulta: 29 ago. 2018].

26 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

27 CIA. *Op. cit.*

La enmienda constitucional aprobada en 2016 limita los mandatos presidenciales a cinco años y a dos periodos; el primer ministro es designado por el presidente y la asamblea es unicameral, elegida por sufragio universal; el poder judicial está liderado por un tribunal supremo y cuenta con un tribunal constitucional[28].

El presidente Sall mantiene un especial pulso con la corrupción que le ha llevado a recibir algunas críticas ante la sospecha de que esté empleando este sistema para librarse de sus contendientes políticos[29].

El *fragile states index* evalúa Senegal, en términos generales, como un país donde la corrupción en el Gobierno aparece de forma esporádica[30], lo que garantiza la confianza popular en las instituciones del Estado. La tendencia de los últimos años ha sido de mejora constante de este índice. Estos datos coinciden con el índice de percepción de la corrupción, que sitúa a Senegal en el puesto 66 de un *ranking* de 180 países del mundo, algo por encima de la media.

Antecedentes del conflicto

Aunque Senegal y Gambia formaban, en el periodo precolonial, una entidad única sociocultural, los intereses de las potencias europeas darían lugar a la aparición de Gambia como enclave británico en la colonia francesa de Senegal[31]. Por su parte, Casamanza fue colonia portuguesa durante más de tres siglos, hasta que en 1866 pasó a manos francesas[32]. Como muchos otros casos en el continente africano, serán las delimitaciones coloniales las que marcarán las fronteras finales de los Estados, dando lugar a la región de Casamanza en la parte del territorio senegalés que se encuentra al sur del enclave gambiano.

Las anteriores circunstancias darán lugar a una menor influencia colonial francesa, incluso en la época de dominación gala, que se traducirá en un menor desarrollo económico de la región frente al resto del país[33].

---

28 Ibídem.

29 Jane´s. «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 3.

30 Fund for Peace. *Op. cit.*

31 Agne, Mamadou Cheikh. «Relaciones entre Gambia y Senegal: historia y perspectivas de futuro» [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión del IIEE 89/2015*, 21 de agosto de 2015, pág. 2. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO89-2015_Gambia_Senegal_MamadouCheikh.pdf [Consulta: 10/08/2018].

32 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

33 Theobald, Anne. «Successful or Failed Rebellion? The Casamance Conflict from a Framing Perspective». *Civil Wars 17:2*. Routeledge 2015, pág. 184.

Senegal gana su independencia en 1960 como parte de la Federación de Mali, de la que se disgregaría meses más tarde dando lugar al actual Senegal[34]. Su relación con Gambia, desde entonces, en pos de una integración, primero, que llegaría hasta el establecimiento formal de una confederación en los años ochenta del pasado siglo xx, y de una relación privilegiada, después, ha sido una constante en la historia de estos dos países que, con el tiempo, ha ido enfriándose[35].

El movimiento independentista de Casamanza tiene sus orígenes en 1947, cuando se produce por primera vez la actividad coordinada de un pequeño grupo para demandar un mayor protagonismo de la región en la actividad política de la colonia francesa[36]. Pero el MFDC no resurgirá hasta la década de los ochenta del pasado siglo xx, en la que liderará una insurgencia de bajo nivel en dicha región[37]. Para Anne Theobald, investigadora de la universidad alemana de Bielefeld, la crisis mundial de los setenta no puede desvincularse de los orígenes del conflicto armado, lo cual es consistente con las teorías que vinculan la frustración con el ejercicio de la violencia en el plano social como la teoría de la frustración-cólera-agresión de John Dollard[38], la teoría de la privación relativa de T. R. Gurr[39], la teoría de la curva de J. Davis[40] o la teoría del cambio social y la frustración sistemática de Feierabend y Nesvold[41].

En aquella época, otras circunstancias contribuirán también a favorecer un cierto resentimiento hacia el Estado central, tales como la reforma agraria en la región, que favorecerá el acceso a la propiedad de la tierra de gentes procedentes de otras zonas del país frente a los nativos de Casamanza, o la ausencia de nativos en los puestos de responsabilidad a nivel regional, que dará lugar a una gran falta de sensibilidad en las decisiones y a un favorecimiento de los norteños frente a los nativos[42].

---

34 CIA. *Op. cit.*

35 Senghor, Jeggan C. «Le projet de la "Sénégambie" ressuscité: Voix d'outre-tombe». agne, Mamadou Cheikh. *Op. cit.,* pág. 3.

36 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

37 CIA. *Op. cit.*

38 Dollard, John. *Frustration and aggression.* New Haven: 1939, pág. 21; khan, Rasheeduddin. «La violencia y el desarrollo económico y social». Joxe, A. (coord.). *La Violence et ses Causes*. París: Unesco 1981, pág. 194.

39 Gurr, Tomas Robert. *Why men rebel.* Princeton: Princeton University Press 1970, pág. 13; Khan. *Op. cit*., pp. 194-95.

40 Davies, James C. «Toward a theory of revolution». *American sociological review,* n.º 27, febrero 1962, pp. 5-19; khan *Op. cit*., pág. 195.

41 Graham H. D.; gurr T. F. (dirs.) *The History of violence in America. Report to the National Commission on the causes and prevention of violence.* Bantam Books: 1969, pp. 635-38; Khan. *Op. cit*., pp. 194-97.

42 Theobald, Anne. *Op. cit.,* pp. 184-185.

La lucha armada del MFDC comenzará a finales 1982, tras dos años de propaganda pacífica[43], dando lugar a un conflicto de baja intensidad[44] conforme a los criterios de clasificación del IISS *armed conflict database*[45]. Lo cierto es que la violencia no comenzó su inevitable escalada hasta la manifestación pacífica de 1982 en la capital de la región, Ziguinchor, reprimida y respondida con violencia por parte del Gobierno central. Estos sucesos empujaron al MFDC a la práctica de una guerra de guerrillas que adquiriría tintes de guerra civil en 1990[46]. IISS *armed conflict database*, por su parte, fecha el comienzo de la actividad armada del MFDC en 1990, atendiendo a los mencionados criterios de clasificación de los conflictos armados, basado en el número de víctimas mortales en periodos anuales como consecuencia directa de los enfrentamientos armados[47].

Aunque el conflicto armado se mantendría en bajos niveles de intensidad, la actitud tanto de los insurgentes como de las fuerzas de seguridad senegalesas hacia la población dará, como consecuencia, un elevado número de desplazados y refugiados; tampoco las infraestructuras y la economía de la zona se librarán de los efectos devastadores de este «conflicto armado de baja intensidad»[48].

En el artículo que Anne Theobald publica en el año 2015 sobre el conflicto de Casamanza, expone las razones por las que el discurso político del MFDC no tuvo la resonancia necesaria en la población de la región como para conseguir el apoyo que hubiese sido necesario para que el conflicto hubiese escalado de una forma más severa[49]. Entre las razones que argumenta:

1. El empleo de la etnicidad no fue acertado, puesto que, aunque la etnia diola sea la mayoritaria, dejaba fuera a gran parte de la población de la región. Además, tal y como sucede en todo el país, la población de Casamanza, en general, se siente muy orgullosa del multietnicismo y rechaza la exclusión y la violencia étnica. Si, al principio, la justificación de la violencia como defensa propia pudo convencer a unos pocos, el ejercicio de la violencia de manera generalizada pronto los desalentaría.
2. Aunque la población mostraba un claro rechazo a la gestión política en la región, no entraba en sus planes la independencia del resto del país. La incapacidad del MFDC de presentar un proyecto político y de poner

43 Agne, Mamadou Cheikh. «Relaciones entre Gambia y Senegal: historia y perspectivas de futuro». *Op. cit.*, pág. 6.

44 IISS. «Senegal (Archived)-Conflict Summary». *Op. cit.*

45 Se trata de conflictos en los que los choques entre las fuerzas en oposición no superan las trescientas víctimas mortales al año. IISS. «Methodology». *Op. cit.*

46 Theobald, Anne. *Op. cit.*, pág. 185.

47 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

48 Ibídem.

49 Theobald, Anne, o*p. cit.*, pp. 191-194.

en práctica algún tipo de movimiento social, no facilitará un cambio de postura en la posición general de la población.
3. El conflicto rápidamente trajo sufrimiento y penurias a la población en general. Aquellos que tenían sus esperanzas depositadas en la solución que pudiera aportar el MFDC a los problemas económicos en la región pronto se sintieron frustrados.
4. El Gobierno senegalés supo orquestar un discurso capaz de explotar estas debilidades del discurso del movimiento político separatista y responder a las demandas de la población de Casamanza.

En casi todas las fuentes estudiadas se muestran, fundamentalmente, dos facciones dentro del MFDC: la norte, que operaría desde Gambia, y la sur, que lo haría desde Bisáu. La confusión sobre los líderes de ambas, Sidy Badji y Salif Sadio, es generalizada y, dependiendo de las fuentes, localizan a estos en un frente o en el otro. Solamente en lo que se refiere a su fundador, parece haber un consenso claro en la figura del padre Diamacoune Senghor.

A lo largo de los años noventa, las carencias en el discurso político del movimiento darían lugar a múltiples divisiones internas en el MFDC que cuestionarían el liderazgo dentro del mismo grupo y presentarían diversas posiciones frente a un posible acuerdo de paz[50].

A principios de este siglo, el fallecimiento de Sidy Badji y, posteriormente, de Diamacoune Senghor parecía allanar un poco el camino hacia la paz, si bien es verdad que la violencia continuaría tanto contra el Gobierno como entre las mismas facciones del MFDC[51].

Situación actual del conflicto

A lo largo de la existencia de este conflicto armado, se han sucedido algunos acuerdos de paz, todos ellos fallidos, aunque desde el año 2012, puede decirse que ha entrado en un proceso de paz no oficial[52]. De hecho, en IISS *armed conflict database*, Casamanza no está considerado como conflicto armado en la actualidad[53], conforme a los criterios de clasificación de los conflictos de esta organización[54]. Para el Uppsala *conflict data program* el conflicto armado permanece inactivo desde el año 2012[55].

---

50 Theobald, Anne. *Op. cit.*, pág. 194.

51 IISS. «Senegal (Archived)-Background». *Op. cit.*

52 CIA. *Op. cit.*

53 IISS. «Senegal (Archived)-Conflict Summary». *Op. cit.*

54 Véase iiss. «Methodology». *Op. cit.*

55 Uppsala University. «Government of Senegal-MFDC. General Information» [en línea]. Department of Peace and Conflict. *Uppsala Conflict Data Program*. Disponible en: http://ucdp.uu.se/additionalinfo?id=806&entityType=4 [Consulta: 05/09/2018]. Esta universidad establece el límite para considerar un conflicto armado como activo cuando se alcanza la cifra de veinticinco fallecidos como consecuencia directa de los enfrentamientos. Uppsala

Curiosamente, este periodo de paz *no oficial* coincide con la llegada al poder de Macky Sall. Tradicionalmente, Senegal había seguido un proceso de descentralización administrativa cuyos últimos cambios fueron recogidos en la reforma constitucional de 1996 y que desde el año 2012 han recibido un nuevo aliento con el objetivo puesto en el año 2022, con la región de Casamanza como el laboratorio de esta con el desarrollo de proyecto de Estado de Casamanza[56]. No parece aventurado conjeturar que este nuevo impulso al proceso de descentralización tenga que ver con los nuevos aires de paz si tenemos en cuenta que todos los anteriores intentos de formalización de la paz fracasaron ante las exigencias de autonomía del MFDC. En contra de esta conjetura, los analistas de Jane´s argumentan las reticencias del presidente Sall a conceder mayor autonomía a la región, que parece más interesado en volcar sus esfuerzos en conseguir el despegue económico de la región[57]. Pero más bien parece que sea la combinación de todas estas políticas, y la contribución de otros factores, lo que esté allanando el difícil camino hacia la paz.

En 1997, Senegal firmó la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción* (Tratado de Ottawa), que ratificaría en 1999. Con la creación del Centro Nacional de Acciones Antiminas de Senegal (CNAMS) se iniciaron los trabajos de desminado de la región de Casamanza, que doce años después ha conseguido la limpieza de alrededor de un 60 % del territorio afectado, pero la persistencia del conflicto en el sentido de no existir un alto el fuego definitivo ni negociación de paz alguna y las reticencias de los grupos armados a permitir los trabajos de desminado[58] constituyen un importante obstáculo para la finalización del ansiado proyecto de minas cero y representan un importante lastre para el desarrollo económico de la región por el impacto que ello tiene sobre las comunicaciones, la agricultura y el turismo[59]. Sobre

UNIVERSITY. «Definitions». Department of Peace and Conflict. *Uppsala Conflict Data Program*. Disponible en: http://pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/ [Consulta: 05/09/2018].

56 AGNE, Mamadou Cheikh. «El acto III de la descentralización de Senegal: desafíos y perspectivas para el futuro» [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión* 115/2014, 16 de octubre de 2014, pp. 3-4. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO115-2015_Descentralizacion_Senegal_MamadouAgne.pdf [Consulta: 10/08/2018].

57 ROBERTS, Martin; WOOD, Anna. «Senegalese militants likely to accept negotiations on ending long-running insurgency in southern province» [en línea]. IHS Markit. *Jane´s Intelligence Weekly,* 13 de junio de 2017. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1809042 [Consulta: 10 ago. 2018], p. 2.

58 En mayo de 2013, doce expertos senegaleses en desminado fueron secuestrados. JANE´S. «Suspected MFDC militants kidnap 12 de-miners in Senegal's Casamance» [en línea]. IHS Markit. 1 de agosto de 2016, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/268597 [Consulta: 6/08/2018].

59 HENRÍQUEZ PÉREZ, Ana. «Casamance: Futuro minado» [en línea]. Fundación África. *Bitácora Africana,* 4 de abril de 2018. Disponible en: http://www.africafundacion.org/spip.php?article30051 [Consulta: 10/08/2018].

este último, se estima que la finalización del conflicto en Casamanza podría dar un fuerte empujón a su desarrollo[60].

A pesar de la situación actual, el número de refugiados senegaleses en Gambia y Guinea-Bisáu, como consecuencia de este conflicto, aún ronda los dieciséis mil y la estimación de desplazados internos ronda los veintidós mil[61].

En el año 2012, la disidencia y el reciente Gobierno de Macky Sall comenzaron conversaciones de paz en Roma con la mediación de la comunidad de Sant´Egidio[62]. A pesar de ello, los avances habían sido escasos debido al choque de ambas partes en lo que se refiere al asunto de la soberanía de Casamanza[63].

Desde que, en el año 2014, Salif Sadio anunciase un alto el fuego unilateral, un mes después de que César Atoute Badiaté, líder de la otra facción del MFDC, comunicase que su grupo estaba listo para integrarse en las negociaciones[64], los enfrentamientos entre los insurgentes y las fuerzas de seguridad senegalesas han sido esporádicos y los pocos titulares que han aparecido en la prensa eran referidos fundamentalmente a secuestros protagonizados por el grupo, a menudo con el propósito de obtener algún rescate[65].

Por ejemplo, en el año 2015 se produce un ataque de unos veinte guerrilleros del MFDC a un convoy militar que circulaba por una zona en las proximidades del territorio en el que fundamentalmente trata con cannabis y maderas preciosas el frente norte. Las fuerzas de seguridad senegalesas se encontraban en el medio de una operación dirigida contra el tráfico de dichas materias[66], por lo que el choque pudo deberse más a la casualidad o

---

60 Jane´s. «Senegal. Economy». *Op. cit.,* pág.4.

61 CIA. *Op. cit.*

62 La comunidad de Sant´Egidio es una organización católica próxima al Vaticano que participa como mediadora en diversos procesos de paz en el mundo. Sant´Egidio. «Sant'Egidio, cincuenta años al servicio de la paz: conferencia en Bissau» [en línea]. Comunidad de Sant´Egidio. Disponible en: https://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/es/itemID/26712/SantEgidio-cincuenta-a%C3%B1os-al-servicio-de-la-paz-conferencia-en-Bissau.html [Consulta: 17/08/2018]. Jane´s. «Senegal. Security». IHS Markit. *Jane's Sentinel Security Assessment. West Africa. 3 de agosto de* 2018, pp. 1-2. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305650 [Consulta: 17/08/2018].

63 Jane´s. «Unilateral ceasefire declaration by hardline faction raises hopes of ending long-running insurgency in Senegal's southern province» [en línea]. IHS Markit. *Country Risk Daily Report,* 01 de mayo de 2014, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1709992 [Consulta: 31/08/2018].

64 Ibídem, pág. 1.

65 Roberts, Martin; Wood, Anna. *Op. cit.,* pág. 2.

66 Jane´s. «Separatist ambush of army convoy indicates increased terrorism and moderate ground cargo risks in Senegal's Casamance region» [en línea]. IHS Markit. *Jane's Coun-*

a la necesidad de proteger su actividad ilegal que a una intención de enfrentamiento por parte de los insurgentes.

Salif Sadio anunciaba en mayo del 2017, en una entrevista a la radio local Zig FM, el firme compromiso del MFDC de retomar las conversaciones de paz bajo la mediación de Sant´Egidio[67]. Ya entonces, numerosos medios de comunicación estaban informando de los acercamientos entre Salif Sadio y el líder de la otra facción, César Atoute Badiaté, por primera vez en los últimos diez años, y de la decisión de ambas facciones de nombrar a Abdou Elinkine Diatta como secretario de la organización y única voz para representar a todo el MFDC en las conversaciones de Roma[68].

En octubre de 2017 las negociaciones entre el Gobierno senegalés y la disidencia del MFDC, que venían sucediendo desde el año 2012, parecen recobrar un nuevo aliento tras la destitución del presidente gambiano Yahya Jammed[69] con motivo de la intervención de las fuerzas de ECOWAS lideradas por Senegal[70]. Todo apunta a que esto estaría provocando fuertes presiones, especialmente a la facción norte, que estarían contribuyendo al interés particular de los propios guerrilleros de abandonar la lucha armada[71].

Los esfuerzos del presidente Macky Sall en atender a las demandas del MFDC parecían encaminados a producir sus frutos cuando, a principios de 2018, se produjo el asesinato de catorce jóvenes a manos de un grupo armado relacionado con el tráfico ilegal de madera, tradicional fuente de ingresos del MFDC, que podría estar relacionado con alguna facción disidente dentro del propio grupo armado[72]. Aparentemente, los jóvenes podrían estar oponiéndose a una tala clandestina que estarían realizando los agresores[73]. Tan solo dos días después del suceso, el MFDC condenaba el ataque contra los jóvenes[74].

---

try Risk Daily Report, 3 de noviembre de 2015, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1755696 [Consulta: 31/08/2018].

67 Roberts, Martin; Wood, Anna. *Op. cit.*, pág. 1.

68 Ibídem, pp. 1-2.

69 Jane´s. «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 2.

70 Madrigal, Luis Manuel. *Op. cit.*

71 Roberts, Martin; Wood, Anna. *Op. cit.*, pág. 2.

72 Jane´s. «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 2.

73 «El periodista local, Ibrahima Gassama, un experto en el conflicto, denunció que los jóvenes ya habían sido detenidos en octubre último, después de enfrentarse con leñadores, en la misma aérea donde fueron asesinados». Calvo, Guadi. «Senegal: Casamance, una guerra invisible» [en línea]. *Resumen Latinoamericano,* 15 de enero de 2018. Disponible en: http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/01/15/senegal-casamance-una-guerra-invisible/ [Consulta: 17/08/2018].

74 Jane´s. «MFDC condemns attack in Senegal's Casamance» [en línea]. IHS Markit, 8 de enero de 2018, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/759991 [Consulta: 31/08/2018].

Pocas fechas después, en el mismo mes de enero de 2018, las autoridades senegalesas anunciaron la detención de veinticuatro personas, entre las que se encontraba algún miembro declarado del MFDC, acusadas del asesinato de los catorce jóvenes[75].

A pesar de las alarmas suscitadas por este hecho, que coincidió en el tiempo con el asalto a unos turistas españoles en la región de Casamanza[76], todo apunta a que la mayor parte de las facciones del MFDC estarían inclinadas a adherirse a las negociaciones de Roma del 2017[77].

Los analistas de Jane´s estiman que el número de combatientes insurgentes podría haber descendido del millar y asocian ciertas reticencias de algunos miembros a la participación en el proceso de paz, al deseo de continuar con el tráfico ilegal de maderas preciosas y con otras actividades delictivas[78] que en ocasiones pueden derivar en acciones violentas no relacionadas con las reivindicaciones políticas ni con las operaciones militares[79]. De hecho, el gran apoyo local que los disidentes armados tenían a finales del pasado siglo ha ido disipándose con el tiempo como consecuencia de las actividades ilegales de sus miembros para conseguir financiación y los devastadores efectos sobre la economía de la zona que ha tenido el conflicto[80].

Estos acontecimientos puntuales y el posible interés de ese grupo separatista en ganar notoriedad de cara a conseguir la mediación internacional[81] han hecho inclinarse a los analistas a advertir sobre el riesgo de robo y secuestro para las personas[82].

---

75 Jane´s. «Authorities arrest 24 people including suspected MFDC militant in Senegals Casamance» [en línea]. IHS Markit, 25 de enero de 2018, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/760864 [Consulta: 31 ago. 2018].

76 Naranjo, José (26 de enero de 2018). «Tres turistas españolas, agredidas sexualmente y atracadas en el sur de Senegal» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/01/26/actualidad/1516965787_629960.html [Consulta: 17/08/2018].

77 Jane´s. «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 2.

78 Jane´s. «Senegal. Security». *Op. cit.,* pp. 2-4.

79 En marzo de 2018, milicianos del MFDC disparaban sobre un conductor que se negó a parar en un control clandestino de carreteras. Jane´s. «Suspected MFDC militants wound one person in Senegal's Casamance» [en línea]. IHS Markit, marzo 2018, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/773247 [Consulta: 31/08/2018]. Ese mismo mes un soldado senegalés resultó muerto y otro herido, tras un enfrentamiento con militantes del MFDC durante una operación de seguridad. Jane´s. «Unidentified militants kill one soldier in Senegal's Casamance» [en línea]. IHS Markit, marzo 2018, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/770132 [Consulta: 31/08/2018].

80 Roberts, Martin; wood, Anna. *Op. cit.*, pág. 2.

81 Jane´s. «Senegal. Executive summary». *Op. cit.*, pág. 3.

82 Jane´s. «Senegal. Security». *Op. cit.,* pp. 2-3.

Papel de los actores externos

No cabe duda del papel tan importante que juega la estabilidad y la cooperación de Gambia y Bisáu en el conflicto de Casamanza[83]. Por su parte, los Gobiernos de Gambia y Bisáu normalmente han negado cualquier relación con el MFDC y se han mostrado muy interesados en promover acuerdos de paz, debido al temor a que la inestabilidad de la región pudiera afectarles, como, por ejemplo, sucedería durante el golpe de Estado en Bisáu contra el presidente Viera, con la participación tanto de las fuerzas senegalesas, para apoyar al presidente, como de los insurgentes del MFDC, en apoyo de las fuerzas golpistas[84].

La postura de Gambia sobre el conflicto de Casamanza ha sido muy variable en el tiempo y ha corrido la misma suerte que las propias relaciones entre ambos países. En opinión de Mamadou Cheikh Agne, originalmente, Gambia y Guinea-Bisáu esperaban obtener algunos beneficios de la situación conflictiva que se abría en Casamanza a principios de los años ochenta[85].

El anterior Gobierno gambiano del presidente Jammeh, depuesto por las fuerzas senegalesas bajo mandato de ECOWAS, a ojos de los senegaleses, no parecía poner coto al reaprovisionamiento logístico y de armamento de los rebeldes del MFDC, ni a su tráfico ilegal de maderas preciosas y cannabis con el que se financiaba su actividad[86]. Todo apunta a que la nueva relación con el Gobierno gambiano de Adama Barrow creará un nuevo escenario que puede llegar a ahogar la capacidad operativa de los guerrilleros del MFDC.

Guinea-Bisáu siempre ha tenido un cierto nivel de disputa territorial con Senegal, especialmente en lo que se refiere a la explotación de las pesquerías y de los yacimientos que se encuentran a caballo de ambos países, en la frontera que corresponde a la región de Casamanza[87].

A pesar de la implicación de las élites de Bisáu en el tráfico ilegal de armas, del colaboracionismo tanto de los refugiados como de las familias emparentadas en ese lado de la frontera con ciudadanos de Casamanza, Senegal nunca ha llevado a cabo acciones militares sobre el territorio de Bisáu en relación con el conflicto de la región separatista[88].

---

83 Jane´s. «Senegal. External affairs» [en línea]. IHS Markit. *Jane's Sentinel Security Assessment. West Africa*, 13 junio 2018, pág. 2. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305581 [Consulta: 31 ago. 2018].

84 IISS. «Senegal (Archived)». *Op. cit.*

85 Agne, Mamadou Cheikh. *Op. cit.*, pág. 6.

86 Jane´s. «Senegal. External affairs». *Op. cit.*, pág. 6.

87 Jane´s. «Guinea-Bissau. External Affairs» [en línea]. IHS Markit. *Jane's Sentinel Security Assessment. West Africa*, 2 julio 2018, pág. 7. Disponible en: https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305452 [Consulta: 31/08/2018].

88 Ibídem, pág. 7.

Al contrario, Senegal, a principios de este siglo, en palabras de su entonces presidente Wade, reconoce la importancia de la estabilidad de Guinea-Bisáu para lograr la resolución del conflicto de Casamanza; y es por ello por lo que se sucederían gestos, como ceder mayor cuota de explotación de hidrocarburos, o esforzarse en encontrar soluciones al problema de los ladrones de ganado que, procedentes de Bisáu, saqueaban las poblaciones del interior de Casamanza, o al de las incursiones de los pescadores senegaleses en aguas de Bisáu[89].

Esta actitud también se vería reflejada en la aproximación a los diferentes jefes de Estado en Bisáu, sin importar si eran electos o no. Las intervenciones de Senegal en la política interna de Bisáu, de manera directa, indirecta e incluso a través de acciones militares, en ocasiones bajo mandato de ECOWAS y en otras por iniciativa propia, siempre han estado orientadas a la contribución a la estabilidad interna de Bisáu[90].

Todo lo anterior propiciaría en años posteriores una actitud más proactiva de Bisáu hacia la contribución en la resolución del conflicto de Casamanza[91].

A nivel internacional, más allá de la esfera regional, no ha habido importantes reacciones internacionales. En lo que toca a Francia, antigua potencia colonial sobre los territorios de Senegal, aquella se ha mantenido siempre lejos de apoyar las reivindicaciones del MFDC, aunque, por otro lado, ha mantenido cierta presión sobre el Gobierno de Dakar para tratar de forzar que la opción de la violencia para la resolución del conflicto no fuera la elegida[92].

A finales del año 2010 y hasta principios de 2011 se produjeron importantes fricciones diplomáticas entre Senegal e Irán como consecuencia de las acusaciones del primero de que el segundo estuviera detrás de envíos de armas a los rebeldes del frente norte a través de Gambia[93].

En 2014 se produjo una invitación de Cesar Atoute Badiate, líder de una de las facciones del MFDC, al presidente Sall a iniciar conversaciones de paz en los EE. UU[94]. En la actualidad, este país está tratando de contribuir a los esfuerzos de mediación, a través de su embajador en Senegal, ante el creciente interés por implicar a este último en mayor medida en la lucha contra

89 Ibídem, pág. 7.

90 Ibídem, pág. 8.

91 Ibídem, pág. 8.

92 Jane´s. «Senegal. External affairs». *Op. cit.*, pág. 5.

93 Uppsala University. «Government of Senegal-MFDC» [en línea]. Department of Peace and Conflict. *Uppsala Conflict Data Program*. Disponible en: http://ucdp.uu.se/#/statebased/806 [Consulta: 05/09/2018].

94 Jane´s. «The MFDC military commander in Senegals Casamance demands peace talks in the US» [en línea]. IHS Markit, marzo 2014, pág. 1. Disponible en: https://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyEvents/Display/JTIC_323991 [Consulta: 31/08/2018].

el terrorismo en el Sahel, para lo que sería de gran importancia cerrar el frente de Casamanza[95].

Conclusiones y perspectiva

La región sur de Senegal, Casamanza, tiene un clima privilegiado respecto al resto del país que le permite una producción agraria mejor. Sus playas, bañadas por el océano Atlántico, también son un importante reclamo turístico en un país que tiene en este sector una importante fuente de ingresos. A pesar de lo anterior, el largo conflicto armado de baja intensidad, que sufre desde el año 1982, ha minado todo este potencial y ha sido la causa de una importante cantidad de desplazados y refugiados.

Pero las perspectivas parecen ser halagüeñas. El presidente Sall ha conseguido reactivar la economía del país, y sus esfuerzos por dotar a Casamanza de una autonomía en toda regla parecen haber convencido a los líderes de las facciones más importantes de los insurgentes que aún quedan escondidos en las selvas fronterizas con Gambia y Bisáu.

Si bien es cierto que el discurso social de la diferencia existía en Casamanza en 1982, especialmente entre los miembros de la etnia diola, también lo es que este discurso no había calado mayoritariamente en la población de la región, en la que los valores de convivencia pacífica entre etnias que imperan en Senegal también se repiten. Hoy en día, ese discurso tiene todavía menos influencia en la población. Ese respeto por la multiculturalidad y ese rechazo a la violencia han constituido un importante freno para un discurso político que trató de aprovechar las circunstancias coyunturales de contracción económica y de rechazo de la gestión de la región en los años ochenta para intentar convencer a la población de que apoyase las demandas de independencia, pero que no fue capaz de articular el discurso de construcción del enemigo gracias a los mencionados fuertes mecanismos socioculturales de los senegaleses.

Los esfuerzos del Gobierno central, que goza de gran legitimidad en términos generales y que está conduciendo al país hacia una mejor situación económica, para convencer a la población de la voluntad de mejorar la gestión regional también han dado sus frutos y poco a poco han ido convenciendo a los milicianos de la inutilidad de su esfuerzo. Las conversaciones de paz están muy avanzadas con las principales facciones, aunque la atomización de estas y su relación con actividades criminales para la supervivencia dificultan en gran medida alcanzar la situación definitiva, en la que tendrá que jugar un importante papel un buen proceso de DDR (desarme, desmovilización y reintegración).

[95] Roberts, Martin; Wood, Anna. *Op. cit.*, pág. 2.

La importancia que Senegal ha dado a las relaciones con sus vecinos Gambia y Bisáu también ha sido un importante factor que ha contribuido a la contención y desescalada del conflicto armado. El hecho de que las grandes potencias se mantuviesen al margen de este, probablemente por la ausencia de intereses comerciales, y el apoyo que estas están dando al proceso de paz también han sido claves para avanzar hacia la situación tan esperanzadora en la que nos encontramos hoy en día.

Con suerte, esta lacra que está minando el despegue económico de Casamanza, y de Senegal en general, será historia a corto plazo, y los desplazados y refugiados podrán volver a su tierra para beneficiarse de un despegue económico tan necesario en esa zona del planeta. Todo apunta a que pronto podremos celebrar el final de uno de los conflictos armados derivados de conflicto social más viejo de África. Retomando la histórica frase de Neil Amstrong al pisar la Luna, estamos ante un pequeño paso para el hombre que puede significar un gran salto para la humanidad en términos de prosperidad de la región y, como consecuencia, de influencia sobre las corrientes migratorias hacia Europa.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS. SENEGAL

Extensión: 192 530 km^2	
PIB: 43 070 mill. $ (est. 2017)	
Estructura PIB: (est. 2017)	Agricultura: 16,9 %
	Industria: 24,3 %
	Servicios: 58,8 %
PIB per cápita: 2 700 $ (est. 2017)	
Tasa del crecimiento del PIB: 6,8 (est. 2017)	
Exportaciones: 2 546 000 mill. $ (est. 2017)	Mali 14,8 %, Suiza 11,4 %, India 6 %, Costa de Marfil 5,3 %, EAU 5,1 %, Gambia, **España** 4,1 % (2017).
	Principales productos: pescado, cacahuetes, derivados del petróleo, fosfatos y algodón.
Importaciones: 5 227 000 mill. $ (est. 2017)	Francia 16,3 %, China 10,4 %, Nigeria 8 %, India 7,2 %, Países Bajos 4,8 %, **España** 4,2 % (2017).
	Principales productos: comida y bebida, bienes de equipo y combustibles.
Población: 14 668 522 (julio, 2017 est.)	
Estructura de edad: (est. 2017)	0-14: 41,51 %
	15-24: 20,33 %
	25-54: 31,19 %
	54: 6,94 %
Tasa de crecimiento de la población: 2,39 % (est. 2017)	
Grupos étnicos:	Wolof 41,6 %, pular 28,1 %, serer 15,3 %, mandinka 5,4 %, jola/diola 3,4 %, soninke 0,8 %, otros 5,4 %. (est. 2016).
Religiones:	Musulmanes 96,1 % (mayoría sufí), cristianos 3,6 % (mayoría católicos), animistas 0,3 % (est. 2016).
Tasa de alfabetización: 57,7 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 46,7 % (est. 2011)	
Sistemas de comunicación e información (est. 2016):	Dos líneas de telefonía fija por cada cien habitantes frente a 104 teléfonos móviles.
Gasto militar: 1,89 % del PIB (est 2017)	

Elaboración propia. Fuente: CIA. «Nigeria». *Op. cit.*

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO. CASAMANZA

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1947	Se funda el MFDC, que pronto será absorbido por otras fuerzas políticas hasta su reaparición a principios de los ochenta.
1960	Independencia de Senegal.
1981	Senegal interviene militarmente en conflicto interno en Gambia.
1982	Se firma el tratado de la Confederación de Senegambia.
1982	Comienza la escalada de violencia entre el MFDC y las fuerzas de seguridad senegalesas.
1989	Gambia se retira de la confederación.
1991	Se produce el primer acuerdo de alto el fuego del conflicto de Casamanza.
1992	Ante la posibilidad de un acuerdo de paz definitivo, se produce la escisión de las facciones norte y sur del MFDC.
1994	Se firma un nuevo alto el fuego.
1996	Tercer alto el fuego consecutivo sin que suponga avances en los acuerdos de paz.
1998	Senegal interviene militarmente en conflicto interno en Bisáu en favor del golpista general Manné, quien, tras garantizarse el poder, apoyará las actividades del MFDC.
1999	Un nuevo cambio de Gobierno en Bisáu supone un giro respecto al trato que este país dispensará a la facción sur del MFDC.
2003	El secretario general de la ONU anuncia el fin de la guerra, a pesar de que las hostilidades seguirían abiertas.
2004	Nuevo acuerdo de alto el fuego con idénticos resultados a los anteriores.
2005	El presidente de Bisáu, Viera, decide expulsar al MFDC. La facción sur es expulsada del país tras violentos combates.
2007	Fallece Diamacoune Senghor, líder del MFDC.
2010	Un ataque del MFDC protagonizado por la facción norte desata las acusaciones del Gobierno de Senegal contra Irán por el supuesto envío de armas a los insurgentes a través de Gambia.
2012	El reciente presidente Sall inicia conversaciones de paz con la mediación de la comunidad de Sant´Egidio.
2014	Se alcanza un acuerdo de medidas de construcción de confianza con las principales facciones del MFDC. El conflicto entra entonces en una fase *durmiente*.
2017	El presidente gambiano Jammeh es depuesto por fuerzas de ECOWAS tras perder las elecciones. La facción norte del MFDC pierde todo posible apoyo del actual Gobierno del país.

Elaboración propia. Fuente: UPPSALA UNIVERSITY. **«Government of Senegal-MFDC».** *Op. cit*.

Capítulo cuarto

Etiopía-Eritrea: nueva oportunidad para solventar un largo conflicto fronterizo

Jesús Díez Alcalde

Resumen

Tras tres décadas de conflicto armado, los movimientos de liberación de Eritrea y Etiopía derrocaron al dictador Mengistu en 1991. Dos años después, con la independencia de Eritrea, iniciaron su devenir como países soberanos; pero el error de no haber pactado una frontera internacional entre los dos Gobiernos se convirtió, en 1998, en la *casus belli* de una cruenta guerra sin cuartel que concluyó con el Acuerdo de Paz de Argel en 2000.

En el marco de este acuerdo, Eritrea y Etiopía aceptaron el arbitraje de la Comisión de Fronteras, cuya delimitación fronteriza sería para ambos *definitiva* y *vinculante*. En 2002, la decisión final fue frustrante para Etiopía: Badme —la pequeña ciudad donde empezó el conflicto— era reconocida como parte de Eritrea. La negativa etíope a aceptarla provocó el inicio de un tenso periodo de *no guerra, no paz*. En el camino, Eritrea se instaló en un régimen autoritario y en el total ostracismo internacional; mientras que Etiopía ganaba aliados por luchar contra el extremismo yihadista, especialmente en Somalia.

En julio de 2018, de forma sorpresiva y gracias a una renovada presión exterior, el nuevo y reformista primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, se reunió en Asmara con el presidente eritreo, Isaias Afwerki, para acordar que la decisión de la frontera entre los dos países sería implementada. Quedan aún muchos desafíos para solventar definitivamente este largo conflicto, pero su

final es imprescindible si se quiere avanzar hacia la pretendida y necesaria estabilidad del Cuerno de África.

Palabras clave

Etiopía, Eritrea, guerra, frontera, Acuerdo de Argel 2000, Naciones Unidas, UNMEE, declaración conjunta de paz y amistad.

Abstract

After three decades of armed conflict, the liberation movements of Eritrea and Ethiopia overthrew dictator Mengistu in 1991. Two years later, with the independence of Eritrea, both countries began their history as sovereign nations; but the mistake of the governments not having agreed on an international border between the two countries became, in 1998, the casus belli of a cruel war, which concluded with the Algiers Peace Agreement in 2000.

In this Agreement, both Eritrea and Ethiopia accepted the arbitration of the Boundary Commission, whose border delimitation would be both "final and binding". In 2002, the final decision was frustrating for Ethiopia: Badme -the small town where the conflict began- was recognized as Eritrean territory. The Ethiopian refusal to accept this instigated a tense period of "no war, no peace". Since then, Eritrea became an authoritarian regime with total international ostracism; while Ethiopia won allies for fighting against jihadist extremism, especially in Somalia.

In July 2018, in a surprising move and thanks to the renewed external pressure, the new Prime Minister of Ethiopia, reformist Abiy Ahmed, agreed with the Eritrean President, Isaias Afwerki, on the basis that "the decision on the boundary between the two countries will be implemented". There are still many challenges ahead to definitively put an end to this long conflict, but its resolution is essential in order to move towards the necessary stability of the Horn of Africa.

Keywords

Ethiopia, Eritrea, war, border, Algiers Agreement 2000, United Nations, UNMEE, Joint Declaration of Peace and Friendship.

Introducción

En el siglo I antes de nuestra era, el extremo oriental del continente africano —ahora conocido como Cuerno de África— fue testigo del nacimiento del reino cristiano de Aksum, que, junto con Roma, Persia y China, se erigió como uno de los imperios más célebres y poderosos del momento. Durante un milenio, gobernó los territorios y poblaciones de todo el norte de Etiopía y la actual Eritrea, mayoritariamente habitados por las etnias de los *amhara* y los *tigrinya*. Desde su incuestionable posición de hegemonía, este reino puso las bases de la creación de unos lazos de fraternidad entre la población a ambos lados de una frontera que —como consecuencia de los avatares de la historia, de las ambiciones de poder de sus dirigentes y, también, de la interesada implicación de la comunidad internacional— se ha convertido en una pertinaz fuente de litigio que imposibilita la paz y la estabilidad regional.

En las postrimerías del reino aksumita (siglo VII) comenzó el asentamiento de otros pueblos en la región, se inició un largo periodo de migraciones y se produjo la penetración paulatina del islam hacia el sur. Todo ello —además de asentar la pluralidad religiosa, no carente de periódicas y mutuas persecuciones— trajo como consecuencia la instauración de nuevos reinos y sultanatos en la zona; hasta que, a finales del siglo XIX, la historia de las actuales Eritrea y Etiopía comenzó a diferenciarse y se conformaron como distintas entidades prenacionales. Bajo sus designios (1889-1913), el emperador Melenik II expande su poder y funda la actual Etiopía (por entonces llamada Abisinia), que consiguió mantenerse —junto con Liberia— como el único Estado africano que nunca fue anexionado por un imperio colonial, a excepción de los cinco años de ocupación italiana (1936-1941). Por el contrario, la conformación territorial de Eritrea es consecuencia directa de la división del territorio africano por parte de las potencias europeas: Italia proclama la nueva colonia de Eritrea en 1890, y culmina así un proceso de ocupación comercial que había comenzado con la apertura del canal de Suez (1869). Bajo el poder colonial italiano, comenzó a gestarse un incipiente sentimiento de identidad nacional —e incluso de superioridad regional— en Eritrea, favorecido por la decisión de Mussolini de convertirla en centro industrial del este africano.

Sin embargo, la situación cambió cuando las fuerzas británicas derrotaron al ejército italiano en Eritrea, en 1941. Tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, y ante la falta de acuerdo entre las potencias aliadas, Reino Unido retuvo la administración eritrea hasta 1950 con el propósito de que la colonia se dividiese —sobre la base de la separación musulmanes-cristianos— entre Sudán y Etiopía. En 1952, con el respaldo determinante de Estados Unidos y en contra de las intenciones del mundo árabe, Etiopía y Eritrea unieron sus destinos tras la decisión de Naciones Unidas —que ahogaba las legítimas ambiciones de la clase dirigente y la población eritreas— de que ambos países se constituyesen definitivamente en una federación única, aunque Eritrea debía mantener una amplia autonomía «con poder legislativo, ejecutivo

y judicial en el ámbito de los asuntos internos»[1]. Finalmente, bajo el poder absolutista y represivo del emperador Haili Selassie (1930-1974), Eritrea fue final e ilegalmente anexionada como provincia etíope en 1962, lo que motivó el incremento de la resistencia armada en aras de la independencia nacional.

Dirigida desde el exilio por el Frente de Liberación Nacional a partir de 1960 y, años después (1972), por el multiétnico Frente de Liberación del Pueblo de Eritrea (EPLF, por sus siglas en inglés), liderado por Isaias Afwerki[2], la confrontación no se frenó cuando, tras una revolución militar con el respaldo de políticos de izquierda, se impuso el régimen conocido como Derg[3] —de inspiración soviética y brutalmente represivo— en 1974. Años después, con Mengistu Haile Mariam ya al frente de Etiopía (1977-1991), el EPLF de Eritrea se unió al Frente de Liberación del Pueblo Tigray (TPLF) de Etiopía en 1989, bajo el mando de Meles Zenawi Asres; este se convirtió en la coalición Frente Revolucionario Democrático del Pueblo de Etiopía (EPRDF). Estos grupos rebeldes de liberación enfrentaron una guerra sin cuartel contra el poderoso ejército etíope durante tres décadas y, favorecidos por la retirada del apoyo armamentístico al Gobierno de Adís Abeba por parte de la ya extinta URSS, ganaron la contienda en 1991, depusieron al dictador Mengistu y se erigieron en los verdaderos y únicos responsables de la autodeterminación de sus respectivos países. Como era previsible, el entonces Gobierno provisional de Eritrea lideró una corta andadura hacia su anhelada soberanía nacional, ahora respaldada por toda la comunidad internacional. En

[1] Resolución de la Asamblea Nacional de Naciones Unidas 390 (V)/1950. Aunque fue aprobada el 2 de diciembre de 1950, esta decisión no entró en vigor hasta dos años más tarde. Como fundamento de su decisión, la Asamblea tomó en consideración «(a) los deseos y bienestar de los eritreos, (b) los intereses por la paz y la seguridad de África Oriental y (3) los derechos y las reclamaciones de Etiopía basados en razones geográficas, históricas, étnicas y económicas, incluida la necesidad legítima de Etiopía de un adecuado acceso al mar». Disponible en: https://documents-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/88/IMG/NR005988.pdf?OpenElement [Consulta: 27/09/18].

[2] En 1971, Isaias Afwerki escribió su largo manifiesto *Our Struggle and its Goals,* que se convirtió en la guía ideológica y sustento de la revolución armada contra Mengistu por la independencia nacional. Disponible en: http://www.ehrea.org/Nhnan%20Elamanan%20&%20Comments.pdf. Fecha de consulta: 24/06/18. En esta proclama, el por entonces líder rebelde subrayaba la existencia de una entidad nacional propia, así como la unión de todos los eritreos —sin distinción de etnia o religión— para «combatir el imperialismo mundial liderado por los Estados Unidos, aplastar el sionismo de Israel [...] y conseguir la liberación nacional de la Etiopía opresora como objetivo inmediato».

[3] Derg —que, en idioma amárico, significa 'comité' o 'consejo'— es la denominación más extendida del inicial Comité Coordinador de las Fuerzas Armadas, la Policía y el Ejército Territorial, que gobernó Etiopía —con el firme apoyo de la URSS— desde 1974 hasta 1987. Entonces, su propio líder Mengistu lo reemplazó por la República Democrática Popular de Etiopía, pero esta redefinición no varió la cruenta y represiva política del régimen estatal. Finalmente, y tras un proceso judicial de doce años, el Tribunal Supremo Federal de Etiopía condenó a Mengistu por —entre otros delitos— genocidio, crímenes contra la humanidad o encarcelamiento ilegal en 2006. En la actualidad, Mengistu Haile Mariam sigue exiliado en Zimbabue.

mayo de 1993, tras un celebrado y masivo referéndum nacional, Eritrea se convirtió en Estado independiente y miembro de la Organización de Naciones Unidas, y —como muestra de la total concordia que reinaba entre ambos líderes— con todas las bendiciones de Etiopía[4].

Con estas premisas, nada hacía presagiar el conflicto sorpresivo e irracional que, después de cinco años de pacífica convivencia y relativa estabilidad, emprendería Eritrea contra su vecino del sur en 1998. Los presidentes Isaías Afwerki y Meles Zenawi —ambos de la etnia tigrinya y antes irreductibles aliados— se enfrentaron en una dura guerra de trincheras que provocó más de setenta mil víctimas y la destrucción total de pueblos y ciudades, pero también la asfixia económica, la excesiva militarización y —aún con distinta intensidad— la instauración de regímenes autocráticos en ambos países, cuyos dirigentes siempre priorizaron la aniquilación de su adversario exterior y la obtención de réditos nacionales por encima de la seguridad y el progreso de sus poblaciones. El conflicto armado concluyó oficialmente en diciembre de 2000 con la firma del Acuerdo de Argel, pero la total negación de Etiopía para cumplimentar el principal objetivo de las negociaciones de paz —la delimitación física de la frontera— dio paso a una larga y preocupante crisis que, siempre lejos de cualquier atención mediática y ante la fallida intervención de Naciones Unidas, tiene ahora —tras veinte años de conflicto fronterizo— una renovada oportunidad para restablecer unas relaciones pacíficas y prósperas entre ambos países.

En julio de 2018, el recién elegido primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, viajaba a la capital eritrea (Asmara) para sellar con Afwerki una declaración conjunta de paz y reconciliación, cuya total implementación debe convertirse —con el apoyo determinante y la vigilancia estrecha de la comunidad internacional— no solo en la principal garante de un futuro pacífico entre ambas naciones africanas, sino también en un acicate para avanzar hacia la estabilidad definitiva del Cuerno de África, que aún hoy sigue siendo una de las regiones más convulsas del planeta. Analizar los distintos parámetros que han marcado esta larga crisis fronteriza —las causas profundas y cercanas que derivaron en una guerra total y nunca resuelta, el fracaso y la parálisis internacional para resolver el conflicto y las bases del actual entendimiento entre ambos países— nos permitirá vislumbrar, a modo de conclusión, el largo y difícil camino por recorrer para sellar una paz que, por su excesiva demora en el tiempo, tan solo ha sido una utopía para millones de africanos.

---

[4] Todos los documentos sobre el proceso de independencia y reconocimiento internacional de Eritrea están recogidos en la publicación *The United Nations and the Independence of Eritrea.* New York: Department of Public Information United Nations 1996. De especial interés resulta la exposición del secretario general —por entonces, Boutros-Ghali— relativa a los motivos por los que la ONU decidió la Federación de Eritrea y Etiopía en 1950, que, en gran medida, fue la principal *casus belli* de este prolongado conflicto. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/229464/files/%5BST_%5DDPI_1850-EN.pdf. Fecha de consulta: 27/09/18.

Antecedentes de la crisis fronteriza

1998-2003: guerra total, acuerdo de paz y la fallida implementación de la frontera

El 12 de mayo de 1998, Eritrea lanzó un sorpresivo ataque sobre Badme: una insignificante ciudad fronteriza que reivindicaba como propia a pesar de estar administrada *de facto* por Etiopía, y que se convirtió así en la causa más cercana e inexplicable de una cruenta guerra fratricida. En 2001, en su reconocido libro *Eritrea´s War,* Paul Henze seguía sin encontrar las respuestas definitivas a un conflicto armado que nadie supo presagiar: «¿Por qué Isaias Afwerki se embarcó en esta confrontación?, ¿por qué se arrastró al pueblo eritreo a una cruzada contra el país más próximo a ellos en sangre, lengua y religión? [...] Etiopía no estaba preparada para prevenir la incursión eritrea porque considerar una invasión sobre su frontera septentrional estaba entre los peligros menos probables a los que podía enfrentarse»[5].

Sin embargo, y a pesar de la absoluta insensatez de esta contienda, bien es cierto que —como también apunta el propio Henze— la relación entre ambos dirigentes y la consecución de sus respectivos intereses nacionales pronto comenzó a dar incipientes señales de deterioro. Durante los años de férrea alianza que marcó la guerra de liberación, los movimientos rebeldes nunca consolidaron un proyecto político y un mecanismo bilateral que garantizase una convivencia pacífica tras la independencia de Eritrea. A pesar del nuevo escenario marcado por la cooperación política, económica y social, ambos Gobiernos no atendieron a la imprescindible demarcación de su frontera internacional, que —siempre abierta a la interpretación más conveniente— permitía a las poblaciones tigrinya de ambos países moverse por la zona limítrofe. Una libertad esta que agudizó la rivalidad entre los pueblos por el mero acceso a los escasos recursos de la zona. Por otro lado, ambos acordaron compartir la moneda etíope; y Eritrea permitió el acceso libre de Etiopía al puerto de Assab, algo que minimizaba el impacto de haberse convertido —como consecuencia de la división de las dos naciones— en un país sin salida al mar.

En apenas unos años, todas estas *anomalías* se convirtieron en factores recurrentes para incrementar la tensión bilateral, que se agudizó con la decisión de Eritrea de acuñar su propia moneda en 1997 y, especialmente, por la imposición de altos gravámenes por el uso de Assab, que amenazaba con ahogar la muy precaria economía etíope. En clave interna, también la distinta dirección política que tomaron ambos Gobiernos incrementó su rivalidad y la mutua desconfianza. Pocos años después de la independencia, el presidente Afwerki —a pesar de su promesa inicial de instaurar la

[5] Henze, P. *Eritrea´s War. Confrontation, international response, outcome, prospects*. Adís Abeba: Shama Books 2001.

democracia[6]— instauró un régimen autoritario de partido único: el Frente Popular por la Democracia y la Justicia (PFDJ), que pronto comenzó a derivar hacia el despotismo y el ostracismo internacional, siempre con el pretexto de defender la *soberanía nacional* frente a unos imaginarios enemigos externos. Por el contrario, Etiopía optó por un pretendido régimen democrático —constitución federal y elecciones multipartidistas—, al tiempo que centró su objetivo en mantener una relación pacífica con Eritrea y en fortalecer sus vínculos internacionales, lo que le permitió tener un mayor respaldo exterior —en ocasiones, infundado— durante la disputa fronteriza.

En este contexto, Badme —con apenas cinco mil habitantes, pero convertida en el epicentro del *orgullo nacional* para los beligerantes— tan solo fue la excusa de Eritrea para iniciar una guerra que escaló de forma acelerada y cruenta, y provocó un exilio forzado y masivo en ambos lados de la frontera[7]. A pesar del desconcierto que produjo a propios y extraños el estallido de las hostilidades, la reacción exterior para frenarlas fue inmediata. Al plan inicial de Estados Unidos y Ruanda, pronto se unió la Organización para la Unión Africana (OUA)[8], liderada entonces por Argelia, que condenó firmemente que Eritrea, sin justificación alguna, transgrediese su principio fundacional: la inviolabilidad de los límites fronterizos existentes en el momento de su independencia. Sin embargo, las negociaciones fueron más frustrantes de lo que inicialmente se preveía, pues cada una de las partes defendía su negativa a aceptar una propuesta de acuerdo con un incremento de los ataques armados en el país contrario. Después de más de dos años de *guerra total*, el presidente Meles —acuciado por las crecientes críticas dentro y fuera de su propio partido por su debilidad ante el adversario— reveló que su paciencia había llegado al límite con el lanzamiento, en mayo de 2000, de una contundente ofensiva aérea que provocó una enorme devastación y, al mismo tiempo, avivó la urgencia de alcanzar una suspensión inmediata de los enfrentamientos como paso previo a la firma de un pacto definitivo por la paz.

En junio de 2000, Eritrea y Etiopía —bajo una fuerte presión internacional— rubricaron el Acuerdo de Cesación de las Hostilidades, por el que se

[6] Tras la independencia, el Gobierno eritreo prometió instaurar la democracia, regida por una constitución y basada en un sistema plural de partidos políticos. En 1997, la Asamblea Constituyente aprobó el borrador del texto constitucional, que nunca fue implementado, como tampoco ha celebrado elecciones multipartidistas en toda su historia soberana.

[7] La guerra provocó el exilio forzado de más de un millón de eritreos y etíopes a ambos lados de la frontera que se vieron condenados a vivir en improvisados campos de refugiados sin apenas ayuda internacional. Ambos lados practicaron expulsiones masivas de ciudadanos del país vecino como *arma de guerra*.

[8] La Organización para la Unión Africana (OUA) fue fundada el 25 de mayo de 1963 y reemplazada en 2002 por la Unión Africana. En gran medida, Etiopía fue uno de los *padres fundadores* de la OUA, ya que el emperador Haile Selassie, junto con otros panafricanistas como Kwame Nkrumah (Ghana) y Gamal Abdel Nasser (Egipto), fue su máximo promotor.

comprometieron a resolver el conflicto fronterizo por medios pacíficos, a reasentar sus fuerzas militares para evitar el contacto y a establecer en territorio eritreo una zona desmilitarizada —nombrada como *temporary security zone* (TSZ) — de 25 km desde la frontera (lo que *de facto* daba a Eritrea la consideración inicial de *país agresor*). Además, pidieron a Naciones Unidas el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz para vigilar el cumplimiento de todo lo concretado por las partes. De forma muy temprana, y para evitar un rebrote de la lucha armada, el Consejo de Seguridad aprobó el despliegue de la Misión de Naciones Unidas para Etiopía y Eritrea (UNMEE), inicialmente tan solo con funciones de observación (julio 2000)[9], y poco después como una fuerza de vigilancia e interposición (septiembre 2000)[10] que alcanzó los cuatro mil efectivos en un tiempo récord. Sus principales cometidos eran verificar la cesación de las hostilidades, comprobar que el redespliegue de las fuerzas etíopes y eritreas respetaba la separación por la TSZ, así como —una misión añadida en 2002[11]— realizar el desminado en apoyo a la demarcación en dicha zona de seguridad y adyacentes.

Finalmente, los presidentes Afwerki y Meles —con Naciones Unidas, la OUA, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos como testigos directos— firmaron el Acuerdo de Argel[12] en diciembre de 2000, en gran medida porque Eritrea, aun sin confesarlo, estaba totalmente vencida. Las negociaciones no incluyeron todas las controversias políticas, comerciales y sociales que enfrentaban a ambos países —en especial, un convenio temporal para la utilización del puerto de Assab y las condiciones de los ciudadanos afectados por el conflicto— porque se priorizaron los dos problemas más acuciantes para frenar las hostilidades: afianzar el alto el fuego y acordar un proceso para demarcar definitivamente la frontera bilateral. Así, y como aspectos más trascendentes, las partes convinieron —además de «abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza con el otro»— establecer:

– (Art.3) Una Comisión independiente e imparcial nombrada por la OUA y las partes para determinar los orígenes del conflicto que «pudieran

[9] Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1312 (2000), de 31 de julio, por la que se decide establecer una misión «integrada por hasta 100 observadores militares y el personal civil de apoyo que sea necesario, hasta el 31 de enero de 2001, en previsión de una operación de mantenimiento de la paz, con sujeción a la autorización futura del Consejo». Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/1312%20(2000). Fecha de consulta: 27/09/18.

[10] Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1320 (2000), de 15 de septiembre. Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/1320%20(2000). Fecha de consulta: 27/09/18.

[11] Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1430 (2002), de 14 de agosto. Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/1430%20(2002). Fecha de consulta: 27/09/18.

[12] *Agreement between Eritrea and Ethiopia*. Algiers, 12 de diciembre de 2000. Disponible en: www.usip.org/library/index.html. Fecha de consulta: 27/09/18.

haber contribuido a la falta de entendimiento respecto a la frontera común»[13].

- (Art.4) Una Comisión de la Frontera Eritrea-Etiopía (EEBC, por sus siglas en inglés) —con base en La Haya— de cinco miembros (cada parte nombraría dos representantes y, entre ellos, al presidente de la comisión) con el cometido de «delimitar y demarcar la frontera colonial sobre la base de los acuerdos coloniales pertinentes (1900, 1902 y 1908) y las leyes internacionales aplicables». Además, y como principal parámetro para el arbitraje, acordaron que la decisión de la comisión «debería ser definitiva y vinculante» y que ambos «respetarían la frontera tal y como se determinase».
- (Art. 5) Una Comisión de Reclamaciones para decidir «a través de un arbitraje vinculante todas las demandas por pérdidas y daños provocadas por un Gobierno o por nacionales contra el Gobierno o entidades de la otra parte».

Tras la firma del acuerdo, llegó un periodo de relativa calma (en dos años, no se registró ningún incidente con víctimas), pero también de tensa espera por la resolución del arbitraje internacional respecto a la demarcación fronteriza. Además, UNMEE mantenía un control férreo sobre la TSZ, al tiempo que financiaba obras de desarrollo y reconstrucción de infraestructuras destruidas por la guerra. Con todo, la comunidad internacional manifestaba una razonable satisfacción por la marcha del proceso, así como por la cooperación de los dirigentes políticos, que —ante sus respectivas opiniones públicas— seguían proclamándose vencedores de la contienda. Sin embargo, abril de 2002 supuso un punto trascendental de inflexión en la crisis fronteriza: en su decisión final, la comisión —tras una oportuna y controvertida precisión geográfica— estableció que la disputada localidad de Badme (todavía ocupada por Etiopía) pertenecía legalmente a Eritrea. Al principio, ambas partes aceptaron formalmente la delimitación fronteriza; pero muy pronto el presidente Meles —acuciado por las críticas de su propio partido y de la oposición por su permanente debilidad y permisividad con Eritrea— manifestó que, durante la demarcación, la comisión tendría la oportunidad de examinar la situación sobre el terreno y solventar ciertos problemas locales respecto a la situación final de la frontera. Como era lógico, la comisión rechazó la propuesta etíope, ya que el Acuerdo de Argel no le permitía hacer ningún cambio sin acuerdo explícito entre las partes, algo que fortaleció la negativa de Eritrea a aceptar modificación alguna en la delimitación fronteriza, aunque no rechazaba el diálogo propuesto por Etiopía siempre que estuviese precedido de la demarcación física sobre el terreno.

A partir de entonces, todo comenzó a complicarse. La comunidad internacional intentó sin éxito mediar para satisfacer a las partes, aunque no ocultaba que Eritrea tenía razón en sus demandas y, además, consideraba que

[13] Esta comisión nunca se ha reunido.

era muy temerario poner en entredicho el arbitraje internacional acordado en Argel. Sin embargo, Etiopía no cejaba en sus exigencias de diálogo previo y, en enero de 2003, requirió sin éxito a la comisión que debía variar la frontera en el proceso de demarcación «para tener mejor en cuenta la geografía humana y física» de la zona[14]. En el terreno —tanto en la TSZ como en lado etíope de la frontera—, las patrullas de UNMEE, de las que el autor formó parte, comenzaron a sufrir restricciones en sus movimientos, y la población se mostraba cada vez más hostil por su presencia: «Naciones Unidas vino a solucionar el problema —decía el anciano Lul, repitiendo lo que oía por la radio oficial — y deberían irse si son incapaces de hacerlo». Además, se iniciaron las incursiones de fuerzas eritreas en la TSZ, y Etiopía aproximó muchas unidades miliares hacia la frontera —acciones denunciadas de forma sistemática sin conseguir doblegar sus actitudes—. Como consecuencia, se incrementaron las escaramuzas y provocaciones desde ambos lados, y, según confesaba el responsable regional de desminado de Naciones Unidas, las minas volvieron a *aparecer* en lugares que ya habían sido limpiados, y provocaron las primeras víctimas mortales tras el final de la guerra.

En este escenario, ambos Gobiernos también resucitaron al *fantasma de la guerra* en un intento de conseguir que la comunidad internacional respaldase sus respectivas posturas. Lejos de amedrentarse, la EEBC lanzó un ultimátum en julio de 2003: la demarcación debía comenzar en octubre. Sin embargo, el Gobierno de Meles lo rechazó de plano con un importante apoyo institucional y también social, como constató el International Crisis Group en el terreno: «Nunca aceptaremos ceder Badme a Eritrea —declaraba un responsable local—. La población no lo aceptará y luchará por ello». Aunque más congruente era la opinión de un líder musulmán al referir que: «El pueblo etíope presionará al Gobierno para que mantenga Badme cuando lo que verdaderamente quiere es recuperar el asunto de Assab y el acceso al mar»[15]. Por parte de Eritrea, el presidente Afwerki, sabedor de que la legalidad internacional estaba de su parte, no estaba dispuesto a moverse un ápice de su postura: «Diálogo después de la demarcación», y exigía a Naciones Unidas que sancionase a Etiopía por hacer caso omiso a la legalidad internacional. La crisis entraba así en una nueva y preocupante fase —marcada por la parálisis del Acuerdo de Argel—; a pesar de ello, la comunidad internacional no estaba dispuesta a darse por vencida y aún se mostraba firme en su actitud de mantener el esfuerzo diplomático para salvaguardar el arbitraje e implementar la irrevocable decisión fronteriza.

---

[14] Octavo informe de la Comisión de Fronteras entre Eritrea y Etiopía. «Anexo I» del informe del secretario general sobre Etiopía y Eritrea, S/2003/257, de 6 de marzo. Disponible en: https://undocs.org/es/S/2004/180 [Consulta: 27/09/18].

[15] *Ethiopia and Eritrea: War or Peace?* International Crisis Group, 24/09/03. Disponible en : https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/ethiopia-and-eritrea-war-or-peace. Consulta: 27/09/18.

Situación actual de la crisis fronteriza

2004-2008: el colapso del acuerdo y la desaparición de la comunidad internacional

En diciembre de 2003, el presidente Meles remitió una misiva a la Comisión de Fronteras en la que señalaba que la *clave de la crisis* era que sus decisiones eran «absolutamente ilegítimas, injustas e irresponsables sobre Badme y partes del sector central», algo que evidenciaba que la denuncia de Etiopía se refería ahora a la delimitación fronteriza más que al proceso de demarcación, a pesar de haber dicho justo lo contrario en ocasiones precedentes. Para subsanar este, en su opinión, flagrante error, Meles proponía que el Consejo de Seguridad estableciese un mecanismo alternativo para demarcar las partes de la frontera objeto de litigio de forma justa y legítima[16]. Ante la lógica negativa de Naciones Unidas a instaurar dicho mecanismo, Etiopía lanzó —en noviembre de 2004— su propio plan de cinco puntos para rectificar el «mal proceder» de la comisión: una nueva *huida hacia delante* que Eritrea rechazó de plano, respaldada incluso por Estados Unidos. En su propuesta, el Gobierno de Adís Abeba se comprometía de forma muy difusa (en principio) a aceptar la decisión fronteriza, para, a continuación —sin variar un ápice su inamovible postura—, solicitar un inmediato diálogo «con el objetivo de implementar la decisión de la EEBC de manera consecuente con la promoción de una paz sostenible y los lazos de fraternidad entre ambos pueblos». Sin duda, no había nada nuevo en este plan que Eritrea consideró una burla inaceptable y, como consecuencia, su única repercusión fue alejar aún más cualquier posibilidad de conciliar a las partes.

Por otro lado, en noviembre de 2005 y para frenar la creciente hostilidad eritrea hacia la UNMEE, Naciones Unidas requirió al Gobierno de Asmara que levantase las restricciones impuestas a la misión y, en paralelo, requirió a Etiopía que aceptase la demarcación fronteriza. Pero Naciones Unidas —una vez más— cometió el error de emplear distintas varas de medir con los contendientes: amenazaba a Eritrea con imponer sanciones si no deponía su actitud, pero no hizo lo propio con Etiopía por negarse a reconocer la legalidad de la decisión de la Comisión Fronteriza[17]. Algo que no solo acrecentó la desconfianza de Eritrea en la voluntad y capacidad internacional para resolver el conflicto, sino que reafirmó su total convencimiento de que nunca se obligaría a Etiopía a cumplir con el —ya muy debilitado— Acuerdo de Argel.

---

16 Informe del secretario general sobre Etiopía y Eritrea. S/2003/1186, de 19 de diciembre. Disponible en: https://undocs.org/es/S/2003/1186. Fecha de consulta: 27/09/18.

17 Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1640/2005, de 23 de noviembre. Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/1640%20(2005). Fecha de consulta: 27/09/18.

Según reconoce la Comisión de Fronteras en su informe de noviembre de 2006[18]: «En el presente caso no solo una de las partes no ha cooperado, sino que ninguna de ellas lo ha hecho, aunque en diferente forma y gradación». Por este motivo, y tras numerosos llamamientos a ambos dirigentes políticos para comenzar la demarcación física de la frontera, la EEBC decidió presentar una última propuesta a las partes con fecha límite para su aplicación (noviembre de 2007). Además, determinó que, en caso de no ser aplicada en tiempo y forma, daría por concluida su responsabilidad. Ante la imposibilidad de que las partes aceptaran los puntos fronterizos, la comisión planteó una *demarcación virtual* por coordenadas geográficas —basada en técnicas de procesamiento de imágenes y fotografía aérea—, que serían las referencias exactas para «el emplazamiento de los pilares físicos como manifestación de la frontera sobre el terreno», al tiempo que reiteraba que la decisión de delimitación del 13 de abril de 2002 era «la única descripción legal de la frontera».

Como era previsible, las posturas de los adversarios fueron nuevamente desacordes, tal y como reconocía el secretario general de Naciones Unidas[19]: Eritrea consideró que la demarcación por coordenadas era «vinculante al igual que otras decisiones de la comisión», e instó a la comisión a persistir en su labor hasta que se erigieran los pilares fronterizos a fin de «llevar el proceso a su conclusión natural»; y Etiopía mantuvo que dicha resolución no tenía fuerza o efecto jurídicos. Todas las tentativas del secretario general para convencer a las partes fueron infructuosas y, como consecuencia directa, la comisión —tal como había advertido previamente— resolvió, en su vigésimo séptimo y último informe, dar por concluida su misión, pues no se había alcanzado el necesario acuerdo ni procedido a su implementación. Por tanto, convenía que «la frontera estaba ahora automáticamente demarcada por las coordenadas recogidas en el informe de 27 de noviembre de 2006»[20], que ya habían sido remitidas oficialmente a ambos países y depositadas en Naciones Unidas. De esta forma, con una enorme frustración internacional, el Acuerdo de Argel recibía un trascendental varapalo al cerrarse el punto de encuentro más importante para la resolución del conflicto fronterizo. Asi-

[18] Statement by the Eritrea-Ethiopia Boundary Commission, 27 de noviembre 2006. Disponible en: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVI/771-799.pdf. Fecha de consulta: 27/09/18.

[19] El informe del secretario general sobre Etiopía y Eritrea, S/2008/40, de 23 de enero de 2008, recoge los esfuerzos del secretario general para doblegar las enconadas posturas de ambas partes. Especialmente dura, como reflejo del nivel de enfrenamiento entre ambos países, es la carta del presidente Afwerki al presidente de la EEBC recogida en este informe, en la que manifiesta que «la responsabilidad de la remanente tensión y hostilidad recaía en los hombros de Etiopía y de aquellos que han apoyado su conducta ilegal». Disponible en: https://undocs.org/es/S/2008/40. Fecha de consulta: 27/09/18

[20] *Ibídem.*

mismo, las consecuencias de este fracaso acrecentaban los temores de una nueva guerra abierta entre Eritrea y Etiopía.

La retirada forzada de la misión de Naciones Unidas

Sin embargo, el cierre efectivo de la Comisión de Fronteras no fue la última mala noticia para Naciones Unidas, que en pocos meses tuvo que asumir públicamente su palmario fracaso en la resolución de la crisis. De forma paralela al *no avance* de las negociaciones fronterizas, el enfrentamiento bilateral y el cruce de acusaciones se hacían más patentes sobre el terreno, y también la enorme dificultad de mantener la misión UNMEE, cada vez más cuestionada y boicoteada por Eritrea. Desde octubre de 2006, se multiplicaron los obstáculos para que civiles y militares cumpliesen sus cometidos. Así, según denuncia Naciones Unidas, fuerzas militares eritreas con material pesado (carros y piezas de artillería) desplegaron dentro de la zona temporal de seguridad, mientras que Etiopía aumentó su presencia militar en la frontera: un refuerzo que provocó periódicos incidentes armados, lo que suponía una violación de las medidas de seguridad del Acuerdo de Cesación de Hostilidades de 2000. Además, y desde 2004, el Gobierno eritreo impuso restricciones a los movimientos de las patrullas de UNMEE: en octubre de 2005 prohibió los vuelos de sus helicópteros y, dos meses después, expulsó unilateralmente a los efectivos de Canadá, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea. No obstante, el impedimento más importante para la misión llegó en diciembre de 2007, cuando el presidente Afwerki detuvo todos sus suministros de combustible, lo que obligó a la reubicación temporal de las fuerzas internacionales en Etiopía[21].

Con todo, la efectividad y la oportunidad de mantener esta misión sobre el terreno estaba en serio entredicho, y —a pesar de los intentos de Naciones Unidas— ya se vislumbraba que la única posibilidad era cerrar de forma definitiva la misión. En una carta remitida al Consejo de Seguridad, en enero de 2008, el presidente Afwerki afirmaba: «Tras cinco años y medio, a la UNMEE no le ha quedado otra opción que mantener la ocupación; y le instaba a que ordenase «la evacuación del ejército y las instituciones del régimen de Etiopía» que ocupaban sus territorios soberanos «para prevenir otros acontecimientos innecesarios»[22]. Incluso más contundentes fueron sus declaraciones públicas, en las que manifestaba —contrariado por la incapacidad de la comunidad internacional de doblegar la absoluta obcecación de Etiopía—: «El despliegue de la misión de mantenimiento de la paz en la frontera no tiene ninguna justificación legal, ya que el fallo de la Comisión de Fronteras

[21] Informe especial del secretario general sobre la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, S/2008/226, de 7 de abril. Disponible en: https://undocs.org/es/S/2008/226. Fecha de consulta: 27/09/18.

[22] Ibídem.

había sido prácticamente demarcado en el mapa»[23]. Por su parte, tras la reubicación de las fuerzas de Naciones Unidas en su territorio, las autoridades etíopes no podían aceptar «un despliegue de largo plazo de la UNMEE limitado solamente al lado etíope de la frontera [...], que crearía efectivamente una nueva zona de seguridad en territorio etíope con graves consecuencias jurídicas para la situación del Acuerdo de Cesación de Hostilidades y la zona temporal de seguridad», por lo que solo aceptaría «una reubicación de emergencia por un plazo limitado y a los efectos de velar por la seguridad de los efectivos de mantenimiento de la paz, en tanto el Consejo de Seguridad decidía el futuro de la misión»[24].

Ante la cerrazón de las partes, en abril de 2008, el secretario general —como última posibilidad de mantener la presencia militar sobre el terreno— propuso cuatro opciones, muy limitadas por las circunstancias en el terreno: 1) que Eritrea reconsiderase su posición y levantase las restricciones a UNMEE; 2) resolver la finalización de la misión; 3) desplegar una misión reducida de observadores; y 4) establecer oficinas de enlace en Asmara y Adís Abeba. Finalmente, y rechazadas el resto de opciones, el Consejo de Seguridad determinó, en julio de 2008:

> *«Lamentando que los obstáculos que Eritrea interpone a la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea hayan llegado al extremo de menoscabar el fundamento del mandato de la misión y la hayan obligado a salir temporalmente de Eritrea [...] decide dar por terminado el mandato de la UNMEE a partir del 31 de julio de 2008, y pone de relieve que ello se hace sin perjuicio de las obligaciones que incumben a Etiopía y Eritrea en virtud de los Acuerdos de Argel»*[25].

Las consecuencias del conflicto tras la parálisis del acuerdo fronterizo

Al tiempo que ambos Gobiernos bloqueaban cualquier posibilidad de resolver la confrontación fronteriza y obligaban a cerrar definitivamente la misión de Naciones Unidas, la población afectada por el conflicto seguía sufriendo sus dramáticas consecuencias. Durante 2007, hasta seiscientos eritreos seguían huyendo cada mes a Etiopía (cruzar a un país enemigo es ilegal en Eritrea) para, entre otros motivos, evitar el reclutamiento militar forzoso. Por entonces, el campamento de Shimelba —el más grande en territorio etíope— acogía a más de 15 600 eritreos —un tercio soldados deser-

[23] Reuters (19 de abril de 2008). «Eritrea says U.N. border force not legal». *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-eritrea-un-idUSL1919807020080419 [Consulta: 27/09/18].

[24] Informe especial del secretario general, S/2008/226, de 7 de abril. *Op. cit.*

[25] Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución S/RES/1827, de 30 de julio de 2008. Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/1827%20(2008). Fecha de consulta: 27/09/18.

tores— en condiciones humanitarias cada vez más penosas[26], y continuaba la expulsión forzosa de refugiados nacionales hacia el país vecino, mucho más numerosa desde el lado eritreo. Aparte de agudizar su discurso beligerante, los Gobiernos de Afwerki y Meles continuaron con su política de militarización —a través del incremento de la movilización y de la adquisición de equipamiento bélico[27]— y de supresión de derechos y libertades, lo que derivó en un progresivo y alarmante deterioro del desarrollo social y económico en los dos Estados. Además, dejaron en manos de la ayuda humanitaria exterior las graves secuelas de las permanentes sequías y la escasez de elementos que sufrían los dos pueblos. Frente a esta alarmante deriva, aumentaban los detractores de ambos dirigentes entre la oposición política y la diáspora —especialmente en el lado eritreo—; aunque apenas tenían fuerza efectiva por su profunda división y por la carencia de un proyecto alternativo para doblegar a unos presidentes que amenazaban con llevar a sus respectivos países al colapso total.

Además, y como consecuencia más preocupante, la comunidad internacional desaparecía como mediador del conflicto eritreo-etíope, e incluso cesaron prácticamente todos los debates y decisiones en el seno de Naciones Unidas al respecto. La crisis fronteriza entró, desde mediados del 2008, en una suerte de delicada *guerra fría* africana —siempre bajo la amenaza de una reanudación de los enfrentamientos a gran escala entre ambos países— que muchos analistas denominaron acertadamente como una fase de «no guerra, no paz». Sin embargo, la reacción interna fue radicalmente distinta en ambos países: a partir de entonces, Eritrea se convirtió en un país paria y canalla en el contexto internacional (excepto para algunos países musulmanes), mientras que Etiopía ganaba adeptos y aliados externos —de forma muy destacada, Estados Unidos— por su implicación en la lucha contra el terrorismo yihadista en el Cuerno de África, especialmente en Somalia. A pesar de ello, nunca ha habido objeción alguna en la comunidad internacional respecto a que —como reconocía la Comisión de Fronteras—: «Hasta que la demarcación fronteriza esté finalmente implementada, la decisión de delimitación del 13 de abril de 2002 continúa siendo la única descripción legal de la frontera»[28].

---

[26] Malone, B (1 de noviembre de 2007). «War fears swell refugee camp near Eritrea border» [en línea]. *Reuters*. Disponible en : https://uk.reuters.com/article/lifestyle-ethiopia-eritrea-dc-idUKL0122742320071101 [Consulta: 27/09/18].

[27] Según recoge un informe del Institute for Policy Studies (US) de 2005, «desde mediados de 1998, los combatientes han gastado una media anual de 300 millones de dólares en armamento [...]. Compras de armas desde Rusia, Ucrania, Bulgaria, Italia, China, Francia y el mercado abierto se han mantenido en medio de una gran escasez de alimentos en Eritrea y Etiopía» [en línea]. gilkes, P.; barry, T. *The War between Ethiopia and Eritrea.* IPS, 11/10/05. Disponible en https://ips-dc.org/the_war_between_ethiopia_and_eritrea/ [Consulta: 27/09/18].

[28] Statement by the Eritrea-Ethiopia Boundary Commission, 27 November 2006. *Op. cit.*

2008-2018: De la «no guerra, no paz» al nuevo pacto por la reconciliación

«La situación continua de estancamiento es inaceptable —subrayaba en enero de 2008 el entonces secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon— y está cargada de riesgos para la paz y estabilidad internacionales y regionales»[29]. Sin embargo, en la última década —sin presencia internacional para mediar en la crisis y de forma inexplicable para muchos—, la *guerra abierta* no ha vuelto. Ambas partes —aun con distintas razones— han hecho un ejercicio importante de contención para no recurrir al uso generalizado de la fuerza —como evidenciaron tras la grave batalla de Tsorona en 2016[30]—, e incluso se han abstenido de responder de forma desmedida a las provocaciones del contrario. Eritrea porque sabe que está cargada de razón en el ámbito legal —aunque ha perdido cualquier respaldo internacional— y es muy débil en el plano militar como para presentar batalla; y Etiopía, justo al contrario, es consciente de que nunca tendrá el respaldo internacional para que la Comisión de Frontera modifique su decisión sin la aprobación de Eritrea, y no ignora que el uso de la fuerza —con un poder militar muy superior a su vecino del norte— provocaría un rechazo total dentro y fuera de África. Además, uno y otro saben que un enfrentamiento armado sería inaceptable e inasumible para sus respectivas poblaciones; provocaría una catástrofe económica y social y acrecentaría la inestabilidad regional. Sin embargo, en este tiempo, el devenir interno y hacia el exterior de ambos países ha sido muy distinto, como también lo ha sido la reacción —en muchas ocasiones, vacilante y errática— de la comunidad internacional hacia cada uno de ellos.

Eritrea ha jugado mal sus cartas diplomáticas durante todo esta crisis —«las formas le han hecho perder el fondo»— y, lo que es aún más perverso, ha dinamitado el presente y futuro de su población —fuertemente militarizada y con sus libertades públicas totalmente diezmadas—, siempre con el pretexto de salvaguardar la integridad territorial ante supuestas amenazas externas. Todos los parámetros de estatalidad y buen gobierno han colapsado en Eritrea, y el conflicto fronterizo ha sepultado cualquier atisbo de democracia, desarrollo y seguridad hasta convertirse en el régimen más autoritario, represivo y aislado de África, que incluso ha sido acusado por Naciones Unidas de crímenes contra la humanidad en 2016[31].

---

29 Informe especial del secretario general, S/2008/226, de 7 de abril. *Op. cit.*

30 BBC (13 de junio de 2016) «Ethiopia and Eritrea blame each other for border clash» [en línea]. *BBC*. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-36515503 [Consulta: 27/09/18].

31 Cumming-Bruce, N; Gettleman, J. U.N. (8 de junio de 2016). «Accuses Eritrea's Leaders of Crimes Against Humanity» [en línea]. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2016/06/09/world/un-accuses-eritreas-leaders-of-crimes-against-humanity.html. [Consulta: 27/09/18].

Por esta inadmisible actitud, el Gobierno de Asmara ha socavado cualquier atisbo de apoyo de la comunidad internacional, que, finalmente, instó a Naciones Unidas a imponerle duras sanciones —incluida el embargo de armas— en 2009 y 2011[32] por prestar apoyo a los islamistas en Somalia y por su actitud combativa con los países limítrofes, especialmente con Yibuti. Como consecuencia de este desolador escenario, y hasta 2017, 486 200 eritreos (casi el 10 % de la población) habían buscado refugio —huyendo de la pobreza, la movilización militar indefinida y la total falta de libertad y de expectativas— en países limítrofes (Etiopía y Sudán, principalmente), en Israel o en Europa[33], donde ya suponen el mayor porcentaje de migrantes africanos solicitantes de asilo.

Tampoco Etiopía es, ni con mucho, ejemplo de buen gobierno. En el ámbito exterior, ha contado con el favor internacional dentro y fuera de África. De hecho, Adís Abeba es el centro económico más importante de África y la sede de la Comisión de la Unión Africana. Además, es un firme aliado de Estados Unidos en la lucha contra el yihadismo en la región, especialmente por la ocupación de Somalia en 2006 para expulsar a la Unión de Cortes Islámicas (se retiró en 2009) y por su significativa participación en la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), que lidera la lucha contra Al Shabaab. Sin embargo, su política interna no cuenta con el mismo respaldo internacional: el régimen ha estado asentado sobre una democracia adulterada siempre bajo el poder del mismo partido —el EPRDF, liderado por la facción tigrinya, que tan solo representa al 6 % de la población— y ha ejercido una férrea represión política y social contra las etnias mayoritarias de los oromo (35 %) en el sur, los norteños amhara (27 %) y los somalíes de la región suroriental de Ogadén.

En 2012, tras la muerte del primer ministro Meles, la designación provisional de Hailemariam Desalegn —político sureño y de la minoritaria etnia de los wolaytta—, como nuevo líder estatal, creó enormes expectativas en la sociedad etíope, y parecía suponer una nueva oportunidad para desbloquear la crisis eritrea. «Si me preguntas "¿Quieres ir a Asmara, sentarte y negociar con Isaias Afwerki?", la respuesta es sí»[34], recalcaba Desalegn en una entrevista poco después de asumir su cargo. A pesar de ello, no hubo ningún avance hacia la paz con Eritrea durante su mandato, que se ratificó con las controvertidas elecciones generales de 2015; de la misma forma, tampoco

[32] Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1907 (2009), de 23 de diciembre; y 2023 (2011), de 5 de diciembre. Disponibles en: https://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/. Fecha de consulta: 27/09/18.

[33] *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2017*. ACNUR, 2018. Disponible en: http://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html. Fecha de consulta: 27/09/16.

[34] Al Jazeera (6 de diciembre de 2012). «Ethiopia PM willing to talk to Eritrea» [en línea]. *Al Jazeera*. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/africa/2012/12/201212514512965223l.html [Consulta: 27/09/18].

consiguió paliar la corrupción generalizada, optimizar la gestión económica para conseguir una mejor distribución de la riqueza o aplacar la violencia de las fuerzas de seguridad contra la disidencia interna.

Entonces, ¿qué ha permitido desbloquear el periodo de «no guerra, no paz»?

En los últimos años, quizás preparando su propio relevo e incluso una transición política en Eritrea, el presidente Afwerki ha comenzado a salir de su ostracismo internacional. En gran medida, debido a la reactivación de las exportaciones de oro, cobre y zinc provenientes de las minas de Bisha, explotadas por un controvertido consorcio empresarial entre Canadá y Eritrea[35]. Y más aún por su reciente alianza con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU), que ha emplazado sus aviones en el puerto de Assab[36], desde donde lanza operaciones contra Yemen; así como por su compromiso con Rusia —su sempiterno apoyo exterior— para también construir una centro logístico militar en territorio eritreo[37]. Por último, por la verificación —por parte de Naciones Unidas— de que Eritrea ya no está prestando apoyo a los islamistas somalíes[38], lo que ha permitido que cada vez más actores internacionales apoyen el levantamiento de las fuertes sanciones impuestas al país.

Al otro lado de la frontera, el Gobierno etíope lanzó una brutal y sangrienta represión (con más de cien muertos) contra las manifestaciones pacíficas en Oromo, a las que también se unió la región norteña de los amhara, en agosto de 2016, y, con ello, como señala el profesor Awol K. Allo, Etiopía comenzó su «camino hacia el borde del precipicio»[39]. Esta vez, la violenta reacción de Adís Abeba —que continuó en 2017— provocó un creciente rechazo internacional, como corroboran las reiteradas denuncias del alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la ONU, Zeid Raad al Hussein, en las que reclamaba una investigación internacional y la rendición de cuentas por

---

35 Jamasmie, C. *Nevsun extends life of its Bisha mine in Eritrea until the end of 2022* [en línea]. Mining.com. Disponible en: http://www.mining.com/nevsun-extends-mine-bisha-mine-eritrea-end-2022/ [Consulta: 27/09/18].

36 Brewster, D. (7 de febrero de 2018). «Base race in the Horn of Africa» [en línea]. *The Interpreter*. Esta información recopila la presencia de bases militares internacionales en el Cuerno de África. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/base-race-horn-africa. [Consulta: 27/09/18].

37 Solomon, S. (2 de septiembre de 2018). «Russia-Eritrea relations grow with planned logistics center» [en línea]. *VOA*. Disponible en: https://www.voanews.com/a/russia-eritrea-relations-grow-with-planned-logistics-center/4554680.html [Consulta: 27/09/18].

38 Shaban, A.R.A. (10 de noviembre de 2017). «Eritrean 'support' for Al-Shabaab baseless, U.N. experts want sanctions lifted» [en línea]. *African News*. Disponible en: http://www.africanews.com/2017/11/10/eritrea-support-for-al-shabaab-unprovable-un-experts-want-sanctions-lifted/ [Consulta: 27/09/18].

39 Allo, K. (21 de noviembre de 2016). «The Oromo protests have changed Ethiopia» [en línea]. *Al Jazeera*. Disponible en: https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/11/oromo-protests-changed-ethiopia-161119140733350.html [Consulta: 27/09/18].

las muertes de manifestantes[40]. Como consecuencia directa de la presión exterior, en febrero de 2018 el primer ministro Desalegn presentó su dimisión: «Los disturbios y la crisis política han provocado la pérdida de muchas vidas [...]. Mi renuncia es vital para llevar a cabo reformas que conduzcan a una paz y una democracia sostenibles»[41]. En abril, el Parlamento etíope refrendó la necesidad de afrontar todas estas reformas y puso fin a décadas de poder tigrinya al elegir a Abiy Ahmed —de la coalición gobernante EPRDF, pero líder del bloque Oromo— como nuevo primer ministro: «En un régimen democrático, el Gobierno debe permitir —enfatizó en su discurso de investidura— que sus ciudadanos se expresen libremente sin temor»; y, respecto a la crisis con Eritrea, señaló: «Nosotros queremos, desde lo más profundo del corazón, que el desacuerdo reinante por años llegue a su fin»[42]. Desde entonces, los cambios en el país han sido tan rápidos como extraordinarios.

Nuevo oportunidad para la paz y la reconciliación

En este renovado contexto, lo que fue inimaginable durante muchos años se hizo posible en apenas unos meses. El 9 de julio, después de unas vertiginosas y discretas negociaciones, el primer ministro Abiy Ahmed y el presidente Afwerki se reunieron en Asmara para rubricar una Declaración Conjunta de Paz y Amistad[43] que —por el momento— pone fin a un círculo pernicioso que, durante demasiados años, ha socavado la estabilidad de toda la región. Con este conciso acuerdo, ambos Gobiernos proclamaban el final del estado de guerra y su intención de «forjar una estrecha cooperación política, económica, social, cultural y de seguridad que promueva los intereses vitales» de sus pueblos; y, lo más importante, se comprometieron a que la decisión de la frontera entre los dos países sería implementada. A partir de entonces, se han sucedido los gestos de reconciliación por ambas partes: entre otros, la retirada de fuerzas militares de la frontera, el intercambio de delegaciones diplomáticas o la apertura de vías de comunicación terrestres y aéreas. Al fin, el 17 de septiembre, los dos países ratificaron en Arabia Saudí —destacado valedor del acuerdo, junto con Estados Unidos— su compromiso con la paz en presencia del secretario general de Naciones Unidas, António Gu-

[40] Nebehay, S. (10 de agosto de 2016). «Ethiopia must allow in observers after killings: U.N. rights boss» [en línea]. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-violence-un-idUSKCN10L1SY [Consulta: 16/08/18].

[41] BBC (15 de febrero de 2018). «Ethiopia PM Hailemariam Desalegn in surprise resignation [en línea]. *BBC*. Disponible en : https://www.bbc.com/news/world-africa-43073285 [Consulta: 27/09/18].

[42] All Things Ethiopia (5 de abril de 2018). «Transcript of Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed's Inaugural Address» [en línea]. *All Things Ethiopia*. Disponible en: http://www.allthingsethiopia.com/ethiopia-news/2760/ [Consulta: 27/09/18].

[43] *Eritrea and Ethiopia: A Joint Declaration of Peace and Friendship*. Documento oficial. Disponible en: https://eri-platform.org/wp-content/uploads/2018/07/Eritrea-and-Ethiopia-A-Joint-Declaration-of-Peace-and-Friendship.pdf [Consulta: 27/09/18].

terres, además de representantes de la Unión Africana y EAU. Sin duda, un giro histórico para esta convulsa región que se vio reforzado, tan solo un día después y en el mismo escenario, por un encuentro entre los presidentes de Eritrea y Yibuti, donde se comprometieron a restablecer el diálogo para resolver las disputas territoriales que mantienen desde 2008[44].

Papel de los actores externos

Toda la comunidad internacional ha celebrado el advenimiento del nuevo acuerdo de reconciliación, pero —más allá de lo sucedido en el pasado, y con todas las lecciones aprendidas a lo largo del fallido proceso de paz— ahora es tiempo de cooperar en la total implementación de la frontera entre ambos países, de revertir el aislamiento político de Eritrea y de reconstruir las deterioradas relaciones regionales. Naciones Unidas, Unión Africana, Unión Europea y Estados Unidos fueron determinantes para conseguir la paz en 2000, y ahora deben recuperar —a través de su papel mediador y con máxima cooperación— su protagonismo, que ha estado prácticamente ausente durante todo el periodo de «no guerra, no paz».

De nuevo, corresponde a Naciones Unidas ser líder y facilitador del arbitraje internacional, a través de una diplomacia rigurosa y exigente con ambos países. Para ello, debe adoptar medidas que favorezcan la implementación del Acuerdo de Argel: entre otras, y especialmente, valorar con urgencia el levantamiento del embargo y las sanciones impuestos a Eritrea, siempre que se constate su claro compromiso con la paz y los avances internos en términos de mejor gobernanza. Al mismo tiempo, y para no reeditar errores pretéritos, tiene que velar por que Etiopía acepte sin condiciones previas —tal y como se ha comprometido en la declaración conjunta— la delimitación y demarcación fronteriza, sin descartar las medidas coercitivas que el Consejo de Seguridad ha obviado durante todos estos años a pesar de que Etiopía ha boicoteado la decisión de la Comisión de Fronteras. Por otro lado, el Consejo también debe valorar la oportunidad de lanzar una nueva misión de observación para facilitar y supervisar la demarcación fronteriza y que esta se desarrolle sin incidentes y con seguridad para la población afectada.

Por su parte, la Unión Europea —que no ha cesado de prestar ayuda al desarrollo desde 1995[45]— y los Estados Unidos tienen que coordinar sus

[44] Al Jazeera (17 de septiembre de 2018). «Ethiopia, Eritrea sign peace deal at Saudi Arabia summit» [en línea]. *Al Jazeera*. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2018/09/ethiopia-eritrea-sign-peace-deal-saudi-arabia-summit-180917055913813.html; naciones unidas (18 de septiembre de 2018). «UN chief welcomes meeting between leaders of Djibouti and Eritrea» [en línea]. *Naciones Unidas*. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2018/09/1019642 [Consulta: 27/09/18].

[45] Toda la cooperación de la Unión Europea con el desarrollo eritreo está recogida en *Eritrea and the EU*. EEAS. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1176/eritrea-and-eu_en [Consulta: 23/08/18]. Además, Eritrea está in-

esfuerzos diplomáticos con todos los actores externos involucrados, tanto internacionales como países y del Golfo, para allanar el camino a una paz duradera entre Etiopía y Eritrea. Además, deben promover reformas en ambos regímenes que fomenten el buen gobierno, la desmilitarización y el desarrollo de sus respectivas poblaciones, así como auspiciar la transición de Eritrea —bajo el liderazgo o no del presidente Afwerki— desde su actual régimen autoritario hacia un sistema democrático que garantice las libertades públicas y la prevalencia de los derechos humanos y que genere expectativas de vida para sus ciudadanos.

En el ámbito continental y regional, es imprescindible que la Unión Africana (UA) y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD)[46] se conviertan en los principales foros de diálogo por la paz y la estabilidad entre ambos países y, por ende, en toda la región —«soluciones africanas para problemas africanos»—, una función que han perdido durante la crisis por su constante posicionamiento a favor de Etiopía. Como paso previo, Eritrea tiene que recuperar su papel activo en la UA (de donde estuvo ausente de 2003 a 2011 por estar el cuartel general de esta organización en Adís Abeba), así como en la IGAD, que, tras la firma del acuerdo de reconciliación, ha manifestado que espera con interés «que Eritrea se reincorpore a la familia de la IGAD y ocupe el lugar que le corresponde para promover colectivamente la paz y el desarrollo» en su región[47]. Por último, y como agente, aún externo, de trascendental relevancia, todos los actores involucrados deben facilitar la participación activa de la diáspora eritrea, tanto en el proceso de normalización de las relaciones bilaterales como en la transición política que, inexorablemente, debe comenzar en el país.

Conclusiones y perspectiva

Un largo camino por recorrer

«Este es el comienzo y no el final del proceso —declaró el ministro eritreo de Exteriores, Haile Weldensae, tras la firma del cese de hostilidades en ju-

cluida en el Proceso de Jartum, una iniciativa de la UE que persigue reducir la migración masiva desde los países del Cuerno de África hacia Europa, a través de la erradicación de la trata de seres humanos y los tráficos ilícitos en la región.

46 La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD) de África Oriental se instauró en 1996 para relevar a la Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo (IGADD), fundada en 1986. Su misión es aumentar la cooperación entre sus países miembros —Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda, Eritrea y Yibuti— en el ámbito de la seguridad, la integración económica o la protección del medio ambiente, entre otras políticas regionales.

47 *IGAD Executive Secretary commends Ethiopia PM for normalization of relations with Eritrea*. IGAD, 09/07/18. Disponible en: https://igad.int/executive-secretary/1885-igad-executive-secretary-commends-ethiopia-pm-for-normalization-of-relations-with-eritrea [Consulta: 27/09/18].

nio de 2000—. El camino hacia una paz duradera está plagado de peligros y complicaciones. Pero tenemos esperanza»[48]. Después de dieciocho años perdidos, la declaración conjunta ha devuelto a los contendientes al punto de partida con una nueva oportunidad para la paz que, con la premisa de mantener el carácter definitivo y vinculante de la decisión de abril de 2002, ha de concluir con el establecimiento de una frontera internacionalmente reconocida: una condición imprescindible para garantizar el pleno ejercicio de la soberanía nacional de ambos países sobre sus poblaciones y territorios.

Sin embargo, y sin infravalorar el inmenso avance que ha supuesto el desbloqueo de las negociaciones bilaterales, queda todavía un largo camino por recorrer y muchos obstáculos que superar para que se produzca el cierre definitivo de este conflicto. En primer lugar, ambos países deben afrontar sus propias reformas políticas y sociales —de mucho mayor calado en el régimen eritreo— para consolidar un sistema democrático, convencer a la oposición interna (especialmente en Etiopía) de la exigencia de resolver la crisis según lo pactado en Argel y, en el ámbito bilateral, tienen que romper, como demostración previa de mutua confianza, la dinámica que ha marcado sus relaciones durante todo este tiempo: el apoyo, como forma de conflicto encubierto, de los respectivos Gobiernos a los grupos rebeldes y opositores que se enfrentan a los dirigentes del país vecino *(proxy war).*

Además, con el objetivo de satisfacer sus intereses nacionales y minimizar el impacto social derivado de la transferencia del control territorial, los Gobiernos de Eritrea y Etiopía deberían acordar la oportunidad de comenzar un diálogo previo o paralelo a la demarcación fronteriza que plantee —a través de beneficios tangibles, como la concesión de la doble nacionalidad— la resolución de los inconvenientes que surgirán en las ciudades y poblaciones directamente afectadas por este complicado proceso. También, estas negociaciones deberían contemplar, como uno de los aspectos más importantes, una alianza firme que sistematice de forma ventajosa el acceso al mar de Etiopía por el puerto de Assab, así como la regulación del comercio bilateral, el tránsito fronterizo de personas y bienes y la política migratoria.

Al cierre de la redacción de este capítulo, solo cabe celebrar la firme voluntad del presidente Afwerki y el primer ministro Abey de concluir dos décadas de una contienda irracional en la que la población, como en todas las guerras, ha sido su principal víctima. A partir de ahora, tan solo la determinación de ambos dirigentes y sus respectivos Gobiernos —con la imprescindible cooperación y vigilancia de la comunidad internacional— permitirá cerrar las profundas heridas que ha provocado este conflicto. Un final que no solo traerá paz y progreso a Eritrea y Etiopía; sus beneficios se proyectarán mu-

[48] Dahlbrug, J. (19 de junio de 2000). «Ethiopia and Eritrea Agree to Cease-Fire» [en línea]. *Los Angeles Times*. Disponible en: http://articles.latimes.com/2000/jun/19/news/mn-42559 [Consulta: 27/09/18].

cho más allá de sus fronteras y permitirán avanzar hacia la pretendida y necesaria estabilidad del Cuerno de África.

Plano región Cuerno de África



Indicadores geopolíticos de Etiopía

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS ETIOPÍA	
Extensión	1 104 300 km^2
Población, 2017	105,35 millones
Tasa crecimiento población (% anual), 2017	2,85
Estructura de población (% del total), 2017 Edad media población: 17,9	0-24: 63,58
	25-64: 33,49
	Más de 65: 2,9
Grupos étnicos (% del total en 2007)	Oromo 34,4, amhara 27, somalí 6,2, tigrinya 6,1 y otros.
Religiones (% del total en 2007)	Ortodoxos 43,5, musulmanes 33,9, protestantes 18,5, tradicional 2,7, católicos 0,7.
Tasa de fertilidad (hijos por mujer), 2017	4,99
Tasa alfabetización (% de personas de quince años o más que saben leer y escribir), 2015	49,1
Tasa desempleo jóvenes (15-24) %, 2016	25,2
Índice de pobreza (% de la población), 2014	29,6
Crecimiento PIB (% anual), 2017	10,9
PIB per cápita (US $ precios actuales), 2016	2.200
Estructura PIB, valor agregado en %, 2017	Agricultura: 35,8
	Industria: 22,2
	Servicios: 42
Comercio de bienes y servicios (% del PIB), 2017:	Exportaciones: 8,1 Sudán 23,3; Suiza 10,2; China 8,1; Somalia 6,6; Países Bajos 6,2%.
	Importaciones: - 31 China 24,1; Arabia Saudí 10,1; India 6,4; Kuwait 5,3.
Gasto Militar (% del PIB), 2016	0,67

Nota: Datos estimados.

Fuentes principales: CIA, The World Factbook. Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html. Datos estimados.

Indicadores geopolíticos de Eritrea

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS ERITREA	
Extensión	117 600 km^2
Población, 2017	5,9 millones
Tasa crecimiento población (% anual) 2017	0,85 %
Estructura de población (% del total), 2016 Edad media población: 19,7	0-24: 59,74
	25-64: 36,33
	Más de 65: 3,92
Grupos étnicos (% del total en 2010)	Tigrinya 55, tigre 30, saho 4, kunama 2 y otros.
Religiones (%)	Musulmana 50, ortodoxos 30, católicos 12 y protestantes 5.
Tasa de fertilidad (hijos por mujer), 2017	3,99
Tasa alfabetización (% de personas de quince años o más que saben leer y escribir), 2017	73,8
Tasa desempleo jóvenes (15-24) %, 2013	8,6
Índice de pobreza (% de la población), 2004	50 %
Crecimiento PIB (% anual), 2017	5
PIB per cápita (US $ precios actuales), 2017	1 600
Estructura PIB, valor agregado en %, 2017	Agricultura:80
	Industria y servicios: 20
Comercio de bienes y servicios (% del PIB), 2010	Exportaciones: 5 China 62, Corea del Sur 28,3.
	Importaciones: 23 EAU 14,5; China 13,2; Arabia Saudí 13,2 e Italia 12,9.
Gasto Militar (% del PIB), 2000	32,7

Nota: Datos estimados.

Fuentes principales: CIA The World Factbook y US Deparment of State. Disponibles en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/er.html y https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2007/90096.htm.

Cronología del conflicto fronterizo

FECHA	ACONTECIMIENTO
1889-1913	Emperador Melenik II expande su poder y funda la actual Etiopía (por entonces, llamada Abisinia).
1890-1941	Eritrea, colonia italiana.
1941	Reino Unido ocupa Eritrea.
1952	Asamblea General de Naciones Unidas acuerda la Federación de Eritrea y Etiopía.
1958	Formación del Frente Eritreo de Liberación (ELF). Comienzo lucha contra el Gobierno de Etiopía.
1962	Emperador Haili Selassie anexiona Eritrea como provincia de Etiopía.
1991	El presidente de Etiopía, Mengistu, es derrocado por los movimientos de liberación ELF y el Frente de Liberación del Pueblo Tigray (TPLF) de Etiopía tras tres décadas de lucha. Primer ministro de Etiopía: Meles Zenawi Asres.
1993	Eritrea alcanza su independencia. Presidente: Isaias Afwerki.
CONFLICTO ERITREA-ETIOPÍA	
1998-2000	Guerra fronteriza entre Eritrea y Etiopía. Más de setenta mil víctimas mortales.
Diciembre 2000	Eritrea y Etiopía firman el Acuerdo de Paz de Argel. La Comisión de Fronteras asume la delimitación de la frontera por decisión de ambos países.
Julio 2000-julio 2008	Despliegue Misión de Naciones Unidas para Etiopía y Eritrea (UNMEE).
2002	La Comisión de Fronteras publica su decisión respecto a la delimitación fronteriza: Badme queda en territorio eritreo.
2008	Disolución de la Comisión de Fronteras al bloquearse las negociaciones para la delimitación y demarcación fronteriza.
2009	Consejo Seguridad Naciones Unidas impone sanciones a Eritrea por apoyo a islamistas somalíes y hostilidad con países limítrofes, especialmente Yibuti. Reforzada en 2011.
2016	Batalla de Tsorona entre fuerzas eritreas y etíopes.
2 de abril de 2018	Abiy Ahmed elegido primer ministro de Etiopía, en sustitución de Hailemariam Desalegn.
9 de julio 2018	Presidente Afwerki y primer ministro Abiy Ahmed declaran en Asmara el final del estado de guerra.
17 de septiembre de 2018	Eritrea y Etiopía ratifican en Arabia Saudí su compromiso con la paz ante el secretario general de Naciones Unidas, junto con representantes Unión Africana y Emiratos Árabes Unidos.

Bibliografía

— Coneel, D. *Against all odds: A chronicle of the Eritrean revolution with a new afterword on the postwar transition*. Eritrea: The Red Sea Press 1993.

— Henze, P. *Eritrea´s War. Confrontation, international response, outcome, prospects*. Etiopía: Shama Books 2001.

— international Crisis Group (ICG). «Ethiopia and Eritrea preventing war». *Africa Report*, n.° 101-22, diciembre 2005.

— ICG. «Beyond the fragile peace between Ethiopia and Eritrea: Averting new war». *Africa Report,* n.° 141-17, junio 2008.

— Sellier, Jean. *Atlas de los pueblos de África*. España: Paidós Ibérica 2005.

— De Guttry, A. *et. al*. *The 1998-2000 War Between Eritrea and Ethiopia - An International Legal Perspective*. Italia: T.M.C. ASSER PRESS 2009.

— Wrong, M. *I didn't do it for you: How the World betrayed a small African Nation*. EE. UU: Harper Collins Publishers 2005.

Capítulo quinto

Irán, un país en el candelero

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Resumen

El abandono unilateral de Estados Unidos del llamado *acuerdo nuclear* suscrito por Irán con el P5+1 y con un papel central de la UE, da pie a una reflexión sobre cómo se ha llegado a esta situación, el papel de Irán como agente perturbador en Oriente Medio y el carácter inevitable de los cambios que, más pronto que tarde, deben producirse en un país cuya política exterior resulta cuestionable por agresiva y que ha de moderar sus demandas de reconocimiento como líder regional para propiciar su plena reinserción en la sociedad internacional.

Palabras clave

Irán, Oriente Medio, acuerdo nuclear, chiismo, golfo Pérsico, petróleo, sanciones.

Abstract

United States unilateral abandonment of the of the so-called nuclear agreement signed by Iran with the P5 + 1 allows a reflection on how this situation has been reached, the role of Iran as a disturbing agent in the Middle East and the inevitable nature of the changes that, sooner rather than later, must take place in a

country with an aggressive foreign policy. Iran needs to moderate its demands to be recognized as a regional leader and to allow its full reintegration into international society.

Keywords

Iran, Middle East, nuclear agreement, Shia, Persian Gulf, oil, sanctions.

Introducción

El 14 de julio de 2015, eterno aniversario de la toma de la Bastilla, estaba en Teherán celebrando mi cumpleaños. Ese día pude ser testigo del ambiente también de celebración, esta vez nacional, con que fue acogido el acuerdo alcanzado entre Irán y el P5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad —China, Francia, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos— junto con Alemania) sobre el programa nuclear de este país, cuyo nombre oficial es el de Plan de Acción Conjunto y Completo. Flotaba en el ambiente que la nación acababa de iniciar una nueva y más prospera etapa.

Irán es un país bellísimo, una cultura milenaria e imprescindible, cuya presencia, por una razón o por otra, es permanente en los medios de comunicación. Y es que su conducta viene siendo desde 1979 objeto de especial preocupación en la comunidad internacional.

Ahí está la inquietud que suscita su pasado revolucionario y perturbador; su eventual liderazgo en la región; su rivalidad geopolítica con Arabia Saudí; su oposición al Estado de Israel, con la que trata de hacerse con la representación del mundo islámico pese al carácter minoritario con que cuenta el chiismo dentro de este; su apoyo a grupos de milicias como Hizbulá, Yihad Islámica y Hamas; su papel en la guerra Siria, donde cuenta con entre setenta y ochenta mil efectivos, según la fuente, nutridos probablemente por contingentes de refugiados afganos y pakistaníes, y eso sin contar las fuerzas de Hizbulá, tan implicadas que nada menos que un tercio de ellas ha caído en combate; sus interferencias y juegos geopolíticos en Afganistán y los países de Asia Central; su rol en Irak; la polémica suscitada por la retirada del acuerdo nuclear de Estados Unidos y el eventual alineamiento norteamericano con las tesis de Israel; su apuesta por la expansión del chiismo aun en países de tradición sunita; sus relaciones con Catar, que están en el fondo de la actual proscripción saudí del régimen; la instrumentación desestabilizadora de las poblaciones dentro del llamado arco chií...

Tal vez en relación con lo anterior, llama igualmente la atención la desinformación que existe en la red; casual no puede ser. De acuerdo en que hay muchas cosas que están mal, pero no todo lo está, ni mucho menos. Un académico no puede admitir esos discursos monocolor y sin matices. Tampoco puede pasarse por alto el doble rasero con el que desde Occidente se abordan los casos de Irán y Arabia Saudí; como, al ser este último país mucho más estricto, es más demonizado mediáticamente el primero.

Irán es uno de los países más sólidos de la región. La raíz interna del problema está en que es prisionero de la retórica de una revolución que tuvo lugar hace cuarenta años y que trata de retener una sociedad que ha cambiado y que mayoritariamente quiere mutar sus estructuras. Y ese cambio acabará por producirse más pronto que tarde. Los signos en ese sentido no son pocos; la mutación, mejor que sea pilotada desde dentro para que sea orde-

nada. Esto, a veces, hace olvidar que antes de la revolución, Irán era nada menos que el guardián de los intereses de Occidente en la región; las viejas fotos en blanco y negro de padres y abuelos que cuelgan de las tiendas vestidos con corbata lo atestiguan.

Su nombre significa literalmente 'país de los arios'; esta denominación, en 1935, sustituyó a la añeja Persia; había en ello un ánimo de modernización y refundación. Y es que el Imperio persa es uno de los grandes imperios del mundo antiguo (las dinastías de Elam son del 2800 a. C.), cuando abarcaba toda la superficie comprendida entre China y el Imperio bizantino, su gran rival histórico; llegó a incluir parte de los actuales Estados de Libia, Bulgaria y Pakistán.

Afirma un dicho que «el islam no conquistó a Persia, sino que Persia conquistó al islam», lo que significa que en Irán se dio una indoeuropeización y desemitización de esa religión, lo que lo enriqueció culturalmente, le dio solidez y lo dotó de rasgos definitorios propios.

La persa es ante todo una cultura específica y diferenciada dentro del mundo musulmán que trasciende lo étnico y lo religioso, es un nacionalismo con sus propias respuestas que se sirve del lenguaje simbólico del chiismo y sus mitos para vehicular su mensaje.

Irán es, de hecho, un vasto territorio (1 650 millardos de km^2, tres veces y media superior en tamaño al de España) que ocupa un espacio atravesado por distintas líneas de fractura (religiosas, étnicas, lingüísticas, culturales), y ha sido frontera (hasta la creación del Estado de Afganistán en 1747; su consolidación como Estado tapón se debe a lo que se conoce como el Gran Juego, o el Torneo de Sombras según el conde de Nasselrode) de los imperios indio, turco, ruso, chino; es lugar de paso hacia Oriente Próximo, el Caspio, el Cáucaso y Asia Central; de hecho, actualmente cuenta con diecisiete fronteras terrestres y marítimas.

Estas circunstancias lo convierten en una falla no solo geológica —periódicamente se suceden catastróficos movimientos telúricos en el país, como el que, en 2003, arrasó la ciudad histórica de Bam—, a caballo entre varios mundos, lo que Brzezinski identificará como uno de los cinco pivotes geopolíticos de Eurasia; en suma, una encrucijada estratégica. Es el Estado mejor situado para dominar Oriente Medio y, junto con Rusia, para monopolizar las rutas entre el Gran Oriente y el Gran Occidente. Cuenta además con un peso demográfico suficiente para ello.

Irán, además de ser parte de Asia Central, pertenece ideológica e históricamente a un Oriente Medio fragmentado y policéntrico. Y es que en Oriente Medio concurren tres grandes planos de fractura muy relevantes: uno primero religioso entre musulmanes y no musulmanes; el segundo étnico entre árabes/no árabes (turcomanos, persas, kurdos, armenios..., además, los persas han sido para no pocos los grandes rivales del mundo árabe), que su-

man a grupos subnacionales, pero también trasnacionales; el tercero nuevamente religioso y un subproducto del primero entre suníes/no suníes. A ello se suman movimientos ideológicos trasnacionales como el panarabismo o el panislamismo que acrecientan la fluidez de las identidades nacionales. Junto con los Estados —en su interior o distribuidos entre varios— conviven organizaciones preestatales, como tribus, clanes, naciones, etnias... Un contexto magmático y altamente voluble.

A ello se añade el que con sus 81 millones de habitantes (algo más del 1 % de la población mundial) albergue las segundas reservas probadas de gas y las cuartas de petróleo y su PIB sea el 20.º del mundo (el 83.º si se atiende al PIB per cápita).

El país es una estructura política milenaria que, remontándose a los aqueménidas (aún pueden verse junto a Persépolis los restos de las tiendas con las que el sah agasajó a sus invitados en 1971 con ocasión del 2500.º aniversario de su fundación), encuentra su legitimidad tanto en el chiismo (el 89 % de los iraníes son chiíes, el 10 % suníes y el 1 % de otra religión;[1] en el Parlamento hay dos sitios para cristianos armenios y uno para cristianos asirios, uno para los zoroastrianos y uno para los judíos) como en una revolución; pero es una sociedad diversa, pujante y en ebullición[2], sin ánimo de dejarse encorsetar.

Y es que a lo largo de la historia, el territorio iraní ha sido asentamiento de distintos imperios, lo que ha determinado que incorpore una diversidad de etnias en la que las más importantes son la persa 51 %, azerí 24 %, guilakíes 8 %, kurdos 7 %, árabes 3 %, luríes 2 %, baluchis 2 %, turcomanos 2 %[3] y, dicho sea de paso, unos trece mil judíos.

Existen también múltiples idiomas, de los cuales el farsi es el más importante, ya que es la lengua materna de, al menos, la mitad de los iraníes y la utilizada por todos; otro 25 % de la población tiene por lengua materna un dialecto túrquico. El persa era el lenguaje de la diplomacia turca, y hasta 1835 el segundo idioma de la India y el preferido por sus élites. Además, existen dialectos del farsi en países del entorno cultural. El sufijo *-istán*, que significa 'lugar' y que sirve de gentilicio para muchos países de la zona, es de origen persa. La extendida idea del Gran Irán, aunque solo sea en un sentido cultural, genera sentimientos irrendentistas[4].

Esta diversidad introduce tensiones en su vida política en la que aparecen movimientos nacionalistas y hasta insurreccionales. Y, a la contra, hace que

---

1 VV. AA. *Dossier Irán 2018*. Ministerio de Asuntos Exteriores 2018. Disponible en: www.maec.es

2 Keddle, Niikki R. *El Irán moderno*. Barcelona: Verticales de Bolsillo 2009.

3 VV. AA. «Dossier Irán 2018». *Op. cit.*

4 Idiomas como el darí afgano, el tayiko de Tayikistán y Afganistán, el urdu de Pakistán y el bengalí de India y Bangladés son, o bien variantes del persa, o idiomas con fuerte influencia pérsica.

los intereses iraníes vayan más allá de las actuales fronteras políticas del Estado y se extiendan a otros países anteriormente parte de su imperio, a su esfera cultural y al mundo chií en general. Con todo, la política exterior iraní manifiesta no tener ambiciones territoriales.

Antecedentes del conflicto

Los problemas que plantea Irán a la comunidad internacional son los derivados de una política exterior que trata de alterar el *statu quo* regional de modo acorde con su poder, a lo que se añaden sus intentos históricos por exportar la revolución, actos de terrorismo incluidos, y una retórica desafiante. Irán se suma así a lo que Fareed Zakaria llamaba «el ascenso de los demás», y busca su lugar como potencia regional alterando los paradigmas en una zona de por sí convulsa.

Los elementos que determinan la conflictiva política exterior iraní serían la revolución de 1979, el sistema político social, el chiismo y el conflicto entre sunitas y chiitas.

La revolución de 1979

Durante el siglo XIX, la antigua Persia fue un Estado muy débil y atrasado que no se sumó a la Revolución Industrial y de los transportes; por su relevancia geopolítica, no pudo evitar ser incorporada en el del Gran Juego y sufrió impotente sucesivas amputaciones territoriales en beneficio de Rusia, mientras las potencias occidentales se disputaban la tutela de sus intereses aun en el contexto de las dos guerras mundiales.

No obstante, fue capaz de mantener la independencia al igual que hizo Turquía. La diferencia con este país es que no se produjo la proclamación de la república tras la Primera Guerra Mundial y la cuestión de las relaciones islam-Estado no quedaron resueltas; además, el chiismo de tradición usulí, que es el que impera en Irán, es más estructurado y, por ende, más fuerte políticamente de lo que lo es el islam en el mundo sunita. Sus gobernantes adolecían del plus de legitimidad heroica con el que contaba Ataturk y no sufrieron tampoco de la frustración derivada de una derrota militar para hacer prosperar sus reformas políticas y religiosas[5].

Aun así, los prolegómenos de la revolución pueden retrotraerse a la sustitución en 1921 de la dinastía Qajar por la dinastía Pahlevi. El derrocamiento del Gobierno de Mosadeq, en 1953, cuando amenazaba los intereses occidentales en la región y la restitución de los poderes del sah, se encuentra

[5] HALLIDAY, Fred. «Contexto sociopolítico: La política interna de Irán y efectos en su política exterior». VV. AA. *Irán Potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo. Cuaderno de Estrategia n.º 137*, Ministerio de Defensa 2007, pág. 28.

entre los prolegómenos de la Revolución de 1979 y fue determinante para el desarrollo de una visión fuertemente nacionalista que derivó más tarde en un sentimiento antioccidental. Un error que debería tenerse en el haber a la hora de evaluar cualquier posible opción política que promoviese una intervención.

Así, la occidentalización, que el sah emprendiera con el nombre de *Revolución Blanca* a partir de 1963, pese a su carácter exitoso, se identificó con un régimen dictatorial y corrupto ejercido en beneficio de las minorías privilegiadas y tutelada por intereses norteamericanos. Irán fue en ese periodo el baluarte de Occidente en la región; su situación de enclave geopolítico y su carácter diferenciado de los Estados sunitas lo convertía en gendarme y aliado natural de Israel según declaró el sah el 24 de abril de 1960.

El éxito de la revolución se debe a la impronta personal y a las habilidades políticas del ayatolá Jomeini, pero también a que, con todo, se mantenían intactas las estructuras tradicionales de poder; estas se mostraron capaces de desafiar a la occidentalización e hicieron caer un Estado fuertemente armado prácticamente sin lucha[6].

El enfrentamiento con los Estados Unidos y la guerra con Irak sirvieron para apuntalar un régimen que, como Saturno con sus hijos, fue capaz de desembarazarse de quienes lo habían hecho posible; así, los líderes del Partido Comunista, el Tudeh, fueron ajusticiados en 1980 en el contexto de la denominada *Revolución Cultural*. Las consignas del nuevo régimen, «Independencia, libertad y República Islámica» y una propuesta «Ni este, ni oeste; República Islámica» delatan la voluntad de crear una nueva opción política válida para los países musulmanes.

La revolución convirtió a Irán en la porción liberada de la *umma,*[7] en un faro que iluminaba al resto de los países hermanos sunitas mientras el resurgir de los valores religiosos se identifica ampliamente con el sentimiento nacional, un antídoto contra la pérdida de identidad. El resultado es que lo islámico se convirtió en iraní y dotó a la revolución de una nueva identidad[8] produciéndose una mezcla y hasta un liderazgo de categorías en principio incompatibles. Y es que dar al islam una dimensión revolucionaria le libraba de ser considerado un factor de atraso mientras Occidente y sus valores dejaban de ser equivalentes a la modernización[9].

Fue la primera *revancha de Dios*, un auténtico *retorno de Dios a las relaciones internacionales*. El resultado es una paradoja: Irán se convirtió a ojos occidentales en el campeón del mundo árabe, cuando en realidad es persa, y

---

6 De Planhol, Javier. *Las naciones del Profeta.* Biblioteca del Islam Contemporáneo. Barcelona: Ediciones Bellaterra 1988, pág. 667.

7 Ibídem, pp. 667-669.

8 Ibídem.

9 Ibídem.

en el líder del mundo islámico cuando el chiismo una rama minoritaria y secularmente perseguida.

El sistema político-social

El modelo político vigente en Irán obedece al esquema reflejado en la obra *Velayat e faquih (El guardián jurisconsulto)* del ayatolá Jomeini. Tal modelo admite la idea de democracia siempre y cuando asuma las normas, principios y valores islámicos; es decir, no todas las ideas son admisibles. Esto se traduce, por ejemplo, en un cribado de los candidatos y opciones disponibles que afecta a la legitimidad del sistema. A esto se añade un sistema de control electoral que posibilita el fraude. El resultado es que Irán ocupa el lugar 150 de 167 en el *Democracy Index* publicado en 2017 por *The Economist*.

En lo que a estructura se refiere también prima lo religioso, en último término a través de un guía supremo que dispone de poderes efectivos (como el mando de las Fuerzas Armadas) y es el encargado de delinear las líneas maestras de la política al tiempo que inserta a los clérigos en la estructura del Estado[10] y los somete a su razón. Esta primacía se da en el marco de un juego de balances y contrapesos institucionales con los que se pretende promover la cultura del consenso interno de la élite político-clerical para evitar cualquier sombra de absolutismo personalista[11].

El sistema político es, en la práctica, un juego de equilibrios entre diferentes factores y sectores en el poder, lo que da al presidente un margen de poder limitado. Y debe considerarse que ser clérigo no implica ser irracional ni dejar de ser pragmático. De hecho, los Gobiernos iraníes, y muy en particular el de Rouhani, se han caracterizado por el gran peso académico de sus miembros, la mayoría con estudios de posgrado realizados en el extranjero.

El régimen iraní no es monolítico. Radicales y reformistas controlan unos sectores y otros, lo que da origen a políticas evolutivas y en arabesco. En la configuración de estas intervienen múltiples facciones, organizaciones y personalidades, cada una de ellas con intereses concretos[12]. Tan es así que algunos autores hablan de una *república oligárquica*, una mesocracia que no responde a los estándares occidentales asentada sobre el clientelismo y el reparto de las rentas del petróleo.

Beneficiarias de los dividendos del petróleo, además de la guardia revolucionaria, se encuentran las milicias paramilitares Basij, que constituyen una

10 Yann, Richard. *El islam shií*. Madrid: Ediciones Bellaterra 1998.

11 Zaccara, Luciano. «Irán: sociedad política y económica». vv. aa. *Irán como pivote geopolítico. Op. cit.*

12 Nasr, Vali. «La nueva potencia hegemónica». vv. aa. *La Vanguardia Dossier, Irán por dentro,* n.º 24/2007, pp.18-26.

fuerza capaz de movilizar a varios cientos de miles de hombres (hay quien habla de diez millones) —son los *sans-culottes* del siglo xxi, el proletariado de la urbanización (Teherán tiene trece millones de habitantes y más de dos millones de desplazados diarios), la fuerza moral del régimen—, o las fundaciones revolucionarias, que tienen mucho peso, ya que controlan en torno a un 25 % del PIB y no pagan impuestos[13].

La sociedad iraní es una sociedad joven (su población se ha duplicado desde la revolución, que puso fin a las prácticas de control de natalidad del régimen del sah, si bien ahora su tasa de fecundidad se sitúa en 1,7 hijos por mujer, lo que indica un nuevo cambio social; en torno a 38 millones de iraníes tienen menos de veinte años; la mayoría no conoció los tiempos de la revolución), pujante, culta (la educación se ha mostrado como una prioridad real de Estado para hombres y mujeres), contradictoria. No es una sociedad uniforme (razas y lenguas la hacen necesariamente diversa) ni tampoco estática: ha experimentado notables cambios; por ejemplo, desde 1979 hasta 2014 la población urbana ha crecido del 40 al 69 %, lo que a su vez trajo consigo su proletarización.

Una sociedad que, pese a parecer cerrada, hace del persa una de las lenguas principales de Internet. Además, tiene el problema de la emigración de los mejor preparados, lo que, a su precio, garantiza la conexión con el exterior; el turismo ha sido una industria creciente y que tiene efectos internos y mejora la imagen del país. Llama también la atención la incorporación de la mujer al mercado laboral, en contraste con los países sunitas; de hecho, el 65 % de los estudiantes son mujeres.

Hay una fractura entre sistema político y sociedad real; se apunta a una pérdida de religiosidad que, *de facto*, ha motivado diversas campañas de promoción. La presencia de entre dos y tres millones de drogadictos[14], por ejemplo, es un severo cuestionamiento del sistema normativo y moral; Irán es no solo un país de tránsito, sino también de consumo de estupefacientes. La revolución se ha institucionalizado anquilosándose y ya no es capaz de aportar más soluciones salvo reproducirse a sí misma. Lo que no es en modo alguno discutible es que el régimen se mantiene estable, aunque se trata de una estabilidad susceptible de modificarse abruptamente.

Y es que son muchos los problemas que la acucian y no solo religiosos, entre ellos un paro de cerca del 10,4 % en 2014 (según otras fuentes 20 %); en 2018 ha crecido notablemente y, en el caso de los jóvenes, alcanza oficialmente un 29 %; hay distintas informaciones sobre protestas en ciudades iraníes. La economía es deficitaria en alimentos (30 %) y, como consecuencia de las sanciones, Irán debía importar la gasolina que consumía (la mayo-

13 Schirazi, Asghar «Una república imposible». Ibídem.

14 Vatanca, Alex. «Republic enemy. US policy and Iranian elections». *Janes Intelligence Review,* 2008, pág. 8.

ría de sus vehículos funcionan con gas). Todo ello se combinaba con un desigual reparto de la riqueza[15] del petróleo —que sitúa a más del 18,7 %[16] de la población por debajo del límite de la pobreza— y la presencia de corrupción, así como de poca eficiencia en la gestión de los fondos públicos. El sistema bancario es débil, con falta de oferta de crédito y *chiringuitos financieros* que lo ofrecían al 30 %[17].

El ineficiente sistema económico no se basa en la economía de mercado, tiende más bien hacia la economía centralizada. El Estado es omnipresente, controla entre el 67 y el 88 %[18] del PIB. Además, el 62 % de los ingresos por exportaciones y el 70 % de los ingresos del Estado dependían en 2017 del petróleo, lo que daba origen a una economía rentista[19] y a un crecimiento tildado de empobrecedor, ya que, sin llegarse a generar el conocido como *mal holandés*, ha sido fuente de múltiples desequilibrios al promover una cultura de la subvención y desincentivar la innovación. El Estado ha desarrollado un relevante esfuerzo por diversificar sus fuentes de recursos.

Las sanciones del Gobierno Trump pueden profundizar, y mucho, en estos desequilibrios, porque, de hecho, la Casa Blanca en sus declaraciones del pasado 8 de mayo se comprometía al cabo de noventa días a «una presión financiera sin precedentes en la historia contra Irán». Y este es el país del mundo que, después de Corea del Sur, mayor incremento de su índice de desarrollo humano ha experimentado en los últimos treinta años.

Irán fue un Estado desarrollista antes de la revolución que, entre 1960 y 1979, creció al 9 % anual; tras la grave recesión económica de los años posteriores a esta y la guerra con Irak, Irán creció entre 1989 y 2003 al 7,5 %. No obstante, a partir de entonces, las sanciones provocaron que entrase en recesión. Con la firma del acuerdo nuclear accedió a sus fondos congelados en bancos extranjeros y recuperó su lugar en el mercado de petróleo obteniendo un crecimiento del PIB anual en marzo de 2017 del 12,5 % mientras la inflación bajaba en torno al 10 %. En 2018, tras el abandono de los acuerdos por EE. UU., el rial se ha llegado a depreciar un 85 % y la inflación se ha disparado[20]. Y es que, entre 2012 y 2016, Irán perdió 160 000 millones de

---

15 La renta es acaparada por una minoría. El 10 % de la población con más altos ingresos dispone del 30 % de ingresos, mientras el 10 % de los más pobres solo cuenta con el 1,6 %.

16 CIA *World Fact Book*.

17 Falahi, Alí (2 de enero de 2018). «Los detonantes económicos del estallido de las protestas en Irán». *El País*.

18 Maleki, Abbas. «¿A dónde va Irán?». vv. aa. *La Vanguardia Dossier, Irán por dentro*, n.º 24/2007, pág. 29.

19 Hakiminian, Hassan. «La economía después de la Revolución». vv. aa. *La Vanguardia Dossier, Irán por dentro,* n.º 24/2007, pág. 75.

20 Falahi, Alí (2 de enero de 2018). «Los detonantes económicos del estallido de las protestas en Irán». *El País*.

dólares por la incapacidad de vender el crudo[21]. Con las nuevas medidas se estima que puede perder hasta un 70 % de su producción. Por si fuera poco, en 2017, una dura sequía ha arruinado su agricultura y le ha hecho incumplir su compromiso de suministrar electricidad al sur de Irak que Arabia Saudí se ha apresurado a ofrecer suplir.

El chiismo

El desencuentro en el mundo islámico, la fractura, la temida *fitna*, surge a la muerte del profeta y tiene por causa primera su sucesión. Según los chiitas, el profeta, en un sermón pronunciado en Ghadir al-Jumm a la vuelta de una peregrinación a La Meca *(Hajj)*, designó a Alí como sucesor. Para los sunitas, sin embargo, esta fue una declaración de afecto. Y el designado, Abú Bakr, fue el elegido para dirigir la oración por el profeta cuando se encontraba mortalmente enfermo.

La *umma,* desde ese momento, se separa entre los legitimistas, aquellos que consideran que su sucesor debía ser un miembro de su casa *(ahl al bayt)*, en concreto Alí, su primo y yerno, y no el designado (el ya citado Abu Bakr, el primero de los cuatro califas rectamente guiados, los *rachidum*). Los primeros tomaron el nombre de *chiitas* ('el partido de Alí'), mientras que los otros se identificarían como *sunitas* (de la palabra *sunna*, el 'procedimiento acostumbrado', el 'camino trillado'). La evolución del califato con los sucesores del primer califa, Omar, y sobre todo Utmán, y el posterior asesinato de Alí consolidarían la fractura[22].

Los chiíes mantienen que el liderazgo de la comunidad corresponde a una línea de los descendientes de Alí, el último de los cuales se encuentra en ocultación. Estos disponen, como el profeta, de la doble condición de líderes religiosos y políticos, y reciben el nombre de *imanes*. En tanto no llega el último, la comunidad cuenta con la orientación de expertos juristas, razón que subyace en la creación de una jerarquía eclesiástica que, a diferencia del mundo católico, no hace intermediación.

Además, el chiismo no es monolítico, y cabe distinguir dos tipos principales: duodecimanos (el grupo mayoritario) y septimanos (o ismailíes, surgido cuando, al sexto imán no le sucedió primogénito; una de sus ramas tiene por representante al *aga jan*); un tercer tipo minoritario sería el de los quinquemanos o zaidíes (un grupo ubicado en el norte de Yemen con una teoría más populista próxima a los jariyíes y también a los sunitas, pues no consideran infalibles a los imanes; es el credo de los rebeldes hutíes*)*. El número (12, 7 o 5) designa al último de los imanes legítimos de la línea, cuyo retorno tras la ocultación traerá de nuevo la justicia al mundo.

---

21 Muns, Alexandre (4 de agosto de 2018). «Claves del acuerdo nuclear con Irán». *Cinco Días.*

22 Martín, Javier. *Suníes y chiíes. Los dos brazos de Alá*. Los libros de la Catarata 2008.

En los principios de la religión *(usul-ad-din)* se diferencian sobre todo en la *imama,* esto es, en la autoridad de los imanes, legítimos líderes de la comunidad y capaces de interpretar el sentido oculto de las escrituras; estas se reconocen así, en cierto sentido, incompletas sin esa referencia mística, lo que por otro lado dota a la religión de un componente esotérico frente a la exaltación sunita de la exégesis literaria[23].

Los profetas hicieron llegar la palabra en forma de libro y presentan la letra de la revelación, pero es una escritura codificada que debe descifrarse; el imán es el que penetra la dimensión esotérica y la transmite a los iniciados, dando pie a una religiosidad prodigiosamente fértil. El Corán es así el *guía silen*cioso, y el imán es el *Corán hablante*[24].

El chiismo duodecimano tampoco es monolítico; es un conjunto de mundos con espacios de indefinición. En el chiismo siempre ha habido diferentes *marja-e taqlid* ('fuentes de emulación', el máximo nivel jerárquico), líderes religiosos a imitar por los creyentes, y nunca uno solo, con lo que su pluralidad y diversidad estaban aseguradas; además, pertenece a distintas naciones y escuelas (colegios) que rivalizan entre sí. Sus enseñanzas y mandatos morían con ellos[25].

Consecuentemente, cada comunidad chií tiene sus propios intereses, lo que genera conflictos interchiíes; subsisten aun dentro de la misma rama y escuela (colegio) importantes rivalidades personales y doctrinales que han llegado a producir hasta el asesinato de grandes líderes, como para diversas fuentes fue el caso del gran ayatolá Mohamed Baquer al-Hakim[26].

Ni siquiera la autoridad de Jomeini permaneció incontestada; algunos de sus pares no aceptaron ni su autoridad ni sus propuestas más relevantes. Situación que se da aun con más fuerza en el chiismo de países del entorno, como con el ayatolá Fadlalá, fundador del grupo ideológico Hizbulá. No obstante, también dispone de puntos de convergencia, como lo son las ciudades santas y, especialmente, Kerbala (Irak), donde se encuentra enterrado el imán Hussein, y aúna peregrinaciones, doctrinas, ideas, alianzas y financiación[27].

El chiismo es así una religión en la que coexisten quietismo y radicalismo, teocracia y laicismo; todo ello resulta posible sin necesidad de salirse de esta y acudiendo a la doctrina. Plantea como claves conceptos de injusticia, legitimidad y martirio mientras se presenta como la religión de los desposeídos. Y es que, históricamente, los chiíes han sufrido trece siglos de marginación social; han sido una minoría dominada, oprimida y desheredada cuya

---

23 Aruflo, Alessandro. *El Mundo Islámico. De Mahoma a hoy.* Madrid: Editorial Popular 2002.

24 Al Gharbi, Iqbal. «El chiismo y el Magreb». *Akkar/Ideas,* primavera 2009, pp. 20-21.

25 Ibídem.

26 Ibídem.

27 Martín, Javier. *Op. cit.,* pp. 14-21.

historia estaba ligada a demostrar la legitimidad de la lucha por restaurar la ley de Dios en la Tierra; desposeimiento y opresión hicieron de ellos los parias del islam, pero también modelaron su carácter; una personalidad paciente, desconfiada, fiera a la vez que dotada de una inmensa capacidad de sufrimiento. El chiismo, así, se constituye en una contracultura[28].

En 1501, el advenimiento de la dinastía Safaví en la antigua Persia se sirvió del chiismo para legitimarse y confrontar con el sultán otomano suní; puso a la religión al servicio de una dinastía, forzó la conversión de no pocos grupos y contribuyó a la creación de una estructura religiosa —hecho inédito en el mundo islámico— que primero se sometió al régimen y sirvió a sus propósitos, lo que reforzó el aparato del naciente Estado, pero después se alzó contra él imponiendo sus dinámicas[29].

De este modo, el chiismo quedó constituido en un elemento identitario persa. A la contra, los chiíes de origen árabe quedaron lastrados como quintacolumnistas; han vivido bajo regímenes que no reconocían expresamente su identidad y características, que se transformaron de chiíes arabohablantes a arabochiíes, y de ahí a chiíes árabes. El rasgo chií se hizo más relevante que cualquier otro de los elementos identitarios de etnia, clase económica, religión y cultura[30]. Mientras, los grupos culturalmente persas, pero suníes (como los tayikos), también vieron afectada su identidad.

La revolución, por su parte, convirtió al chiismo en la vanguardia del mundo islámico y dotó a su narrativa nacional de un contenido universal, mesiánico y de contestación. Se produce, como consecuencia, un cambio de referencia que pasa de nacional a trasnacional. Irán se presenta así como líder de un mundo, el chií, que supera sus límites territoriales y tiene sus lugares sagrados en otro país (Irak).

El conflicto entre sunitas y chiitas

Los chiíes suponen entre un doce y un veinte por ciento de los musulmanes, entre unos 120 y 250 millones de fieles[31], el grupo musulmán que más ha crecido en tiempos recientes. Su área de preponderancia alcanza hasta la India, y pueden clasificarse en tres categorías: hablantes de árabe, persa y urdu[32].

En lo que se refiere a su distribución geográfica, hay que reseñar que es un grupo mayoritario en Azerbaiyán (75 %), Baréin (61,4 %), Irán (93,5 %)

---

28 Al Gharbi, Iqbal. *Op. cit*., pp. 20-21.

29 Martín, Javier. *Op. cit.*

30 Mneimneh, Hassan. «The arab reception of Vilayat-e-Fasquih. The counter-Model of Muhammad Mahdi Shams al-Din». *Current trend in Islamist Ideology,* vol 8.

31 Del Pino, Domingo. «Chiitas contra Sunitas». *Revista Española de Defensa,* n.º 246, noviembre 2008, pp. 62-67.

32 Martín, Javier. *Op. cit.*

e Irak (62,5 %); se sitúa en porcentajes considerables en el Líbano (41 %) y Yemen (47 %); y se encuentra en clara minoría en Kuwait (30 %), Pakistán (20 %) —este Estado fue fundado por el líder chiita Alí Jinnah—, Siria (15,3 %), Turquía (20 %), Emiratos Árabes Unidos (16 %) y Arabia Saudí[33]. La conformación es la de una media luna, arco o creciente, cuya base descansa sobre Irán, al que frecuentemente se acusa de manipularla como si fuera un todo coherente.

Esta teoría panchií fue lanzada en 2004 por Abdalá II de Jordania. No obstante, resulta cuestionable, pues cada país tiene sus propios intereses; por ejemplo, Irak no hubiera podido mantener su conflicto con Irán de no apoyar los chiíes al régimen. En la guerra que enfrentó a Armenia con Azerbaiyán por Nagorno Karabaj, Irán junto con Rusia apoyó a la cristiana Armenia, enfrentándose así con la sunita Turquía, que apoyaba al chií Azerbaiyán.

En esta línea, además, Irán es un aliado incómodo hasta para sus socios actuales. En los libros escolares sirios —un régimen panarabista laico—, se enseña que el mundo árabe padeció la dominación cultural del Imperio persa e incluso que algunas provincias árabes, como el Juzestán iraní, están realmente bajo ocupación persa. En Irak, que tanto debe de la derrota del Dáesh a las milicias chiíes patrocinadas por Teherán, se han registrado manifestaciones antiraníes. Esto quiere significar que los pueblos referidos, dotados de una cultura específica, tampoco están por la sumisión a Irán y que su eventual control de Oriente Medio, o mejor dicho del mundo chií de Oriente Medio, no es tan sencillo o natural[34].

Escribía Freud en su trabajo *El malestar en la cultura* que los grandes conflictos no se producen entre las grandes diferencias, sino sobre las diferencias menores; la menor diferencia exige, para demostrar la fe en la propia causa, la mayor de las violencias. Los grandes conflictos no son interreligiosos, sino intrarreligiosos.

En esta lógica, algunos suníes acusan a los chiíes de ser heréticos al creer que Alí dispone de un estatus divino, esto es, de ser asociadores (*shirk, '*asociar otros dioses a Dios') y politeístas, lo que es grave delito en el islam. Razón por la que igualmente les imputan ser hipócritas *(munafiqun)* y faltar de corazón a la fe.

Además, la doctrina de la infalibilidad de los imanes sitúa a estos, a su juicio, al mismo nivel que el profeta Mahoma, con lo que, *de facto*, se está cuestionando su carácter de último y sello de los profetas; el chiismo, en esta lógica, presenta al Corán como imperfecto, toda vez que no puede interpretarse por sí mismo, ya que debe serlo correctamente por los imanes. Entre las

[33] Del Pino, Domingo. *Op. cit.*

[34] Gordon, Evelyn (2 de agosto de 2018). «Irán Aliado incómodo» [en línea]. *Israel Noticias*. Disponible en: www.israelnoticias.com.

creencias más populares de este colectivo destaca creer que a los chiíes les resultaba lícito matar suníes *(nasibi)*[35].

El resentimiento de los chiíes hacia los suníes es menos acusado. Consideran que el Corán no incluye toda la revelación, que algunos versículos han sido omitidos (más concretamente los que daban el poder a Alí, sura *al-wilaya* y sura *al-nurayn*) y algunos hádices han sido deliberadamente olvidados; pero no los reintroducen porque eso habría sido equivalente a generar una nueva religión, aduciendo que, siguiendo el ejemplo de Alí, que lo toleró, pretenden preservar la comunidad[36].

Suelen comparar a los wahabíes con los jariyíes, gentes que exceden los límites *(ghuluw)*, nómadas incultos que, tras islamizarse, han vuelto a la ignorancia de la vida en el desierto y son agentes occidentales; frente a ellos, productos de una civilización más refinada, una forma de superioridad *(shu´ubiyyah)*[37].

El cuestionamiento que hacen los chiitas de los sucesores del profeta (Abu Bakr, Omar y Utmán) al considerarlos ilegítimos, los convierte en falsarios y, por tanto, ataca su enseñanza, que es uno de los pilares doctrinales del salafismo y que de esta manera se ve muy herido. El rey de Arabia Saudí, Abdel Aziz, llegaba a decir en 1910: «Odiamos a los turcos solo un poco menos de lo que odiamos a los persas, debido a las prácticas infieles que han introducido en nuestra fe». Curiosamente, las razias wahabíes determinaron que un amplio porcentaje de árabes de Mesopotamia se convirtiera al chiismo.

Los márgenes del conflicto entre sunitas y chiitas oscilan, pendularmente y aun sin solución de continuidad, entre el *taqarub* ('reconciliación') de signo ecuménico y el *takfir* ('excomunión') por su carácter herético. Y el recorrido del péndulo ha demostrado ser de tramo corto y depender del interés de quien lo puede mover.

Y es que, ya en el siglo XVIII, Nadir Shah[38] intentó que se reconociera al chiismo como una *madhab* más, esto es, como una escuela coránica más del islam, la quinta. Otras grandes figuras del islam también han planteado, durante el siglo XX, la creación de una escuela *ja´afari*, lo cual fue visto como una instrumentación chií[39]. Iguales esfuerzos se hicieron desde el mundo chiita, comenzando con el propio Imam Jomeini promoviendo, por ejemplo, la figura de Abú Bakr, que es el más aceptable de los rachidum para los chiitas. No obstante, aceptar a los chiitas como una quinta escuela coránica

35 Barm, Samuel. *Sunnis and Shiites-Between Rapprochement and Conflict.*

36 Ibídem.

37 Ibídem.

38 Shah de Persia, fundador de la dinastía de los Afsharidas.

39 Elad Altmand, Israel. *The Sunni-Shi´a Conversion Controversy. Washington* Hudson Institute. Current Trends in Islamist Ideology, vol. 5, 2007.

es difícil, porque los dictados de cualquiera de ellas son válidos para todas los demás.

La visibilidad del régimen iraní enfrentándose a Israel y Estados Unidos o desarrollando su programa nuclear le han dado, en el pasado, popularidad y reconocimiento en el mundo árabe, lo que junto con las actividades misioneras organizadas (profesores, centros culturales..., un *poder suave*) se ha traducido en un notable incremento en el número de conversiones al chiismo procedentes del mundo sunita (Argelia, Siria, Libia, Líbano...); esto ha generado desconfianza y un posicionamiento hostil de quienes una vez se habían sentido receptivos a las ideas de comunión, además de provocar la respuesta institucional de los países sunitas.

La visibilidad de Irán hizo también que las minorías chiíes no integradas se sumaran a sus propuestas, pero dificultó igualmente el proceso de asimilación y enconó el discurso antichií ante el aumento de poder de un actor no árabe que ponía en riesgo la visión nacionalista e identitaria de algunos actores árabes.

Irán ha transferido al islam en su conjunto el sentimiento vindicativo chií; así, trata de presentarse como el paladín de un islam perseguido y guardián de sus esencias. La cuestión es que, desde el realismo político, los puentes entre suníes y chiíes pueden servir, a su vez, para el aislamiento estratégico de Arabia Saudí.

Para que se aprecie el nivel de paranoia del enfrentamiento valga esta noticia de HISPAN TV de fecha 13 de julio de 2018 sobre el uso de *armas climáticas* en el contexto de la pertinaz sequía que padece Irán: «Quizás Israel haya deshidratado nubes en Irán desde Arabia Saudí. Un politólogo israelí admite que el régimen de Tel Aviv podría haber deshidratado nubes que se dirigen hacia Irán para influir en clima del país persa».

Estado actual del conflicto

Las correlaciones de fuerzas y el carácter policéntrico de Oriente Medio dan lugar a un juego pragmático y bismarckiano de alianzas, explícitas e implícitas, por imposibles y contra natura que parezcan. Estamos, y se verá, hablando de auténticos juegos malabares, al uso del más puro realismo político.

En este contexto, Irán ha renunciado a la recuperación de los territorios perdidos a lo largo del siglo XIX. No hay anhelos de expansión territorial aunque, de vez en cuando, surjan esporádicas reclamaciones sobre Baréin, recordando que fue una provincia de la antigua Persia; y aún mantiene en su poder tres islas de los Emiratos Árabes Unidos ocupadas desde los tiempos del sah. Irán, a su vez, trata de presentarse como un *poder suave*, constructivo y componedor en el ámbito de su esfera cultural.

Su política exterior desde 1979 podría calificarse de dual en el sentido de que ha tratado de exportar la revolución y atender a sus intereses nacionales simultáneamente[40], primando unos u otros más o menos según la fase considerada aunque sus anhelos revolucionarios tienden a desaparecer. Su política tiene así las dimensiones de su pasado: imperial, revolucionaria y religiosa[41]. Hay que reseñar que está probada su participación no tan lejana en actos terroristas.

Cabe dividir la política exterior de este país en cuatro fases; una primera de exportación de la revolución que abarcaría el periodo de 1979 a 1989. A partir de entonces, con la sustitución como guía de Jomeini por Jamenei se inicia un nuevo ciclo, *de facto*, el termidor del movimiento revolucionario con la moderación que requiere el acompasamiento a la realidad internacional. Jamenei es pragmático y busca, como prioridad, la inserción de Irán en su entorno regional, eso sí, como líder.

Con él, Irán se incorpora al sistema internacional de la mano de los presidentes Rafsanjani, primero, y Jatami, después, en un periodo que alcanzaría hasta 2005; entonces, tras ser el país incluido en 2002 en el llamado Eje del Mal, se producirá aquel año el ascenso de Ahmadineyad, que marcaría un regreso a la confrontación, especialmente tras su elección en 2009, lo que llevó a sanciones más duras que las ya impuestas en Naciones Unidas en 2006, esta vez específicamente por parte de Estados Unidos y la UE en 2012. En 2013, la llegada de Rouhani traería de vuelta posiciones más conciliadoras; este calificó la divergencia en torno al programa nuclear como innecesaria, dando paso al acuerdo de 2015.

En cualquier caso, no hay un frente homogéneo suní frente al chiismo. El mundo suní se encuentra más fragmentado que el chií, indubitativamente liderado por Irán desde una perspectiva estatal; no obstante, descuellan países como Arabia Saudí (32 millones de habitantes, ocho millones de ellos trabajadores extranjeros), pero no puede competir en población con Egipto (95 millones) y Turquía (80); además, Pakistán (193) se sitúa en los aledaños de la región.

Arabia Saudí es el paladín wahabita. Incluye los santos lugares del islam, La Meca y Medina, de ahí su papel de referencia y su especial legitimación, que se suma a sus reservas petrolíferas. El rey de Arabia Saudí antepone a todos sus títulos el de guardián de los santos lugares y, por ende, de las esencias de la religión[42].

No obstante, es un país esclerotizado con una organización interior cuasi feudal basada en un sistema de privilegios; se configuró definitivamente

40 Halliday, Fred. *Op. cit.,* pág. 35.

41 Ibídem, pág. 24.

42 Matalobos González de la Vega, Ignacio. «Yemen». vv. aa. *Panorama geopolítico de los conflictos 2012.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013.

como Estado en 1932. Su política exterior incorpora una mescolanza a veces contradictoria entre intereses e identidad.

Así, si por un lado se erige en representante del islam y se opone al Estado de Israel, habiendo financiado la expansión del movimiento wahabita por el mundo, por otro, mantiene una alianza estratégica con Estados Unidos desde 1945[43] que, si le hace fuerte, a juicio de no pocos locales, lastra inevitablemente su legitimidad y liderazgo en la zona.

Se presenta como la cabeza del mundo suní (y del islámico) y con una importante comunidad chií en sus territorios, precisamente, además, en la región oriental, la gran zona petrolera del país; su rivalidad con Irán se insta en el histórico desafecto entre chiíes y suníes. Su dependencia estratégica quedó claramente manifiesta durante la invasión de Kuwait, cuando debió aceptar el despliegue de tropas norteamericanas en un territorio tradicionalmente vedado a no musulmanes. Como Piscatori afirma:

«El caso saudí nos lleva a cuestionar, primero, si existe una cosa llamada política exterior islámica y, segundo, si el islam desempeña un papel tan importante en la política exterior saudí como se cree habitualmente. Si por política exterior islámica se entiende que un conjunto de valores determina de manera uniforme lo que será la política, entonces no existe tal cosa»[44].

Arabia Saudí, tras la revolución, sustituyó a Irán como guardián preferente de los intereses occidentales en Oriente Medio. Pese a ello, ciudadanos saudíes han sido sospechosos de financiar a través de donaciones religiosas *(waqf)* movimientos ultramontanos de signo salafista; además, tiene problemas de delimitación de fronteras con sus vecinos.

Como prolongación de los añejos odios entre sunitas y chiitas, Arabia Saudí e Irán han mantenido una disputa de modo indirecto, pero que ha ido creciendo en violencia e intensidad, se ha desplazado a otros terrenos y se ha materializado en otros territorios *(proxy wars)*.

Así, ha apoyado a Irak en su enfrentamiento con Irán y tratado de quebrar el eje sirio-iraní creado en 1988 para hacer frente a Sadam Huseín apoyando tanto a la oposición como a movimientos islamistas en su interior, política que ha seguido durante la guerra civil siria. En Afganistán, los saudíes y los pakistaníes (principales beneficiarios de las donaciones saudíes) apoyaron al régimen talibán (fue uno de los tres países que los reconocieron), mientras que Irán lo hacía a la Alianza del Norte.

---

[43] Se escenificó mediante el encuentro entre el rey Faisal y el presidente Roosevelt a bordo del acorazado *Quincy* en 1945. Durante este, Ibn Saud preguntó al presidente Roosevelt si creía en Dios o tenía colonias. MEDDEB, Abdelwahab. *La enfermedad del Islam*. Barcelona: Galaxia Gutenberg 2003.

[44] FERNÁNDEZ-MOLINA Irene. «Islamismo y relaciones internacionales». *Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad General Gutiérrez Mellado,* tomo I, UNED 2009, pp. 291-286.

Además, Arabia Saudí (e Israel también) ha respaldado a los kurdos de Irán e Irak, que son sunitas. Igualmente se ha enfrentado en el Líbano a Hizbulá, el grupo chií apoyado por Irán. Es más, en 2017, acompañada de algunos países del Golfo, entre otros, declaró que considerará al Líbano país hostil en tanto que Hizbulá forme parte de su Gobierno. El primer ministro Hariri dimitió durante una visita a Riad alegando la existencia de una conspiración para acabar con su vida instigada por Hizbulá, que fue responsable ya del asesinato de su padre, mientras Irán acusaba a Arabia Saudí de haberle forzado a ello.

En clave religioso-política, merecen citarse las protestas iraníes tras la muerte de peregrinos chiitas en La Meca en 1987 tras una manifestación antijudía o las críticas a la gestión saudí de la avalancha humana de 2015; de hecho, ha habido periodos en que se prohibió la peregrinación a los ciudadanos iraníes. La ejecución en 2016 del clérigo chií Nimr Baqr al-Nimr, acusado de terrorismo, condujo a la ruptura de relaciones entre ambos países; y en 2016 también acusó a Arabia Saudí de haber atacado con misiles su embajada en Saná.

Irán, por su parte, tras la revolución, denunció por ilegítimos a los regímenes monárquicos de los países del entorno, tratando de exportar su modelo de república islámica, y apoyó distintos movimientos y complots con tal propósito en los países de su entorno. En 2011, fue detectado un posible intento de atentado contra el embajador de Arabia Saudí en Estados Unidos. En 2017, los saudíes acusaron a Irán de haber suministrado armas, y especialmente misiles, a los rebeldes hutíes en Yemen, que estos lanzarían luego contra Riad. Una no victoria de la coalición suní en Yemen pondría en riesgo geopolítico el liderazgo saudí en el área.

Irán se ha abierto así un pasillo, a través de su influencia en Siria y el Líbano, que le ha llevado hasta el Mediterráneo, pero que también le ha puesto en contacto directo con Israel, haciendo viables sus amenazas aunque solo sea a través del armamento de sus enemigos, pero también de sus tropas desplegadas en Siria.

Como resultado de estas tensiones, los saudíes parecen mostrar signos de reevaluar, desde el punto de vista pragmático, su relación con Israel (no existen relaciones diplomáticas, se han autorizado sobrevuelos hacia Israel para aeronaves procedentes del Lejano Oriente, lo que puede ahorrar casi dos mil kilómetros), toda vez la convergencia de intereses vitales y el paraguas de aliados comunes como Estados Unidos.

Según el SIPRI, en 2017 realizó el tercer gasto más alto en defensa, 70 000 millones de dólares, equivalente aproximadamente al 10 % de su PIB. Irán gastó 14 500 millones de dólares e Israel 19 500 millones. La intervención en Yemen —un conflicto armado, en un país además azotado por el cólera y la hambruna con un 53 % de sunitas y 47 % de chiitas y con una larga frontera con Arabia Saudí, iniciado en 2014 y en el que desde 2015 interviene

Arabia Saudí liderando una coalición internacional de Estados sunitas— le cuesta entre 3 000 y 5 000 millones de dólares. La perspectiva geopolítica de la guerra de Yemen es que, de obtener la victoria, Irán tendría el control directo o indirecto de los dos accesos claves de la península arábica, los estrechos de Ormuz y Bab el-Mandab (el poético nombre de la Puerta de las Lágrimas) y controlaría los flujos de petróleo de la región.

En Baréin (base de la V Flota), la mayoría chií del país está sometida a la autoridad de gobernantes suníes, y que, según el secretario de Estado norteamericano Tillerson en 2017, trataban a los chiíes como ciudadanos de segunda; de hecho, llevan años admitiendo como ciudadanos a suníes para compensar la desigualdad demográfica. Las protestas de 2011 trajeron como consecuencia el desplazamiento temporal de tropas de Arabia Saudí para controlar el movimiento, y acusaron a Irán —que ya en 1981 había intentado un golpe de Estado— de ser su instigador. Irán, por su parte, protestó por estas acciones. Baréin posibilita el control del sector oriental del golfo Pérsico[45].

Los países del Golfo mantienen relaciones ambivalentes con Irán, resultado de la presencia de amplias poblaciones chiitas y de ser un relevante socio comercial[46]. De hecho, las dificultades para actuar como un actor estratégico de Arabia Saudí propiciaron la creación en 1981 del Consejo de Cooperación del Golfo.

Y es que los Estados del Golfo son débiles para enfrentarse, y fuertes para ceder frente a los iraníes. La naturaleza dual de las relaciones abre ineludiblemente la puerta a la entrada de EE. UU. (y la OTAN) en la región para restituir su equilibrio. De ahí surgió en 2004 la Iniciativa de Cooperación de Estambul entre el Consejo de Cooperación y la OTAN.

Para añadir complejidad, cabe citar las tensiones en las relaciones entre Arabia Saudí y Catar, que afectan a las que este país mantiene a su vez con Irán, uno más de los malabarismos que se dan en la región. Este enfrentamiento, pese a su carácter incruento y subsidiario, es notorio y ha debilitado al Consejo. Catar apoya a los Hermanos Musulmanes y cuenta con abundantes recursos financieros y también con *Al Jazeera,* que lo dota de una voz y una política exterior que no son acordes a sus dimensiones como Estado. En 2017, Arabia Saudí, que se ha pronunciado por grupos salafistas, encabezando un grupo de Estados sunitas, cortaron relaciones, cerraron la frontera y hasta se ha planteado hacer canal alrededor del país hasta convertirlo en una isla. Catar, en respuesta, ha apostado por mejorar sus relaciones con Irán, con el que ha suscrito un tratado.

En 2009, Omán e Irán firmaron un acuerdo de cooperación en materia de seguridad y mantienen unas relaciones aceptables, lo que ha posibilitado la

[45] Talt, Robert. *Iran still center of middle east great game* [en línea]. Disponible en: http://www.rferl.org/content/is_Irán_still_center_of_mideast_great_game/3556457.html.

[46] VV. AA. «Dossier Iran 2018». *Op. cit.*

realización hasta de labores de mediación, si bien sufre las presiones de los países del Golfo y Arabia Saudí para que se alinee con su visión de la seguridad de la región.

Kuwait mantiene unas relaciones aceptables con Irán y ha declarado que no permitirá que su territorio sea utilizado para una acción militar. Se ha opuesto al incremento de influencia iraní en Siria, Líbano e Irak, pero ha sido el único Estado del Golfo en mantener relaciones con Irán tras la retirada de Estados Unidos del acuerdo nuclear y, a diferencia de Arabia Saudí, Emiratos y Baréin, no ha apoyado esta. Los Emiratos Árabes Unidos, con una importante comunidad iraní y cuestiones contenciosas sobre la soberanía de algunas islas, hacen un gran desembolso en gasto militar contra una supuesta amenaza iraní, y apoyan activa y políticamente a Arabia Saudí al tiempo que, paradójicamente, gozan de una sólida relación comercial con aquel país.

Las derrotas de los talibanes al este y de Irak liberaron a Irán, gracias, sorprendentemente, a la actuación de los Estados Unidos, de dos tradicionales enemigos. Irak ha realizado así el recorrido recíproco al de Siria: país sunita controlado por minoría alauí, a la inversa que Irak, país chií controlado hasta su ocupación por una minoría sunita.

El apoyo iraní ha sido clave para la derrota del Dáesh, y ambos Estados colaboran para afrontar el problema kurdo; no viene mal recordar el atentado en 2017 protagonizado por kurdos suníes adscritos al Dáesh contra el Parlamento iraní y el mausoleo de Jomeini.

El resultado es que se ha convertido en un país influido a todos los niveles por Irán, con el que ha suscrito importantes acuerdos económicos y que, con todo, ha albergado importantes fuerzas militares occidentales Pero los chiitas de Irak se sienten ante todo iraquíes y árabes. Es más, un poder chiita en Irak podría desplazar la imagen chiita de Irán y llevarlo a su cuna árabe fundacional. Irak, por razones obvias, ha tratado de quedar al margen de la confrontación con Estados Unidos.

Otra cuestión son las relaciones con Turquía, que podríamos calificar de paz fría, en línea con su tradicional política turca de no tener problemas con sus vecinos musulmanes. Comparten intereses, como el problema kurdo, y mantienen unas cada vez más intensas relaciones comerciales, pero el neotomanismo, la *estrategia profunda* preconizada por Davutoglu, choca con el irredentismo chií; el islamismo turco es demasiado suní, y el iraní demasiado chií; desde 1639, fecha de la primera paz fría con la dinastía Safaví, la cuestión de los credos siempre aflora.

Las relaciones entre Irán y Afganistán son muy importantes (comparten 935 km de frontera), aunque de segundo orden. Con los talibanes las relaciones no fueron buenas. En 1998, el asesinato de nueve diplomáticos y agentes de inteligencia iraníes junto con la denuncia de masacres de chiitas

en Mazar y Sharif estuvo a punto de desembocar en una guerra. Pero, tras la intervención norteamericana, la situación cambió.

La presencia de fuerzas occidentales en Afganistán constituye un motivo de inquietud para Irán, lo que hace que una parte de su estrategia en el país vecino haya estado dirigida a debilitar las relaciones entre Washington y Kabul, así como a reducir la influencia de Occidente en el proceso de pacificación. Para ello, busca la acción concertada con Kabul e Islamabad sobre la base de los intereses compartidos, pero también utilizando sus evidentes discrepancias sobre algunos de los aspectos de la política norteamericana para la región.

Sus políticas atienden a la histórica presencia persa en aquel país, ya que Herat, con una fuerte implantación de la etnia tayika, fue la capital del Imperio persa por un tiempo. Y es que existen importantes minorías que, desde el punto de vista etnolingüístico y religioso, cuentan con una gran afinidad con la cultura iraní. Así, los tayikos representan el 27 % de la población del país; son culturalmente persas, aunque en su mayoría suníes. Esta etnia posee un mejor nivel cultural y una gran presencia en la Administración y el clero. Además, un 15 % de la población es chiita.

Sus relaciones han seguido una estrategia en positivo, basada en el panchiismo y el panpersianismo, complementada con otra de presión. Su estrategia en positivo, esto es, mediante políticas de desarrollo y mejora de las condiciones económicas, a nivel local y regional, está presidida por el pragmatismo; se concentra abiertamente en la región occidental de Irán, en las provincias de Herat, Nimrud y Farah, cuyo desarrollo ha promovido buscando su asimilación a Irán y, por vía de la diferencia, su desconexión del resto del territorio afgano mediante el incremento de su interconexión al territorio iraní. Herat (donde se han realizado las infraestructuras de mayor enjundia) y las otras dos capitales provinciales fronterizas han quedado mucho más cercanas a Irán de lo que lo están a Kabul[47].

Hay dos cuestiones bilaterales de particular relevancia: el narcotráfico y los refugiados. Sobre el primer tema, fuentes gubernamentales informaron del apresamiento en 2017 de 1 200 toneladas de diferentes tipos de drogas, así como de 830 toneladas de opio en unas dos mil intervenciones por un valor de 60 000 millones de dólares. Más de doscientas mil personas son detenidas en relación con esto, y si bien este año se han aumentado los márgenes de droga aprehendida para la aplicación de la pena capital, según *The Guardian,* en 2017 fueron ejecutadas en torno a quinientas personas. No obstante, Irán no informa sobre las ejecuciones que realiza.

En la segunda cuestión, Irán cuenta con entre uno (los registrados son 950 000) y tres millones de refugiados afganos, según la fuente. Los refugia-

[47] Fars News Agency (3 de julio de 2008). «Iran to carry out projects in Iraq, Afghanistan, Tajikistan». *Fars News Agency*.

dos se han convertido en una pieza más del juego político, en una baza para la presión y la negociación. Ha habido informaciones de su recluta para la guerra de Siria.

Con Pakistán (Irán fue el primer país en reconocer su estatus), los sentimientos antichiíes de los talibanes y la violencia sectaria subsiguiente a la victoria de estos llevaron a un enfriamiento en las relaciones. También desde Irán se acusó a los pakistaníes de no luchar suficientemente e incluso de apoyar y permitir la instalación en su territorio del grupo terrorista Jondollah, que afirma defender en el Baluchistán los derechos de los suníes. No obstante y con todo, siempre se han apoyado mutuamente a nivel internacional; de hecho, Pakistán se ha opuesto al aislamiento de Irán, hasta el punto de haber sido este país el que ha representado los intereses iraníes en Washington. Y el comercio entre ambos países ha crecido sensiblemente.

La relación triangular entre India, Pakistán y Afganistán, a la que se suma como comodín Irán, es otro de los malabarismos de la región. Pakistán trata de «evitar un nexo Kabul-Nueva Delhi», que supondría su envolvimiento estratégico[48]. La India utiliza a Irán para llegar hasta Afganistán, y construye infraestructuras a través de este para sortear a Pakistán y conectar con el mar a Afganistán[49].

Pakistán ha jugado un papel ambiguo al simbolizar, por un lado, el papel de aliado crítico de los EE. UU. en la guerra contra el terror, pero representando al mismo tiempo el epicentro de la militancia islámica y del terrorismo yihadista, lo que es clara expresión de los malabarismos de su política exterior, no menos compleja que las diferentes dinámicas internas que vive el país.

Irán trata de reactivar el nodo central de la Ruta de la Seda, que puede servirle para aproximarse a Rusia, India y China, y escapar de este modo del cerco de las potencias occidentales y reforzar sus relaciones con los países de Asia Central, que considera su patio trasero, y escapar así a las presiones de los países a poniente mientras da salida a sus productos[50]. Los países de Asia Central, recíprocamente, valoran la situación estratégica de Irán y la posibilidad de acceso a los mares meridionales, una vía de escape del Imperio ruso. Es este, además, un espacio también ligado al mar Caspio y su conectividad; hay discrepancias sobre el reparto del espacio marítimo y, subsiguientemente, de las riquezas que alberga.

Tayikistán es el único Estado procedente de la antigua Unión Soviética que habla un dialecto del farsi, y la población siente como propia la herencia cul-

---

48 VV. AA. *Análisis de regiones. Sur de Asia (I). Afganistán-Pakistán-Irán*. Documento de Trabajo. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, diciembre 2012.

49 Ibídem.

50 Esteban de Lama, Miguel Ángel. «Irán ante la misión de ISAF en Afganistán». *Monografía para el III CSIFAS*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2010.

tural persa, pese a ser mayoritariamente sunita. Irán ha estado presente en su vida política ejerciendo un papel pacificador, especialmente durante su guerra civil. Los planes de articulación de un eje geopolítico y cultural que vincule Teherán con Dushanbé, vía Herat, resultan del agrado tayiko por la necesidad de superar el virtual bloqueo que tradicionalmente le aplica Uzbekistán, que ahoga su economía, aunque la proximidad cultural representa un desafío, ya que un espacio cultural persa transfronterizo choca con la narrativa historiográfica oficial.

En Uzbekistán, tras la muerte de Islam Karimov, el temor nacionalista al desarrollo de una cultura tayika ligada al separatismo —Bujara, capital cultural tayika, está en Uzbekistán— hace que se presente en Occidente como un dique de contención frente al expansionismo de los imperios ruso y persa[51]. Con Kirguistán las relaciones son fluidas[52], así como con Turkmenistán (Irán fue el primer país en reconocerlo tras su independencia en 1991), con el que mantiene también fructíferas relaciones económicas.

En el Cáucaso Sur —región de competencia entre Irán y Turquía— se encuentra Azerbaiyán, país chií que formaba parte de su imperio, pero con una conciencia más laica que sus vecinos del sur, que incluye en su vida política a partidos proturcos y proiraníes. Es preciso destacar que en Irán viven veintidós millones de azeríes, tres veces más que en Azerbaiyán (Mousavi, el rival electoral de Ahmadineyad en 2009, era de esta etnia). Hoy las relaciones con este país han mejorado —en 2016, el comercio mutuo se incrementó en un 60 %—, aunque no están exentas de tensiones y acusaciones mutuas.

El papel de los actores externos

Las relaciones de EE. UU. con Irán se intensificaron en la segunda mitad del siglo xx, tras la salida de los británicos al nacionalizarse la Anglo Iranian Oil Company. Como ya se ha señalado, en 1953 auspició un golpe de Estado que dio paso a una relación estratégica que, durante veintinueve años, convirtió a Irán en el gendarme de Occidente en la región.

Los problemas con Irán superan lo propiamente racional para adentrarse en lo emocional, lo que ha cronificado el conflicto. Y es que, tras esta, Jomeini demonizó a los Estados Unidos —el Gran Satán— por haber soportado el régimen anterior. Y cuando este país admitió temporalmente al sah, se produjo el secuestro del personal de su embajada, que fue retenido durante 444 días (con una operación de rescate fallida incluida), que condicionó definitivamente la actuación del Gobierno y sirvió para consolidar la revolución

[51] Jasi, Feruza. *Relations between Iran and Central Asia* [en línea]. Disponible en: http://enews.fergananews.com/article.php?id=2520

[52] Ibídem.

imponiendo la línea política del ayatolá[53]. La base de la revolución, en clave de política exterior, fue así la humillación de Estados Unidos.

Las razones racionales del desencuentro norteamericano han sido la cuestión nuclear, la oposición iraní al proceso de paz, la perturbación del orden regional o el apoyo iraní al terrorismo internacional. Irán ha reclamado tradicionalmente a EE. UU. que no interfiera en sus asuntos internos, acepte la legitimidad de la revolución y construya sus relaciones sobre el respeto y la igualdad. Pretende que acepte a Afganistán, Asia Central y el golfo Pérsico como sus zonas de influencia, para convertirse en una gran potencia autónoma e islámica y desplazar definitivamente a Turquía o Arabia Saudí[54].

En este contexto de confrontación, EE. UU. ayudó a Irak durante la guerra (1980-1988), y aisló, además, diplomáticamente a Irán, si bien a esa época corresponde el *affaire* Irán-Contra o Irangate —la venta de armas a Irán para financiar la contra nicaragüense—. En 1996, la ley D´Amato impuso sanciones a las compañías extranjeras que invirtieran en el sector energético iraní.

Tras el 11S, la comisión creada al efecto acusó a las autoridades iraníes de haber consentido la libre circulación de miembros de Al Qaeda por el país en tránsito para su entrenamiento en territorio controlado por los talibanes, entre ellos de ocho a diez de los secuestradores del 11S.

En 2002, EE. UU. situó a Irán en el Eje del Mal, mientras Jatami trataba de realizar una aproximación apoyando tácitamente la invasión norteamericana de Afganistán; esta declaración fue contestada desde Irán con una comparecencia conjunta de todas las líneas representativas del régimen, incluyendo el líder espiritual Jamenei (apoyado por los fundamentalistas de la línea dura), Jatami (reformista) y Rafsanjani (antiguo presidente, tecnócrata)[55].

Fruto de estas dinámicas, EE. UU. ha acabado por rodear Irán desplazando fuerzas a Arabia Saudí, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Catar, Baréin, Kuwait, Irak, Omán, Uzbekistán y Tayikistán. Es una broma muy conocida en Irán decir que Canadá e Irán son los dos únicos países del mundo cuya única frontera es EE. UU.[56].

Irán ha transferido el odio histórico a Rusia y al Reino Unido —en 2011 su embajada fue atacada por una multitud y se ha reabierto con las pintadas de los manifestantes que lo recuerdan— hacia los EE. UU. haciéndolo blanco de su retórica antimperialista y anticolonial, pero también tratando de medir

---

53 Clawson, Patrick. «The red lines. How to progress in US Iran Policy» [en línea]. *The Washington Institute Working paper. 2010*. Disponible en: www.washingtoninstitute.org.

54 Nasr, Vali. «La nueva potencia hegemónica». vv. aa. *La Vanguardia Dossier, Irán por dentro,* n.º 24/2007, pp.18-26.

55 Amuzegar, Jahangir. «Iran crumbling Revolution». *Foreign Affairs,* enero-febrero, 2003. pp. 47-50.

56 Patrikarakos, David. *Iranian Impasse*. Switzerland: ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich 2010.

su importancia por la de sus rivales y convirtiéndose así en líder del mundo islámico. De ahí también su enfrentamiento con el Pequeño Satán (Israel), al que combate indirectamente en el complejo escenario de Oriente Medio, con réditos políticos y de liderazgo a ojos del mundo islámico.

El caso de Salman Rusdie es paradigmático del modelo y es de una lógica asimilable a su compromiso con la sunita Palestina: la actuación del ayatolá Jomeini (con ciertas raíces indias) condenando a un escritor de origen indio (nacionalizado británico) y también suní por su libro supuso un desafío a Occidente, lo colocó a la cabeza del mundo islámico, lo consolidó en el poder, tendió un puente entre chiíes y suníes, le restituyó la iniciativa y volvió a situar a Irán y a su revolución en la escena internacional, lo que le otorgó presencia y visibilidad[57].

El desafío a Occidente se inscribe en el antimperialismo y su defensa a ultranza del principio de no injerencia de la revolución, que se sostiene al mismo tiempo que se desarrollan actividades extraterritoriales. Merece citarse su apoyo (militar, financiero, político, armamentístico...) a grupos como Hizbulá, Yihad Islámica o Hamás, incluidos en las listas de organizaciones terroristas de algunos países, así como su pasada y, dicho sea de paso, probada participación en actividades terroristas en Alemania y Argentina.

La cuestión de los derechos humanos es otro plano de enfrentamiento que sirve para la demonización del régimen. La vulneración de derechos fundamentales —como son los de asamblea, petición, libertad de opinión y religión e intimidad—, la violencia en la actuación de las fuerzas de orden público, casos de tortura o las ejecuciones públicas y hasta publicitadas (para el desafío) por procedimientos del pasado (menores y homosexuales incluidos) han suscitado en no pocas ocasiones la condena internacional. Estas áreas han estado controladas por la línea dura del régimen, que las ha utilizado tradicionalmente para tensionar las relaciones internacionales y escoger el momento para poner contra las cuerdas a los moderados. En el informe de Amnistía Internacional de 2017/2018 se sigue dando cuenta de esto.

Otro aspecto candente y de actualidad es el nuclear. En 1957, Irán firmó un acuerdo con EE. UU. que preveía para finales del siglo xx dispusiera de veintitrés centrales nucleares. Jomeini era contrario al arma nuclear y abandonó estos proyectos[58]. En 2002 unas fotos vía satélite descubrieron dos emplazamientos nucleares clandestinos, y en 2003 el presidente Jatami anunció el abandono de Irán del programa de enriquecimiento de uranio.

La llegada al poder de Ahmadineyad supuso en 2005 el retomo de las aspiraciones nucleares y el choque con la comunidad internacional en su conjunto. A partir de 2006, la comunidad internacional impuso sanciones multilate-

57 Yann, Richard. *Op. cit.*

58 Carpintero, Natividad. «El programa nuclear Iraní». vv. aa. *Irán como pivote geopolítico.* Ministerio de Defensa 2010.

rales y unilaterales, y la producción de petróleo cayó de los 2,5 millones de barriles diarios a 1 millón, y el PIB se contrajo anualmente un 9 %[59]. Tras el levantamiento de las sanciones, se volvió a recuperar los niveles iniciales, pero la incertidumbre y la burocracia iraní dificultaron las inversiones de empresas tan relevantes como Total, Shell, Siemens, PSA Peugeot Citroën, Boing y Airbus, pero con todo y con eso las exportaciones de la UE alcanzaban os 12 600 millones de euros, el 33.º destino[60].

Irán es un país signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear; cuenta con derecho al uso de esa tecnología para fines civiles, pero su conducta no se ha mostrado fiable. Su afirmación es la esencia del desafío que ha utilizado como palanca para el cambio de estatus en la región; es difícil que pueda —o quiera— conseguir el arma como hiciera Corea del Norte, ante la mirada impotente de Occidente, que contempla, escarnecido, cómo va seccionando en sucesivas rodajas el problema al igual que un trozo de salami. Pero ni Irán es Corea ni Oriente Medio el nordeste asiático.

Con su programa ha tratado de asumir el liderazgo tecnológico (e industrial) acorde con un nacionalismo que precisa resultados. Ha tenido éxito en campos como la informática, la nanotecnología o la industria militar; está entre los nueve países del mundo capaces de colocar un satélite en órbita, y su vehículo de lanzamiento, por más que en esta área no haya llegado tan lejos como Corea del Norte; cuenta con misiles Shahab 3 de 1 300 kilómetros de alcance. A esta misma lógica de prestigio ha obedecido su presencia naval en el Cuerno de África en las labores de lucha contra la piratería.

La elección de Hassan Rouhani, que había sido jefe del equipo negociador entre 2003 y 2005, auguraba los buenos resultados que finalmente se alcanzaron; no en vano, calificaba a su Gobierno como «de la esperanza y la prudencia». De hecho, tildó este enfrentamiento de *innecesario*, y reconoció su naturaleza simbólica. Era siempre una opción *win-win.* Su programa político se centraba en la maltrecha economía nacional, para la que el acuerdo era un gran paso adelante.

Este[61], el Plan de Acción Conjunto y Completo, se explica en el contexto regional de Oriente Medio y la necesidad de una colaboración activa de Irán

[59] Arteaga, Félix. «La retirada unilateral de EE. UU. del acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas». Real Instituto Elcano. *ARI 68/2018,* 2018.

[60] Muns, Alexandre (4 de agosto de 2018). «Claves del acuerdo nuclear con Irán». *Cinco Días.*

[61] Las claves del acuerdo son que Irán no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos quince años, se deshará del 98 % del material nuclear que posee y eliminará dos tercios de las centrifugadoras instaladas; las potencias podrán verificar el grado de cumplimiento del acuerdo. Naciones Unidas podrá levantar las sanciones que pesan sobre Irán, que antes del levantamiento deberá cumplir algunos acuerdos básicos. Las sanciones se mantendrán durante los próximos cinco años en el caso de las armas y durante los próximos ocho en el caso de los misiles balísticos. Ver: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150714_iran_acuerdo_nuclear_potencias_ac

en sus casi infinitos problemas, de no pocos de los cuales es parte, cuando no causa. También se explica por la debilidad de un régimen anquilosado y con problemas de legitimidad, con una población que clama por que no se le impongan mordazas y ataduras y se mejore la situación económica.

En esta situación, el régimen no podía permitirse ni una crisis económica ni una nueva *marea verde* como en 2009; el esfuerzo de Ahmadineyad por reprimir el movimiento verde supuso un severo peaje en términos de legitimidad. Y es que un Estado autoritario cuenta con un déficit de legitimidad que solo se cubre mediante la eficacia. Como resultado de todo esto, Irán cumple, según los informes, escrupulosamente lo acordado.

Los críticos con el acuerdo inciden en el hecho de que este deja fuera los vectores de lanzamiento mientras que Irán los continúa perfeccionando, lo que compromete la seguridad de Israel; además, tampoco entra en su papel de perturbador regional.

Un Irán cada vez más cercano a su retóricamente demonizado Israel, al que acosa mientras trata de crear un eje de resistencia apoyando a Hizbulá y Hamás, y ahora puede actuar desde eventuales bases iraníes en Siria; dispone, además, de misiles que puede facilitar a estos grupos si no quiere que, simplemente, los usen sus tropas.

Con ello conseguiría, en el contexto actual y al socaire de los acuerdos, el envolvimiento estratégico y contacto directo con su enemigo declarado, al que puede enfrentar directamente mientras su propio territorio queda resguardado. Esto puede ser un riesgo existencial para Israel; por tanto, demanda respuestas a corto plazo, por más que la condición de minorías regionales, paradójicamente, pueda hacer concurrentes sus intereses y posibilite la colaboración en el largo plazo[62].

No obstante, la decisión de retirarse del acuerdo formulada por el presidente Trump no servirá para frenar el desarrollo del arma nuclear —pues no fue capaz de hacerlo antes— si Irán, a su vez, abandona el tratado. Y es que el acuerdo puede subsistir sin Estados Unidos, pero no sin Irán. La retirada del país sería, eso sí, muy dañina para la economía iraní, que se había beneficiado del retorno a los mercados internacionales, y perjudicaría al sector reformista del régimen y añadiría gran incertidumbre a las inversiones en el país.

Las amenazas vertidas por el general jefe de la Guardia Revolucionaria en julio de 2018, uno de los sectores duros —y contestada por el presidente Trump— señala el fracaso norteamericano en Afganistán; con ello exhibe la facilidad iraní para dificultar las actuaciones de la comunidad internacional allí. Pero es que, además, los hutíes han atacado petroleros saudíes en Bab al Mandeb y la armada iraní ha realizado maniobras en las inmediaciones de Ormuz trasladando un claro mensaje también a la comunidad internacional.

62 Arteaga, Félix. *Op. cit.*

Además, la actitud unilateralista y de dominación norteamericana estresa aún más la relación de Estados Unidos con sus aliados (entre ellos la UE, como coordinadora de este) y perjudica económicamente a las empresas europeas ya implantadas allí al sancionar extraterritorialmente al igual que hacía la ley Helms-Burton a quienes comercien con Irán y pretendan hacer negocios en Estados Unidos.

Estas, de romperse el acuerdo, perderán posiciones costosamente adquiridas y dejarán el mercado a empresas chinas, rusas..., como ya hicieron en 2006; y desde luego el sector financiero, los bancos, que han sido los más renuentes a comprometerse en Irán ni con garantías —el dinero siempre es miedoso—, no apoyarán el talón de Aquiles de Irán, que es este. Así, en 2016, para hacer turismo por Irán (algo, de momento, muy recomendable), era imprescindible llevar grandes cantidades de efectivo porque las tarjetas de crédito occidentales no funcionaban.

Irán puede convertirse en un teatro en el que la política exterior de Trump y la UE midan sus fuerzas, especialmente a partir de noviembre, con la imposición del segundo tramo de sanciones. Y es que la UE ha sido la gran valedora de un pacto emblemático que ha dado oxígeno a los moderados del régimen. La situación de *impasse* ha generado una notable cantidad de cartas de intenciones que todavía no se han puesto en funcionamiento, y las inversiones que se han producido lo han sido en especie (maquinaria, transferencias de conocimiento, formación...). Con todo, los flujos económicos con la UE se incrementaron un 79 % desde la suspensión de las sanciones.

España obtiene el 14 % de su crudo de Irán, y su balanza comercial es crónicamente deficitaria. Fue uno de los países más afectados por las sanciones impuestas por la UE en 2012. Es el 18.º de sus clientes, con un 0,7 % de sus ventas, y el 9.º proveedor, con un 2 % de las compras. En 2016, las exportaciones españolas crecieron hasta los 360 millones de euros, con un ascenso de un 54 %, y las importaciones un 412 % (900 millones de euros).

Además, la imagen de España en Irán, tanto ante las autoridades como ante la sociedad, es muy buena. Pero las relaciones con Irán deben considerarse en el contexto de las que España tiene con el conjunto de la región y mantenerse equilibradas, a pesar de la buena sintonía que pueda existir. Irán es el séptimo cliente de España en Oriente Medio —por detrás de Arabia Saudí (28 %), EAU (21 %), Israel (17 %), Líbano (6 %), Jordania (5 %) y Omán (5 %) — y el tercer proveedor, después de Arabia Saudí (43 %) e Irak (18 %).

Un Irán nuclear alteraría los equilibrios en la zona y podría originar una carrera de armamentos en la región (Arabia Saudí y posiblemente Turquía se sumarían a ella, en la que está ya Pakistán), además de tensionar a Israel, que difícilmente lo consentiría[63].

[63] Solana, Javier. *Hacia un consenso en Siria* [en línea]. Disponible en: http://www.project-syndicate.org/com-mentary/toward-a-syria-consensus-by-javier-solana/spanish

Conclusiones y perspectiva

Alamut, el mítico castillo de la secta de los asesinos, no es solo un castillo, sino una pieza del sistema defensivo de los nizaríes que protegía un bellísimo valle del mismo nombre, no demasiado lejos —teniendo en cuenta el tamaño del país— de Teherán y del mar Caspio. Irán está plagado de lugares míticos, de historia y de sueños. Esa secta puede identificarse con ese Irán exportador de la violencia a su entorno regional, algo que no puede permitirse, porque al final, como en 1256, pueden venir los mongoles. La globalización es la racionalización de cualquier ensueño, revoluciones incluidas.

Y es que, de una manera u otra, se encuentra implicado en buena parte de los conflictos regionales. Su actitud ha sido poco amable con Occidente desde la revolución. Para ser readmitido en la sociedad internacional deberá ineludiblemente renunciar a esa página de su historia y restituir la confianza. Para ello, no está mal comenzar por moderar el lenguaje. En el siglo xxi, la retórica revolucionaria no es de recibo, y menos aún cuando proviene de un país rico. Irán, desde hace tiempo, ya no representa a *los condenados de la tierra* por más que lo intente. Además, la revolución no es un referente para el mundo islámico, que ha encontrado otros modelos; este, por si fuera poco, inspira recelos entre los países sunitas.

También el islamismo, incluso el chiita, como ya apuntara Oliver Roy, se ha banalizado, y la inserción en la comunidad internacional, el proceso de racionalización que impone la globalización, acabará por modular sus demandas. En este sentido, el acuerdo pone a Irán en la senda correcta y deja al tiempo que haga su trabajo, lo cual parece bastante sensato y solo precisa de vigilancia y paciencia.

En el siglo xxi, progreso económico e independencia (cultural, ética...) son procesos difícilmente compatibles. Internet y el turismo, por ejemplo, necesariamente harán evolucionar al país por sí solo, lo quieran sus élites o no. Es más, el nivel de preparación de estas hace pensar que son sobradamente conscientes de ello. Lo único que estarían tratando de encontrar es la forma de vehicularlo; en suma, una transición como la que se realizó en España. Conocer Europa entonces era saber que España tenía que cambiar.

La transformación de la política exterior de un país moderno, e Irán lo es, está en relación con la transformación de su política interior, dada la continuidad que debe haber entre una y otra. Y es que su problema no es solo de seguridad, sino que incorpora también dimensiones económicas, financieras y energéticas. Precisa, además, actuar en una pluralidad de planos —interno, regional y global—; el interno es el primero de todos.

La institucionalización de un proceso revolucionario ha traído, como tantas veces, su abotargamiento y esclerotización. La sociedad iraní lleva mal los corsés que se le han impuesto, y se le nota. Un régimen demandante con sus ciudadanos debe, cuando menos, solucionar sus problemas básicos;

la crisis económica iraní, en parte inducida por el embargo, obligó a Irán a sentarse a negociar, no se olvide. Y el abandono de Estados Unidos vuelve a generar en Irán indicios de lo mismo. La economía, y especialmente el sector financiero, ha demostrado ser el talón de Aquiles de un Irán excesivamente dependiente del petróleo y con problemas de distribución de riquezas, si bien deben destacarse los esfuerzos que se han realizado por diversificar las fuentes de ingresos y contar con una tecnología propia.

El sistema iraní es estable. Pero ningún régimen, ni siquiera este, puede ignorar la realidad de la sociedad sobre la que se instala. Si a una reislamización de las bases debe corresponder una reislamización de la cúpula, igual movimiento debe suceder a una secularización. La falta de adecuación ha generado un déficit de legitimidad del Estado, que además se irá incrementando. Y, si no atiende las necesidades de la sociedad a la que sirve, colapsará.

El país precisa de reformas estructurales tan profundas que, cuando se acometan, alterarán los equilibrios del Estado. Y se van a producir por más que se aplacen; cualquier pequeño cambio puede alterar el sistema y traer uno grande, un vuelco. La edad del guía Jamenei (77 años) y sus problemas de salud pueden acabar tarde o temprano por precipitarlas. La comunidad internacional deberá apoyarlas desde una perspectiva constructiva y posibilista, procurando aproximarlo a Occidente.

El carácter nacionalista y la historia de Irán impide que la solución a sus problemas pueda venir desde fuera; interferir directamente en sus asuntos internos es arriesgado. Es más, la resolución de sus problemas es conveniente que venga de dentro para que no puedan culpar a nadie de sus propios fracasos. Tal vez, curiosamente, los iraníes se parezcan demasiado a los españoles. Napoleón no fue bien recibido en España, pese a la modernización que traía consigo. Las formas, si no lo son todo, son mucho.

En el plano internacional, ha pretendido ser —atendiendo a su población, historia, geografía y recursos— la gran potencia islámica y desplazar a países como Turquía, Pakistán o Arabia Saudí mientras aspira a mantener el mismo estatus que la India. Lograr el reconocimiento en su entorno más próximo, en lo que consideran su patio trasero, es una actuación obligada. Irán cuenta con capacidad, voluntad y medios para negar el éxito en Afganistán.

El problema es que ser imperio es caro, requiere de una economía acorde. Y hacer la guerra también; algunas fuentes calculan el costo de la ayuda militar y económica de Irán a Siria entre los 30 000 y 105 000 millones de dólares, ayuda sin la que el régimen de Damasco no habría sobrevivido hasta la intervención aérea rusa a partir de 2015[64]. E Irán es también un aliado incómodo para los suyos por poder encarnar actitudes de dominación desde

[64] Gordon, Evelyn (2 de agosto de 2018). «Irán Aliado incómodo» [en línea]. *Israel Noticias.* Disponible en: www.israelnoticias.com

otra cultura y etnia diferentes de la local. Controlar Oriente Medio, aunque solo sea el chií, no es tan fácil, y desde luego no es barato.

La inserción de Irán en la comunidad internacional debe hacerle moderar sus demandas, como se deduce de la sola aceptación de las reglas para poder vehicularlas. Para ello, los beneficios que se deriven para el país deben superar a los costes. Al mismo tiempo se debe garantizar la seguridad tanto de Israel como de Arabia Saudí; de no hacerse así, la dificultad del proceso crecerá. Un buen paso adelante fue la retirada de las fuerzas iraníes de la frontera siria en el Golán. También lo sería un acuerdo referido a misiles balísticos y la salida de las tropas iraníes de Siria, una vez consolidada la situación en ese país. Y son cosas negociables.

De instalarse esta lógica, es de esperar a la larga una mayor implicación y una postura más constructiva en la resolución de los conflictos que asolan Oriente Medio y pueden implicar hasta un cierto cambio en el orden regional, que es de desear que sea ordenado; habrá que estar atentos para ver hasta qué punto. Y es de esperar, visto lo visto, mucha intoxicación.

Los acuerdos del 14 julio son el culmen de un largo proceso negociador y suponen muchas concesiones entre las partes. Su simbolismo es importante. La retirada de Estados Unidos del acuerdo supone un severo golpe a este, pero no supone su anulación, que solo se produciría tras la salida de Irán; deben encontrarse opciones. En el peor de los casos, superar la naturaleza extraterritorial de las sanciones norteamericanas puede hacerse, como se hizo en el caso de Cuba, excluyendo de estas a las empresas de la UE, pero eso supondría aceptar la perpetuación del marco: el mantenimiento tanto de las sanciones como del régimen, y, con ello, la entrega del mercado iraní a Rusia y, sobre todo, a China.

Las sanciones del presidente Trump buscan claramente provocar el colapso financiero del régimen, al que seguiría el caos económico, de ahí la protesta social y finalmente la caída del sistema político. Esto genera un problema ético: la democracia no es solo un sistema de balances y contrapesos y el imperio de la ley, sino que es sobre todo una actitud y una forma de resolver conflictos. Por eso no se exporta ni a cañonazos ni haciendo sufrir estérilmente a los pueblos cuando otros procedimientos son posibles.

Hay, además, un factor de la ecuación de la decisión difícilmente cuantificable, y no es menor: el profundo nacionalismo iraní y la victimización chií. La llamada *guerra impuesta*, la guerra con Irak, trajo millón y medio de muertos y siete millones de mutilados que no quebraron la voluntad de combate iraní, aunque tal vez ahora lleve ya demasiado tiempo en conflicto.

Irán puede verse abocado a una retórica que lo obligue a abandonar definitivamente el acuerdo, porque las guerras no se hacen a medias, y las que se hacen así se suelen perder. Y eso traería a los radicales de vuelta, con el consiguiente alejamiento del país de la sociedad internacional y su enquistamiento nacionalista.

La presión en los estrechos y, sobre todo, por su carácter de amenaza no existencial, en Afganistán, sería entonces una estrategia probable de respuesta. Además, trasladaría las repercusiones de las sanciones a su entorno, especialmente a Irak. Y provocaría a Israel, que cuenta con tropas y aliados cerca de su frontera; Siria, además, lleva setenta años en estado de guerra con Israel, para obtener las simpatías de la comunidad musulmana con su respuesta y tratar de asumir, una vez más, su liderazgo así.

A los críticos con el acuerdo cabría recordarles la naturaleza dialéctica de las relaciones internacionales para poder transformarlas. Irán fue capaz de enriquecer uranio en el contexto de la política de sanciones. Por tanto, se impone continuar negociando. Y además hay mucho que negociar. El programa nuclear era, a fin de cuentas, la escenificación del ansia por el reconocimiento del liderazgo regional iraní.

En el caso de que la aproximación tenga éxito e Irán se avenga a las demandas, es demasiado prematuro vaticinar un nuevo eje de estratégico, un retorno al esquema estratégico anterior a 1979 que convertía al país en un bastión de Occidente en la zona, por más que, como idea, no pueda descartarse a largo plazo; son demasiados los entuertos que han de resolverse, y más con un régimen que se declara antioccidental y que encuentra las raíces mismas de su legitimidad en ello. La imagen que desde ciertas referencias se tiene de Irak o Libia como países que primero se desarmaron, solo para luego ser ocupados, debe evitarse y es un ejemplo de lo que pasa por hacer las cosas mal y sin perspectiva de futuro.

Con todo, no se trata de sustituir, sino de sumar y equilibrar. Las relaciones con países como Arabia Saudí son añejas y deben mantenerse, pero no han tenido el peso específico o han sido geopolíticamente demasiado periféricas. Y lo cierto es que no han sido capaces de estabilizar la región. Hay que superar las lógicas seculares de confrontación, sacarlas de lo emocional; en el ámbito de las relaciones internacionales se rivaliza por algo, no por sistema. No es malo que los países se guíen por sus propios intereses, eso los hace predecibles y posibilita el acuerdo.

Los cimientos sobre los que se ha construido la sociedad iraní son sólidos. Un pueblo educado, una sociedad civil vertebrada... Están preparados como lo estuvo España en 1975. Las oportunidades de negocio que se abrirán, cuando regrese la estabilidad, son muchas y no pequeñas (energía turismo, transportes...). Es de esperar que las empresas españolas puedan posicionarse adecuadamente. Nuestros vecinos y aliados tradicionales son suníes, pero las relaciones en el siglo XXI se establecen entre Estados, no entre grupos religiosos.

La centralidad geopolítica de Irán es demasiado importante para que Occidente renuncie a su amistad. Los Estados sirven a los pueblos, y no a la inversa; lo que tiene que producirse se producirá, el ritmo lo marcará el país. Occidente debe contribuir a que se desarrolle de una forma ordenada

y sin humillaciones, que acabarían por traer futuros conflictos. Los riesgos de provocar el caos, si no se hace así, deben sopesarse. Los aprendices de brujo no son bienvenidos en las relaciones internacionales; para los experimentos, el mejor producto es la gaseosa.

Cronología

Siglo VIII a. C.	Imperio medio
640 a. C.	Fundación del Imperio persa por Giro el Grande.
522 a. C.	Máxima expansión Imperio persa bajo Darío I.
331 a. C.	Batalla de Gaugamela. Victoria de Alejandro Magno.
634 d. C.	Comienza la invasión árabe del Imperio persa.
Siglo IX	Se consolida la lengua farsi.
1221	Ocupación mongola.
1501	Proclamación del chiismo como religión de Estado.
1639	Fin de la guerra de 150 años frente a Turquía.
Siglo XIX	Rivalidad ruso-británica por Persia.
1828	Cesión del Cáucaso a Rusia.
1921	Golpe de Estado de Reza Khan, coronado emperador en 1925.
1935	Persia cambia su nombre por el de Irán.
1941	Derrocamiento de Reza Khan por su posicionamiento proalemán. Comienza reinado Reza Palhevi.
1951	Nacionalización de la industria del petróleo.
1953	Derrocamiento del primer ministro Mosadeq.
1963	Revolución Blanca, occidentalización autoritaria del sah.
1979	Revolución islámica.
1981	Fin de la crisis de los rehenes.
1980 - 1988	Guerra Irán-Irak.
1989	Muere Jomeini. Le sucede Ali Jamenei. El tecnócrata Rafsanjani, nuevo presidente; reelegido en 1993.
1995	EE. UU. impone sanciones a Irán por su apoyo al terrorismo.
1997	El reformador Jatami, nuevo presidente; reelegido en 2001.
2002	EE. UU. incluye a Irán en el Eje del Mal.
2003	Irán anuncia suspensión programa enriquecimiento de uranio.

Siglo VIII a. C.	Imperio medio
2005	Ahmadineyad, elegido presidente Irán. Se reanuda programa de enriquecimiento de uranio.
2006	Irán enriquece uranio al 3,5 %. El Consejo de Seguridad vota imponer sanciones.
2009	Reelección de Ahmadineyad. Marea Verde. Protestas en la calle.
2010	Irán inicia un programa para enriquecimiento de uranio al 20 %. Escalada. Se intensifica el régimen sanciones de la comunidad internacional.
2012	La Unión Europea impone un embargo a los productos petroleros iraníes.
2013	Elección de Hassan Rohani como primer ministro.
2015	Acuerdo nuclear.
2018	Estados Unidos se retira del acuerdo nuclear.

Capítulo sexto

El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero

José Ignacio Castro Torres

Resumen

En el año 2014 se produjo el hito que constituye una nueva etapa para Afganistán. La finalización de la misión ISAF fue un nuevo paso hacia la autogestión de las instituciones afganas. Sin embargo, la rivalidad entre las diferentes facciones étnicas y políticas no ha conseguido la unidad nacional, lo que ha repercutido en la eficacia de las fuerzas armadas y policiales. Esta situación ha sido aprovechada por la insurgencia talibán para continuar sus ataques y buscar una posición de fuerza en unas futuras negociaciones. Entretanto, el mayor perjuicio recae sobre la población civil, que sufre las terribles consecuencias del conflicto, por lo que aumenta el número de desplazados y refugiados. Este entorno de inestabilidad ha provocado que en los últimos años se haya registrado el mayor cultivo de amapola del opio de toda la historia.

Palabras clave

Polarización étnica, terrorismo, opio, población civil, negociaciones, comunicaciones.

Abstract

The milestone that constitutes a new stage for Afghanistan took place in 2014. The completion of ISAF mission was a new step towards Afghan institutions´

self-management. However, rivalry between different ethical and political factions has not achieved national unity, which has had an impact on the effectiveness of armed forces and police. Taliban insurgency has taken advantage from this situation to continue its attacks and seek a position of strength towards forthcoming negotiations. Meanwhile the greatest damage relapses on civil population, which suffers conflict´s consequences, increasing displaced and refugees´ rate. This environment of instability has led, in recent years, to the largest opium poppy crop in history.

Keywords

Ethnic polarization, terrorism, opium, civil population, talks, communications.

Introducción

Desde el año 2014 la situación en Afganistán se ha venido deteriorando progresivamente debido, entre otras razones, a la falta de gobernabilidad interna, que ha conllevado un debilitamiento institucional. En este entorno de inestabilidad, la insurgencia tuvo la oportunidad de rebrotar con una fortaleza inusitada. Ante la falta de gobernabilidad, la comunidad internacional tenía que reaccionar si no quería perder las ganancias que tanto esfuerzo había costado[1].

Las elecciones presidenciales de 2014 se convirtieron en causa de desequilibrio. Aunque la victoria finalmente recayó en el presidente Ashraf Ghani, esta no fue reconocida por su rival más inmediato, el actual jefe ejecutivo Abdullah Abdullah.

Por este motivo se necesitó llegar a una fórmula denominada *Gobierno de unidad nacional* para buscar de alguna manera el consenso político e institucional al tiempo que proseguía la lucha contra la insurgencia.

Las divisiones en la esfera política han trascendido a todos los ámbitos de la Administración afgana. Sin embargo, en una situación tan delicada como la que vive el país, estas discrepancias afectan de manera especialmente importante al entorno de la seguridad.

El Ejército Nacional Afgano (ANA) ha asumido los cometidos que anteriormente realizara ISAF. A pesar de que no han sido ocupadas por los talibanes áreas especialmente significativas, el ANA ha sufrido un importante número de bajas[2].

La sensación de inseguridad ha continuado en una tónica ascendente, y en 2018 se puede concluir que los talibanes mantienen la iniciativa en las áreas más remotas del país, al tiempo que las ANDSF y las fuerzas internacionales tienen que enfrentarse diariamente a ataques terroristas. En este contexto también participan otros grupos insurgentes como Al Qaeda, Estado Islámico, en la provincia del Khorasan (ISIS-KP), o la red Haqqani, que cuenta con un importante afianzamiento en territorio pakistaní[3]. En este entorno de

---

[1] No se ha querido realizar una visión retrospectiva del conflicto afgano, ya que existen numerosos documentos de referencia lo suficientemente exhaustivos para comprender la situación en su totalidad. Para una mayor información al respecto se recomienda consultar: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Cuaderno de Estrategia* n.º 164, *Afganistán después de la ISAF*. Madrid: CESEDEN 2014.

[2] UNAMA. *Afghanistan: Human Rights and Protection of Civilians in Armed Conflict Special Report on Kunduz Province*, December 2015 [en línea]. Disponible en: http://www.refworld.org/docid/566fd0e64.html [Consulta: 10/05/2018]. Una muestra significativa de la debilidad de la acción de Gobierno fue la toma de Kunduz en 2015 por los talibanes.

[3] Cipher Brief Analysis, Threat Report 2018: *The Afghan Taliban's Lethal Insurgency* [en línea]. Disponible en: https://www.thecipherbrief.com/threat-report-2018-afghan-talibans-increasingly-lethal-insurgency [Consulta: 10/05/2018].

fortaleza por parte de los talibanes, las posibilidades de una paz pactada se evaporan a ojos vistas[4].

Antecedentes del conflicto

Después de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, el pastún Ashraf Ghani obtuvo supuestamente el 56,4 % de los votos, mientras que el 43,6 % fue para el protayiko Abdullah Abdullah. Este rechazó los resultados electorales por fraude[5].

Ante la gravedad de los hechos, el secretario de Estado estadounidense, Jhon Kerry, encontró una fórmula para la creación de un Gobierno de reconciliación con Ghani como su presidente y Abdullah como su jefe ejecutivo[6]. Al final se llegó a un Gobierno de unidad nacional[7].

En este contexto no se pudo formalizar la posición del jefe ejecutivo, tal y como reflejaba el acuerdo por el que se constituyó el Gobierno de unidad nacional. Además, el anterior presidente, Karzai, y sus seguidores dentro del grupo Jamiat et Islami preferían unas elecciones parlamentarias anticipadas o que la Loya Jirga (Cámara Baja afgana), a la manera tradicional, determinase un acuerdo de gobierno[8].

La postura de Karzai no fue compartida ni por Ghani ni por Abdullah, ya que el primero nunca se ha fiado de Karzai por liderar una corriente en el partido opuesta a sus intereses. Por su parte, Abdullah no ha querido arriesgarse a perder su posición de jefe ejecutivo y se ha afianzado en ella mediante la negociación con los rivales internos de Ghani, predominantemente con el anterior gobernador de Balk, Noor Mohammad Atta[9].

---

4 Yousafzai, Sami. «Taliban leader approved Islamabad meeting on Afghan peace talks: sources» [en línea]. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-pakistan-taliban/taliban-leader-approved-islamabad-meeting-on-afghan-peace-talks-sources-idUSKBN1F623B [Consulta: 10/05/2018].

5 Corral Hernández, David. *Elecciones en Afganistán, cuando las circunstancias obligan*. Documento de Opinión 110/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos, CESEDEN, Madrid, 2014, pág. 4.

6 Koskinas, Ioannis. «Kerry's Miracle» [en línea]. *Foreign Policy*, July 18, 2014. Disponible en: http://foreignpolicy.com/2014/07/18/kerrys-miracle/ [Consulta: 11/05/2018].

7 Independent Electoral Commission. *Presidential and Provincial Council elections in Afghanistan 2014 elections* [en línea]. Disponible en: http://www.iec.org.af/results/en/elections [Consulta: 10/05/2015].

8 Mashal, Mujib (12 de diciembre de 2017). «Afghan President Under Fire as Critics Chafe at Overdue Vote» [en línea]. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/12/12/world/asia/afghanistan-ashraf-ghani-elections.html [Consulta: 16/05/2017].

9 Desmarais, Scott; Forrest, Caitlin. *Afghanistan Political Showdown between Ashraf Ghani and Mohammad Atta Noor* [en línea]. Institute for Study of Wars, Feb 1, 2018. Disponible

Después del acuerdo se firmó el Convenio de Seguridad Bilateral con los estadounidenses, del que hay que tener en cuenta que, aunque estaba aprobado por la Loya Jirga, el anterior presidente Karzai se había negado a firmar[10]. Sin embargo, el retraso de la firma impidió que los EE. UU. pudieran donar los fondos necesarios para el sostenimiento del ejército afgano y la adquisición de nuevo armamento[11].

La división en el ámbito político, claramente influenciada por las facciones tribales, afectó directamente al ámbito de la seguridad, con el consiguiente deterioro de las ANDSF. Esto se tradujo en grandes pérdidas humanas durante las operaciones del ANA y la ineficiencia de la Policía Nacional Afgana (ANP), debido al faccionalismo interno, la corrupción y los abusos de poder[12]. Las deficiencias en el ámbito de la seguridad permitieron, lógicamente, que la insurgencia recuperase la iniciativa que había perdido durante el tiempo que había estado presente la operación ISAF.

Situación actual del conflicto

Debido a la indefinición de los términos del acuerdo y a que no se han tomado las medidas a realizar que este contemplaba, continúan las tensiones internas y la falta de coordinación institucional. Actualmente, se perpetúa la falta de capacidad de las ANDSF para controlar la insurgencia, lo que se ha traducido en una multitud de bajas por causa de los atentados. Además, se ha producido un aumento del número de afganos desplazados o refugiados en otros países, muchos de los cuales se encuentran en un estado de necesidad perentoria.

Como se verá más adelante, las penurias que tienen que sufrir estos refugiados y desplazados se encuentran relacionadas con el reclutamiento por parte de los insurgentes, su empleo por terceras potencias en otros conflictos o que se haya aumentado el cultivo de la amapola.

---

en: http://www.understandingwar.org/backgrounder/afghanistan-political-showdown-between-ashraf-ghani-and-mohammad-atta-noor [Consulta: 16/05/2018].

10 Raghavan, Sudarsan; deyoung, Karen (30 de septiembre de 2014). «U.S. and Afghanistan sign vital, long-delayed security pact» [en línea]. *The Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/us-afghanistan-sign-security-pact-to-allow-american-forces-to-remain-in-country/2014/09/30/48f555ce-4879-11e4-a046-120a8a855cca_story.html?noredirect=on&utm_term=.28e97a5fda88 [Consulta: 11/05/2018].

11 Graham-Harrison, Emma. «Hamid Karzai refuses to sign US-Afghan security pact» [en línea]. *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/hamid-karzai-refuses-to-sign-us-afghan-security-deal [Consulta: 11/05/2018].

12 International Crisis Group. *Afghanistan: The Future of the National Unity Government*. Asia Report n.º 285. Bruselas, 2017, pág. 3.

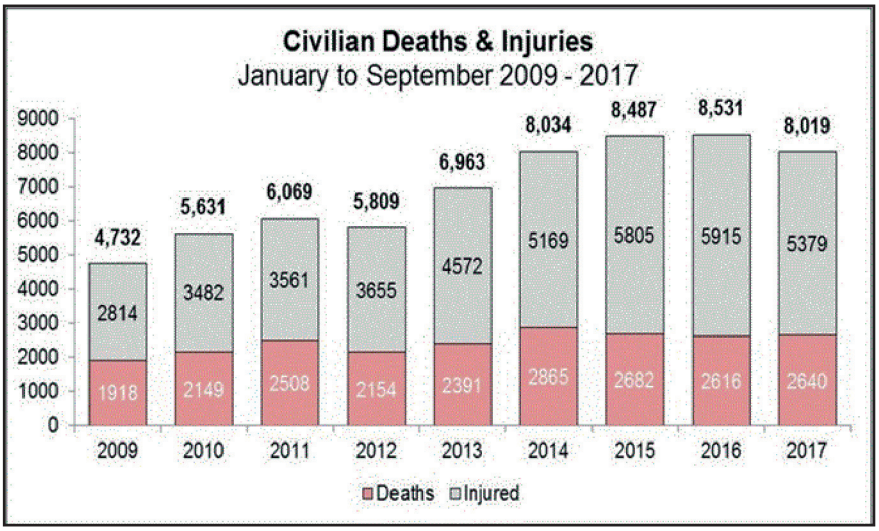


Figura 1: Número de bajas civiles durante el conflicto afgano. Fuente: UNAMA. Disponible en: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/styles/full_width_image/public/field/image/civcascut_0.jpg?itok=ewFiCKRs.

La situación política

El acuerdo por el que se llegó al Gobierno de unidad nacional proponía que fuese la Loya Jirga quien determinase la posición del jefe ejecutivo como primer ministro en un plazo inferior a dos años, además de llevar a cabo en el plazo de un año una serie de reformas en profundidad del sistema electoral, previamente a las elecciones parlamentarias. Sin embargo, Ghani y Abdullah poseen sus respectivas visiones particulares sobre el acuerdo.

Las referidas tensiones ocasionaron que a finales de 2016 el representante especial del secretario general de la ONU, Tadamichi Yamamoto, así como el jefe de la RSM y jefe de las fuerzas norteamericanas en Afganistán, general John W. Nicholson, realizasen un llamamiento para evitar que la precariedad de la situación condujese a una fractura política[13].

Uno de los intentos más arduos por desbloquear la situación política, hacia la participación de otros grupos étnicos, se produjo en el verano de 2017, cuando los líderes no pastunes de los tres principales partidos acordaron constituir una «coalición para la salvación de Afganistán». Aunque el objetivo oficial era «prevenir el colapso del sistema, evitar el caos político y restaurar la confianza nacional», lo que querían era limitar el poder de Ghani. Sin embargo, Ghani se granjeó el apoyo del antiguo insurgen-

[13] International Crisis Group. *Op. cit.*, pág.7.

te Gulbuddin Hekmatyar, a la vez que Abdullah no hacía ningún tipo de declaraciones[14].

Entretanto, el uzbeko Dostum ha intentado reforzar su posición con el apoyo del Jombesh, principalmente en las provincias de Balk y Jowzan, donde se han producido numerosas manifestaciones en favor de la restitución de poderes del vicepresidente Dostum y el respeto a los grupos tayikos y uzbekos de habla turca. Hay que tener en cuenta que, mientras Ghani quiere negociar un acuerdo de paz con los talibanes, la postura de Dostum es que, si hay que negociar algo, ha de ser desde una «posición de fuerza»[15]. Parece que por el momento Ghani ha podido reducir el poder de Dostum, ya que, por causas judiciales, este se encuentra exiliado en Turquía.

Aparte de esto, la coalición ha intentado ampliar su poder llevando la confrontación a otras provincias e incluso a las calles de Kabul. Aprovechando un gran atentado de los talibanes a finales de mayo de 2017, durante junio y julio se produjeron fuertes protestas por la ineficiencia del Gobierno[16].

Aparte de las tensiones de las facciones rivales, también existen discrepancias internas dentro de los propios pastunes que ocupan importantes cargos en la Administración. Dentro del grupo político Jamiat-e-Islami es conocido que el antiguo presidente Karzai no apoya a Ghani y que al expresidente le es afín el *hombre fuerte* de Kandahar, el general de la ANP Abdul Razeq. A Razeq se le ha relacionado con la creación, a finales de 2017, de un nuevo partido llamado Mehwar-e Mardom-e Afghanistan ('el eje del pueblo de Afganistán'), que aboga por la disolución del Gobierno de unidad nacional y ha hecho un llamamiento para la vuelta a la constitución. Aunque no aparece el nombre de Karzai explícitamente asociado a este nuevo partido, es muy posible que el expresidente esté trabajando en su vuelta a la política activa[17].

---

[14] Constable, Pamela (2 de julio de 2017). «Afghanistan's President under renewed pressure to enact reforms after ethnic leaders form new coalition» [en línea]. *The Independent*. Disponible en: https://www.independent.co.uk/news/world/politics/afghanistan-president-ghani-pressure-political-reforms-a7819536.html [Consulta: 17/05/2018].

[15] Mckay, Hollie (15 de mayo de 2018). «Exiled Afghan leader, and one-time U.S. ally, warns against "peace" with Taliban from position of weakness» [en línea]. *Fox News*. Disponible en: http://www.foxnews.com/world/2018/05/14/exiled-afghan-leader-and-one-time-u-s-ally-warns-against-peace-with-taliban-from-position-weakness.html [Consulta: 18/05/2018].

[16] Yawar Adili, Ali; Ruttig, Thomas. *Op. cit.*

[17] Yawar Adili, Ali (11 de octubre de 2017). «Mehwar-e Mardom-e Afghanistan: New opposition group with an ambiguous link to Karzai» [en línea]. *Afghan Analyst Network*. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/mehwar-e-mardom-e-afghanistan-new-opposition-group-with-an-ambiguous-link-to-karzai/ [Consulta: 18/05/2017].

Por su parte, el tayiko Atta se posiciona para recuperar cotas de poder y posiblemente prepararse para las próximas elecciones presidenciales de 2019, si es que estas no se retrasan[18].

Atta ha realizado una campaña popular en la que enfatiza el incremento de la seguridad, el fin de la corrupción, las reformas constitucionales y, sobre todo, el reparto equitativo de la riqueza en todo el país. Si Atta no consiguiese lo que se propone, tendría un gran respaldo social para realizar una campaña de protestas y descrédito en contra de Ghani y sus seguidores en la que posiblemente no le importase contar con el apoyo de otros partidos. No hay que olvidar que Atta es uno de los *señores de la guerra* en el norte de Afganistán y que a sus milicias se le podrían sumar las de Dostum, quien posiblemente se encuentre más que molesto debido a que Ghani le ha impedido volver a Afganistán[19].

En el peor de los casos, el año 2019 podría comenzar con un conflicto armado entre las fuerzas de Atta y Dostum y la parte de las ANDSF que retuviese el Gobierno de Ghani bajo su control, con el consiguiente posicionamiento y riesgo de las fuerzas internacionales que se encuentran desplegadas en el país[20].

La situación económica

Hay que tener en cuenta que, antes de 2014, el fuerte crecimiento que presentaba la economía afgana se encontraba sustentado por la gran presencia de las tropas de ISAF, con un volumen aproximado de cien mil efectivos que constituían una parte adicional de un crecimiento ficticio[21].

---

[18] En 2017, Ghani realizó una maniobra política para quitarle el poder a Atta, líder del grupo Jamiat, en la provincia de Balk. Primeramente, Ghani se granjeó el apoyo del jefe ejecutivo Abdullah y del ministro de Exteriores Rabbani para, a continuación, destituir a Atta y nombrar a Mohammad Dawood, al parecer siguiendo el consejo de Rabbani. Es posible que, además, Atta hubiera cometido un error de cálculo al impedir que los contratistas de combustible que operan para la OTAN pudieran continuar sus operaciones en la provincia de Balk, por lo que el general John Nicholson se decantase por el apoyo a Ghani. Un resumen de esta situación se puede encontrar en el siguiente artículo: Majab, Musil (15 de enero de 2018). «The president, the strongman and the next headache in Afghanistan» [en línea]. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/01/15/world/asia/afghanistan-atta-muhammad-noor-president.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FAfghanistan&action=click&contentCollection=world&region=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=3&pgtype=collection&mtrref=undefined&gwh=C17E6222110C83E4DE66B8504FB0344E&gwt=pay [Consulta: 21/05/2018].

[19] Tolo News (27 de diciembre de 2017). «Atta Noor Lashes Out At Fellow Jamiat Member CEO Abdullah» [en línea]. Disponible en: http://prod.tolonews.com/index.php/afghanistan/atta-noor-lashes-out-fellow-jamiat-member-ceo-abdullah [Consulta: 21/05/2018].

[20] Desmarais, Scott; Forrest, Caitlin. *Afghanistan Political Showdown between Ashraf Ghani and Mohammad Atta Noor*. Washington: Institute for the Study of War 2018, pág. 5

[21] O´Donell, Lynne (9 de junio de 2014). «The Afghan War Economy Collapses» [en línea]. *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2014/06/09/the-afghan-war-economy-collapses/ [Consulta: 01/07/2018].

A pesar de la situación política y la reducción de la presencia de las fuerzas internacionales para consolidar la estabilidad del país, los grandes números de la economía afgana han resultado ser moderadamente optimistas, ya que no han existido fuertes descensos en los datos macroeconómicos[22].

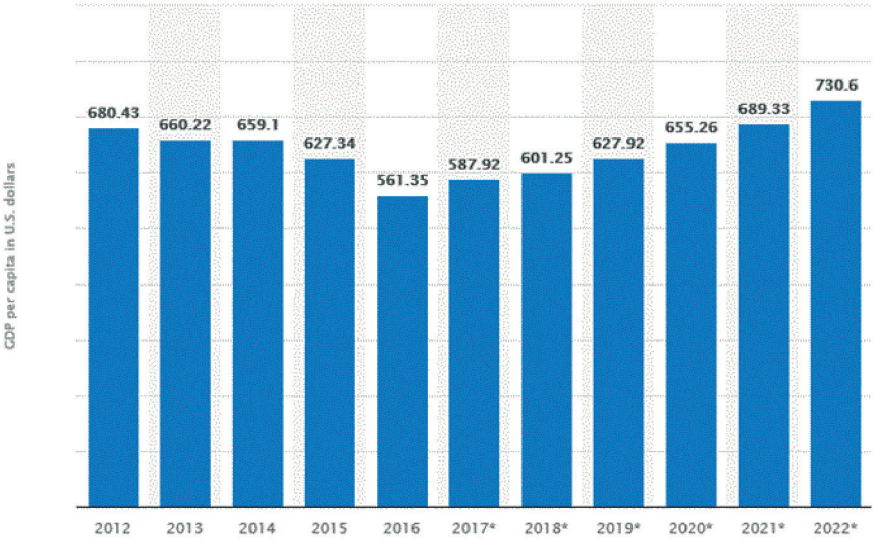


Figura 2: Evolución y previsión de crecimiento del producto interior bruto en Afganistán hasta 2022. Fuente: Statista. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/262052/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-afghanistan/

Aunque se han reducido las tropas de los diferentes países, la comunidad internacional ha mantenido su compromiso con Afganistán y ha proporcionado entre 2003 y 2016 más de 83 000 millones de dólares. Durante la conferencia de Bruselas de 2016 se acordó continuar con las donaciones, por lo que se invertirán 15 200 millones adicionales entre 2017 y 2020[23]. No obstante este apoyo económico, el Gobierno afgano tiene que hacer frente a problemas como la baja recaudación, la falta de creación de puestos de trabajo, la corrupción, la debilidad del Gobierno y la escasa infraestructura en vías de comunicación[24].

Aparte de las donaciones, los planes gubernamentales en cuanto al incremento de ingresos se han ido cumpliendo en estos últimos años, desde la

22 Trading Economics. *Afghanistan. Economic Indicators* [en línea]. Disponible en: https://tradingeconomics.com/afghanistan/indicators [Consulta: 22/05/2018].

23 Council of the European Union. *Brussels Conference on Afghanistan: main results* [en línea]. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/05/bca-main-results/ [Consulta: 22/05/2017].

24 Indexmundi. *Afghanistan Economy Profile 2018* [en línea]. Disponible en: https://www.indexmundi.com/afghanistan/economy_profile.html [Consulta: 22/05/2018].

caída del 8 % en 2014. Tras las mejoras de 2015 que se realizaron en el sistema recaudatorio, se cerró el año con un incremento cercano al 22 %[25]. Las cifras fueron aún más impresionantes en 2016, cuando se alcanzó un incremento superior al 25 %[26].

En el año 2017 Afganistán entró como observador en la Organización Mundial del Comercio, por lo que se vio obligado a reducir aranceles de importación, aunque se consiguió un control más efectivo del paso de mercancías a través de las aduanas[27].

La búsqueda de la seguridad: un camino empedrado de buenas intenciones

La sensación de inseguridad que se vive en Afganistán se ha incrementado desde la finalización de la misión de ISAF. Tras la celebración de las elecciones presidenciales afganas de 2014, se daría paso a la misión de la OTAN Resolute Support (RSM), que comenzaría oficialmente su actividad en enero de 2015[28].

El concepto de RSM difiere de ISAF, ya que no se trata de que las fuerzas de la Alianza lleven el peso de las operaciones principales, sino que ahora este debe recaer en las ANDSF. Por su parte, la OTAN y sus socios deberán proporcionar preparación, asesoramiento y asistencia. Un punto adicional que tener muy en cuenta es que los países de la comunidad internacional deberán aportar fondos a largo plazo para el sostenimiento de las ANDSF hasta el final del año 2020[29].

La propia OTAN define a su misión como de *no combate*, ya que este cometido recae bajo la responsabilidad de las fuerzas militares y policiales que componen las ANDSF. Las referidas misiones en el párrafo anterior se llevan a cabo en los altos niveles institucionales y de las fuerzas armadas y policiales. Entre las varias misiones a proporcionar por RSM destacan las de apoyo al planeamiento, programación y presupuestación; asegurar la trans-

---

25 Byrd, William A.; Payenda, M. Khalid. *Afghanistan's Revenue Turnaround in 2015*. United States Institute of Peace, Peacebrief, February 2016, pág. 2.

26 Byrd, William A., Payenda, M. Khalid, *Revenue Growth in Afghanistan Continues Strong but Future Uncertain*. United States Institute of Peace, Peacebrief, February 2017, pág. 2.

27 World Trade Organization. *Afghanistan, Brazil welcomed as observers to the WTO Government Procurement Agreement* [en línea]. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/gpro_20oct17_e.htm [Consulta: 15/06/2018].

28 Para estudiar los antecedentes cercanos del conflicto afgano, se recomienda la lectura de: VV. AA. *Afganistán después de la ISAF*, Cuaderno de Estrategia n.º 164. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, CESEDEN 2014.

29 North Atlantic Treaty Organization. *Resolute Support Mission in Afghanistan* [en línea]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm [Consulta: 04/05/2018].



Figura 3: Estados participantes en la operación RSM. Fuente: NATO Resolute Support Mission in Afghanistan. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_04/20180425_2018-04-RSM-Placemat.pdf

parencia, rendición de cuentas y su supervisión; apoyo a la adhesión a los principios del imperio de la ley y buena gobernanza; apoyo al establecimiento y sostenimiento de los procesos de generación de fuerzas, reclutamiento, entrenamiento, gestión y desarrollo del personal[30].

Los cometidos de asistencia se realizan sobre la estructura de los mandos regionales creados durante la operación ISAF, y se emplea como *naciones marco* a Alemania, Italia, Turquía y EE. UU.[31].

El cambio de la misión de la OTAN en Afganistán obedecía a razones externas muy importantes. El entonces presidente norteamericano, Barak Obama, anunció a finales de 2014 el repliegue de los soldados estadounidenses. Aunque la intención del presidente era que para el año 2016 no quedasen tropas de EE. UU. en territorio afgano, las vicisitudes han obligado a mantener esta presencia[32].

---

30 North Atlantic Treaty Organization. *A new chapter in NATO-Afghanistan Relations*, Media Backgrounder 2016 [en línea]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160202_1601-backgrounder-afghanistan-ru.pdf [Consulta: 04/05/2018].

31 Nato Media Center. NATO *framework nation ambassadors visit Afghanistan* [en línea]. Disponible en: https://rs.nato.int/news-center/press-releases/2015/nato-framework-nation-ambassadors-visit-afghanistan.aspx [Consulta: 24/05/2018].

32 Laborie Iglesias, Mario. *Afganistán: Un año después de la ISAF*. Documento de Opinión 07/2016. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, pág. 9.

A la realidad de los hechos hay que sumar el cambio radical de la visión del conflicto por parte del presidente Trump. En agosto del 2017, este anunció su nueva estrategia, que para Afganistán y el sur de Asia enfatizaba: «Desde ahora, la victoria tendrá una definición clara: atacar a nuestros enemigos, destruir al ISIS, derrotar a Al Qaeda, evitar que los talibanes se hagan con Afganistán y detener los ataques terroristas masivos contra América antes de que estos emerjan». El objetivo de esta estrategia sería acabar con el estancamiento sobre el campo de batalla para que los dirigentes talibanes llegasen a la conclusión de que no pueden alcanzar la victoria por medios militares. Esto los llevaría a que se aviniesen a un proceso de reconciliación promovido y conducido por las autoridades afganas[33].

De las declaraciones del presidente Trump se justifica que los EE. UU. lleven a cabo su propia operación aparte de RSM. Esta se denomina Freedom Sentinel (OFS) y sustituyó en 2015 a la Operación Enduring Freedom, que se encontraba activada desde el 11S. OFS tiene objetivos complementarios a RSM, ya que los EE. UU. llevan a cabo misiones contraterroristas[34].

Basándose en el compromiso de los socios de la OTAN de permanecer más allá del año 2020 y de las lecciones aprendidas durante la Operación Shafaq de 2016, el presidente Ghani implementó en 2017 la estrategia llamada ANDSF Road Map, con un horizonte de actuación de cuatro años[35]. Esta estrategia busca mantener la iniciativa contra la insurgencia y el terrorismo a través de una mayor profesionalización de las ANDSF y modificar su estructura con la finalidad de extender la seguridad que facilite la gobernanza y el desarrollo económico, a la vez que lleve a los talibanes a buscar la reconciliación[36].

---

33 The White House. *Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia* [en línea]. Fort Myer, Arlington, Virginia, August 21, 2017. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/ [Consulta: 05/07/2018].

34 Fine, Glenn A. *Operation Freedom Sentinel, Report to the United States Congress.* July 1, 2017-September 30, 2017, pp. 17-20. OFS ha replanteado su estrategia para la derrota del terrorismo tanto en Afganistán como en el sur de Asia. El enfoque de su estrategia no se basa en los efectos conseguidos, sino que va más allá y se denomina *enfoque basado en condiciones*.

35 La estrategia de Ghani posee cuatro fases principales: reconstituir las ANSDF durante 2017 y establecer las condiciones para pasar a la ofensiva en 2018; continuar aumentando las capacidades ofensivas de las ANDSF durante 2018, focalizándose en las operaciones especiales, y establecer las condiciones para realizar grandes operaciones ofensivas; ejecutar grandes operaciones ofensivas en 2019, incluyendo los territorios con poca presencia gubernamental; asegurar que las ANDSF pueden proteger los mayores núcleos de población, donde vive el 80 % de los afganos.

36 US Department of Defence. *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress
In Accordance With Section 1225 of the Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense
Authorization Act for Fiscal Year 2015 (P.L. 113-291), as amended, June 2017, pág. 30.

La nueva estructura de defensa y seguridad, basada en planes anuales y la constante revisión de estos, permitiría poner en práctica la visión del presidente Ghani para recuperar la iniciativa y romper el *tempo* que imponen los talibanes. De esta forma se conseguiría sentar a estos a la mesa de negociaciones en condiciones de inferioridad, o por el contrario hacer su amenaza irrelevante, en un entorno en que la gobernanza garantizase la seguridad de la población[37].

La realidad de las operaciones y la percepción de la inseguridad

El año 2015 fue especialmente crítico para las ANDSF, ya que debían operar en un entorno diferente al que le proporcionaba la operación ISAF. El comienzo de sus actuaciones se basaba en una estrategia de sostenimiento basada en una metodología de mantener-combatir-desarticular. De este modo se designaron las áreas en que las ANDSF deberían establecerse para evitar la pérdida de los principales núcleos de población o áreas estratégicas. Igualmente, se identificaron aquellas zonas donde se realizarían acciones de combate para mantenerlas y otras en las que solo se realizarían acciones de desarticulación en caso de que apareciesen fuerzas hostiles. Esta priorización obligó a las ANSDF a concentrarse en las zonas más habitadas o críticas, y a abandonar otras áreas de baja densidad de población[38].

En febrero del año 2016, las ANSF comenzaron la Operación Shafaq-I. En la fase I de la operación se realizó la defensa de Kunduz contra un ataque talibán que quería volver a tomar la ciudad como en octubre de 2015. Esta vez los talibanes sufrieron un gran número de bajas, aparte de no conseguir sus objetivos[39]. En el mes de junio comenzó la fase II, que dirigía sus esfuerzos hacia Helmand y Uruzgan, evitando los esfuerzos talibanes por controlar las ciudades, aunque a costa de un gran número de bajas. En el mes de julio comenzó la fase III en la provincia de Nangarhar, contra el ISIS-K[40].

Durante el mes de agosto, los talibanes comenzaron una nueva ofensiva, que se incrementó en octubre, contra las ciudades de Lashkar Gah (provincia de Helmand), Kunduz (provincia de Kunduz) y Tarin Kot (provincia de Uruzgan).

---

37 *Op. Cit*., pág. 5.

38 Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. *Quarterly Report to the United States Congress.* Arlington, VA, 2017, pág. 104.

39 Pajhwok Afghan News (13 de abril de 2016). «183 rebels killed in Operation Shafaq, commander claims» [en línea]. Disponible en: https://www.pajhwok.com/en/2016/04/13/183-rebels-killed-operation-shafaq-commander-claims [Consulta: 25/05/2018].

40 Johnson, Casey Garret. *The Rise and Stall of the Islamic State in Afghanistan*. Special report. United States Institute of Peace, 2016, pág. 3. El ISIL-K comenzó su andadura en Afganistán mediante el proselitismo, por lo que causó muchos adeptos. Sin embargo, su posterior evolución hacia el asesinato de líderes tribales locales, quema de mezquitas y, sobre todo, destrucción de las cosechas de amapola le granjeó el resentimiento de la población y la abierta oposición de los talibanes, quienes les combatieron con ferocidad.

No obstante, las ANSF consiguieron mantener sus posiciones, a pesar de que en algunos casos necesitaron el apoyo norteamericano[41].

El año 2016 también vería la realización de la campaña de invierno por parte de las ANDSF, denominada como Operación Shafaq-II, para garantizar la seguridad de los núcleos de población principales al tiempo que se corregían las principales carencias observadas en cuanto a liderazgo, instrucción y fiabilidad[42].

Antes que los talibanes comenzasen su ofensiva de primavera, las ANDSF comenzaron en marzo de 2017 la Operación Khalid, poniendo en marcha el plan cuatrienal del presidente Ghani. Esta vez se esperaba conseguir una mayor iniciativa y combatir la insurgencia en las áreas más amenazadas. Para ello se contó con unas renovadas fuerzas de operaciones especiales y un mayor apoyo de fuegos aéreos y artillería por parte de EE. UU. y las propias ANSDF[43].

Los resultados de 2017 fueron celebrados por el general Nicholson, que atribuyó sus éxitos a la nueva estrategia de Trump para el sudeste asiático basada en *condiciones*. Por ello, Nicholson declaró que, ya que los talibanes habían cambiado de ser un grupo ideológico a otro de *narcoinsurgencia*, las fuerzas norteamericanas se habían dedicado a la destrucción de los laboratorios clandestinos para minimizar los ingresos económicos de los talibanes. A pesar del optimismo de Nicholson, muchos altos funcionarios y militares han calificado este año como una partida en tablas[44].

Por otro lado, la Misión de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) reconoció que la estrategia talibán de ataques a gran escala contra los núcleos de población había sido cambiada por otra contra las instalaciones de las ANDSF o los puntos de control establecidos por estos. La intención de los talibanes era causar el máximo daño posible para minar la moral de las ANDSF a la par que apoderarse de su material militar. Igualmente, UNAMA reconocía que la nueva estrategia norteamericana había hecho que las ANDSF repeliesen el ataque insurgente y pasado a una situación mucho más proactiva. Esto fue en gran parte debido a las nuevas reglas de enfrentamiento (RoE)

---

41 Rasmussen, Sune Engel (3 de octubre de 2016). «Taliban assault on Kunduz sparks exit of MSF staff» [en línea]. *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2016/oct/03/taliban-launches-major-assault-on-afghan-city-of-kunduz [Consulta: 25/05/2018].

42 US Department of Defence. *Enhancing Security and Stability in Afghanistan. Op. cit*., pág. 30.

43 Erfanyar, Ahmad Shah (16 de abril de 2017). «Operation Khalid' launched in high threat areas: Murad». *Pajhwok News*. Disponible en: https://www.pajhwok.com/en/2017/04/16/%E2%80%98operation-khalid%E2%80%99-launched-high-threat-areas-murad [Consulta: 25/05/2018].

44 Fine, Glenn A. *Operation Freedom Sentinel, Report to the United States Congress, October 1, 2017-December 31, 2017*, pág. 3.

de las fuerzas norteamericanas y la gran profusión de acciones aéreas. Por el contario, los informes de UNAMA atribuían a los ataques aéreos un gran número de bajas entre la población civil[45].

Durante el año 2018, las ANDSF han continuado ganando la iniciativa en el nivel táctico. RSM ha sido notablemente reforzada con la llegada en marzo de la 1st Security Force Assistance Brigade (SFAB), unidad creada con expertos en asesoramiento y entrenamiento militar. En el caso afgano, se han insertado en las unidades regulares tipo batallón (Kandak) para facilitar el empleo de capacitadores, pero con una visión de futuro, ya que se espera poder preparar a las ANSDF para que estas puedan llevar a cabo un gran número de operaciones simultáneas[46].

Entretanto, los talibanes y otros grupos han mutado hacia una táctica de guerrillas y ataques suicidas ante su incapacidad de llevar a cabo grandes operaciones. Estas acciones se han focalizado principalmente en la capital, Kabul, aunque se han producido atentados por todo el territorio afgano. Se

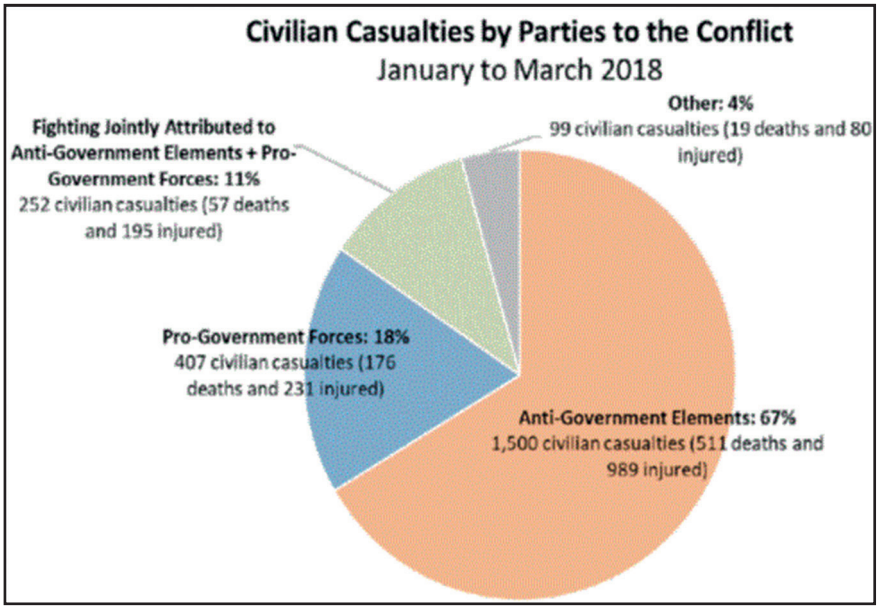


Figura 4: Atribución de las bajas civiles en Afganistán durante el primer trimestre de 2018, Fuente: UNAMA. Disponible en: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_first_quarter_2018_report_11_april_0.pdf

[45] United Nations General Assembly Security Council. *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security.* Report of the Secretary-General, 15 December 2017, pág. 5.

[46] Special Inspector General For Afghanistan Reconstruction (SIGAR). *Report to Congress, April 30, 2018* [en línea]. Disponible en: https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-04-30qr-section3-security.pdf [Consulta 29.05.2018].

observa que actualmente la estrategia talibán es la de controlar a la población no afín mediante técnicas de terror, a la vez que desprestigiar las capacidades gubernamentales para proporcionar seguridad[47].

Ante el elevado porcentaje de bajas civiles, solo se percibe un *mínimo progreso* en garantizar la seguridad de la población. En relación con este punto hay que hacer notar que el objetivo de la estrategia cuatrienal de seguridad del presidente Ghani —asegurar el control gubernamental del 80 % de la población para finales de 2019— pudiera haber sido mal calculado[48].

La situación de Kabul, por su capitalidad y repercusión mediática, merece ser especialmente tratada. A finales del mes de mayo de 2018, ya se habían registrado diecinueve atentados con casi 340 víctimas, entre ellas numerosos periodistas[49]. Ante la gravedad de la situación, Nicholson ha focalizado su atención sobre la capital: ha hecho de la seguridad de esta su esfuerzo principal y busca eliminar las redes de apoyo a los terroristas que existen en la ciudad[50].

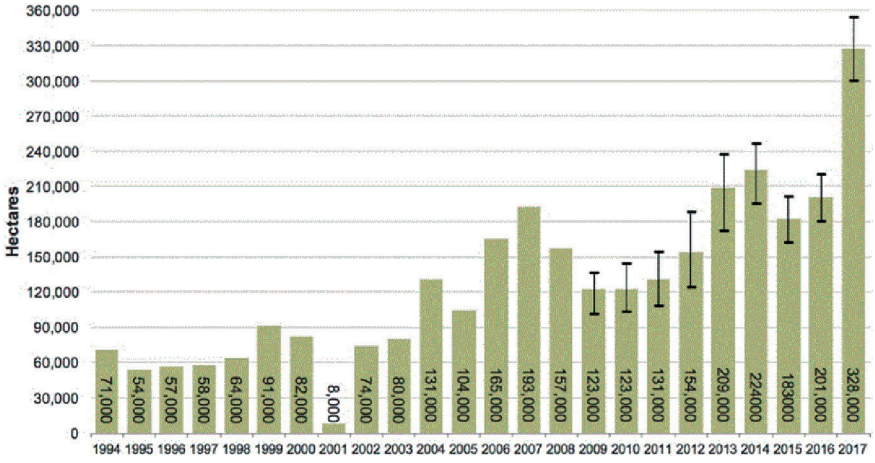


Figura 5: Evolución del cultivo de amapola del opio en Afganistán, Fuente: Afghanistan-Analysts.org. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2018/01/Opium-poppy-cultivation-UNODC-1994-2017.jpg

47 Unama, Human Rights Service. *Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Quarterly Report*, 1 January to 31 March 2018, pág. 1.

48 Fine, Glenn A. *Operation Freedom Sentinel, Report to the United States Congress, January 1, 2018-March 30, 2018*, pág. 14. Estos cálculos se hicieron sobre la base de ejemplos históricos que guardasen una relativa similitud. El modelo a seguir fue el de la insurgencia naxalita en la India.

49 Esri. *Kabul 2018 terrorist atatcks* [en línea]. Disponible en: https://storymaps.esri.com/stories/terrorist-attacks/ [Consulta: 29/05/2018].

50 Stewart, Phil (14 de marzo de 2018). «U.S. looks to protect Afghan capital against Taliban bombings» [en línea]. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-usa/u-s-looks-to-protect-afghan-capital-against-taliban-bombings-idUSKCN1GQ23A [Consulta: 29/05/2018].

Todo este entorno ha llevado a que las zonas menos pobladas sean en las que actúa la insurgencia con más profusión. Mientras que los esfuerzos gubernamentales e internacionales se focalizan en proteger los centros de población, las áreas rurales quedan más desguarnecidas. Es precisamente en estas áreas donde la insurgencia obtiene beneficios económicos de las plantaciones de amapola, al tiempo que capta o aterroriza a los campesinos para que apoyen sus intereses. A este respecto, en el año 2017 este cultivo aumentó en un 63 % con relación al año anterior, el máximo récord histórico de producción[51].

Entretanto, una importante parte de la población de las áreas más castigadas se ha visto obligada a huir. Ante lo desesperado de su situación, muchos afganos acaban como combatientes en el conflicto de Siria e Irak[52].

Papel de los actores externos

El entorno regional: el cuadrilátero Pakistán-India-Irán-China

Existen intereses contrapuestos entre afganos y pakistaníes. Uno de ellos viene de la mano de las disputas sobre las aguas del río Kabul, donde Afganistán está construyendo embalses hidroeléctricos con la asistencia de India[53]. Por otra parte, a Pakistán le interesa que las comunicaciones afganas con Asia Central se dirijan hacia los puertos de Karachi y Gwadar, en vez de a los puertos iraníes de Bandar Abbas y Chah Bahar, que benefician especialmente a los indios[54].

India, por su parte, busca una posición de equilibrio entre los costes y beneficios de su presencia en Afganistán. Sus aspiraciones de ser una potencia regional la llevan a ello, ya que el territorio afgano puede ser empleado para facilitar sus comunicaciones al tiempo que para mermar la influencia talibán[55].

Los intereses de China parecen más bien pragmáticos, por lo que, para su Estrategia de El Cinturón y Ruta de la Seda, necesita la estabilidad de Afga-

---

51 Ministry of Counter-Narcotics/ United Nations Office on Drugs and Crime. *Afghanistan Opium Survey 2017*, Kabul, 2017, pp. 5-7.

52 Latifi, Ali M. «How Iran Recruited Afghan Refugees to Fight Assad's War» [en línea]. *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/06/30/opinion/sunday/iran-afghanistan-refugees-assad-syria.html [Consulta: 30/05/2018].

53 Mohammadi, Zarmina (1 de marzo de 2018). «India Ready To Invest In Kabul Dam Project» [en línea]. *Tolo News*. Disponible en: https://www.tolonews.com/business/india-ready-invest-kabul-dam-project [Consulta: 30/05/2018].

54 Karimova, Zilola (12 de abril de 2018). «Connecting Asia: Uzbekistan Looks to Capitalize on Central Asia's Transport Potential» [en línea]. *The Diplomat*. Disponible en: https://thediplomat.com/2018/04/connecting-asia-uzbekistan-looks-to-capitalize-on-central-asias-transport-potential/ [Consulta: 30/05/2018].

55 Hanauer, Larry; chalk, Peter. *Op. cit.,* pp. 52-55.

nistán para dar continuidad a las comunicaciones terrestres que desde Asia Central y las provincias chinas del interior lleguen hasta Pakistán. Por ello, China ha ofrecido su mediación para establecer conversaciones con los talibanes, a la par que ha invertido importantes sumas monetarias y ayuda militar desde 2016[56].

Irán ve la parte oeste del territorio afgano como un área natural de influencia. Las referidas comunicaciones desde Asia Central que, pasando por Afganistán, lleguen a los puertos iraníes son de interés estratégico para Irán, especialmente el puerto de Chah-Bahar, que daría la oportunidad a los iraníes del acceso a aguas libres sin tener que atravesar el estrecho de Ormuz.

Por otra parte, la situación en Afganistán puede ser empleada por los iraníes como una baza para aliviar la presión estadounidense sobre el acuerdo nuclear firmado en 2015 y del que los norteamericanos se han desvinculado. En este sentido, las autoridades afganas de la provincia de Farah han declarado que las ofensivas talibanes en mayo de 2018 se han realizado desde territorio iraní[57].

El entorno internacional: la rivalidad EE. UU-Rusia y el papel de los Estados del Oriente Medio

La nueva estrategia estadounidense ha llevado a la redefinición de alianzas, con el trasfondo del conflicto afgano y el equilibrio entre Pakistán e India. A principios de 2018, el presidente Trump anunció el recorte de las ayudas económicas a los pakistaníes alegando corrupción y falta de colaboración en la lucha contra el terrorismo. Por su parte, Pakistán ha amenazado con no compartir inteligencia y cortar la ruta de comunicación con Afganistán desde el puerto de Karachi, además de mostrar su disconformidad por las acciones militares estadounidenses en territorio pakistaní[58]. Por ello, es posible que, si en un futuro disminuyen las buenas relaciones con los americanos, el vacío sea cubierto por China, muy interesada en los puertos de Karachi y Gwadar. Entretanto, los estadounidenses buscarían encontrar un contrapeso a la relación con Pakistán acercándose a la India, quien se encuentra com-

56 Kumar, Arushi (12 de mayo de 2017). «Why China's One Belt, One Road Matters for Afghanistan» [en línea]. *Carnegie India*. Disponible en: https://carnegieindia.org/2017/05/12/why-china-s-one-belt-one-road-matters-for-afghanistan-pub-69974 [Consulta: 30/05/2017].

57 Najafizada, Eltaf (24 de mayo de 2018). «Iran Blamed for Afghan Attacks After Trump Scraps Nuclear Deal» [en línea]. *Bloomberg*. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-23/iran-blamed-for-afghan-attacks-after-trump-scraps-nuclear-deal [Consulta: 30/05/2018].

58 King´s Think-Tank (5 de marzo de 2018). «Trump Cuts Aid to Pakistan: the Future of US-Pakistan Relations» [en línea]. Disponible en: https://kingsthinktank.com/2018/03/05/trump-cuts-to-pakistani-aid-and-their-impact-on-us-pakistan-relations/ [Consulta: 31/05/2018].

placida con la diplomacia de Trump para aislar a Pakistán de los terroristas y la llamada a que India juegue un importante papel en la reconstrucción de Afganistán[59].

En este ajuste de equilibrios, Rusia intenta jugar un papel relevante, ya que en cierto modo ha adquirido un rol semejante al que los EE. UU. ejercían durante la ocupación soviética de Afganistán. La experiencia soviética ha permitido a Rusia establecer contactos con los talibanes, a los que no ve como una amenaza transnacional, por lo que se ha erigido como interlocutor en las conversaciones[60].

Al mismo tiempo, los rusos se han aproximado a Pakistán a través de ventas de material militar, a la par que su alianza con Irán les da un refuerzo especial. Entretanto, pugnan con EE. UU. para ejercer su influencia sobre las antiguas repúblicas soviéticas del norte.

La aproximación rusa podría ser una réplica de la estrategia que ha desarrollado en Siria, donde ha obtenido beneficios a causa de la debilidad de EE. UU., donde puede llegar a posiciones aún más ventajosas por su participación en las conversaciones y busca la extensión de su influencia en el largo plazo[61].

Turquía se está configurando como un aspirante a ser potencia influyente, por lo que sus relaciones con los talibanes, así como su ascendiente sobre las poblaciones de lenguas turkmenas son muy importantes. Turquía, junto con Catar, se opone a la aproximación saudita y de su aliado pakistaní en los conflictos del Oriente Medio, que se extienden hasta las tierras afganas. De este modo, la experiencia catarí puede ser empleada por los turcos para distinguir a los talibanes menos radicales y poder llevarlos a un acuerdo durante las negociaciones. Por su parte, el ascendiente turco sobre Uzbekistán y Kazajistán puede hacer que estas repúblicas anteriormente soviéticas cambien su postura de no negociar con los talibanes, y se acerquen de este modo a los planteamientos actuales de Rusia[62].

---

59 Pandey, Hina (2 de febrero de 2018). «With or Without (You)S? India-U.S. Relations in the Age of Trump» [en línea]. *South Asian Voices*. Disponible en: https://southasianvoices.org/india-us-relations-in-the-age-of-trump/ [Consulta: 31/05/2018].

60 Hille, Kathrin (17 de enero de 2018). «Russia offers to host talks between Afghan government and Taliban» [en línea]. *The Financial Times*. Disponible en: https://www.ft.com/content/ba435934-fb8f-11e7-9b32-d7d59aace167 [Consulta: 01/07/2018].

61 Gurganus, Julia (2 de enero de 2018). «Russia's Afghanistan Strategy» [en línea]. *Foreign Affairs*. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2018-01-02/russias-afghanistan-strategy [Consulta: 30/06/2018].

62 Ramani, Samuel (13 de marzo de 2018). «Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?» [en línea]. Disponible en: https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883 [Consulta: 01/06/2018].

Aunque el terrorismo y la presencia de refugiados afganos en territorio europeo es un factor de preocupación común, los Estados de la UE tienen sus propios intereses en la zona, donde pueden obtener provecho del esfuerzo humano y económico que han realizado a lo largo de los años. En relación con ello, a primeros de abril de 2018, el Alto Consejo Económico afgano emitió su Estrategia Nacional de Exportación, en la que se señalaba a la UE como un objetivo preferencial[63].

Conclusiones y perspectiva

Es lógico que, tras la finalización de la misión de ISAF en 2014 y la asunción de mayores responsabilidades por parte de las ANDSF, se produjese un repunte de la insurgencia debido a la transferencia del liderazgo de las operaciones a las autoridades afganas.

Sin embargo, la forma en que fueron llevadas a cabo las elecciones presidenciales y su solución mediante el llamado *Gobierno de unidad nacional* acentuó de forma dramática la situación de inestabilidad que se vive en Afganistán. El resultado de todo este proceso ha derivado en una *polarización étnica* en la que no están de acuerdo entre sí los propios pastunes y que ha causado una sensación de frustración entre el resto de grupos étnicos, constituidos fundamentalmente por turcomanos, tayikos y hazaras.

La inestabilidad política ha trascendido en que se hayan producido importantes carencias en los ámbitos de las fuerzas armadas y policiales, lo que ha sido aprovechado por la insurgencia para reforzarse. A pesar de ello, las ANSDF han contenido el avance talibán en las principales zonas, aunque a costa de grandes pérdidas y de abandonar las áreas rurales más remotas.

Ante la presión gubernamental, la insurgencia ha derivado su estrategia hacia acciones de carácter terrorista sobre las fuerzas de las ANDSF, para minar su moral, o sobre importantes núcleos de población, para causar el terror o lograr importantes efectos mediáticos. En este escenario, Kabul se ha convertido en un referente para los diferentes actores de este conflicto.

Todavía está por ver la evolución de la estrategia de seguridad a cuatro años que quiere implementar el presidente Ghani, pero todo apunta a que el nivel de ambición de esta es demasiado elevado.

---

[63] International Trade Centre (5 de abril de 2018). «President Ghani endorses Afghan national export strategy» [en línea]. *Press Release*. Disponible en: http://www.intracen.org/news/Afghan-government-endorses-development-of-export-strategy/ [Consulta: 01/06/2018]. Alemania tiene importantes intereses en los yacimientos afganos de litio, importantes para su industria de automoción. Para ampliar esta información, véase amini, Mariam (19 de agosto de 2017). «At stake in US military efforts to stabilize Afghanistan: At least $3 trillion in natural resources» [en línea]. *CNBC*. Disponible en: https://www.cnbc.com/2017/08/18/trumps-afghanistan-strategy-may-unlock-3-trillion-in-natural-resources.html [Consulta: 01/06/2018].

Entretanto, la posibilidad de controlar a la población civil se convierte en la capacidad crítica de la que se nutre la insurgencia, ya sea por el miedo o por el convencimiento. En ello juega un importante papel como variable la amapola del opio, ya que se constituye en un factor clave para la supervivencia de muchos campesinos, al tiempo que es la principal fuente de financiación de los talibanes.

La masa de población que huye del conflicto es susceptible de ser radicalizada o acabar como combatiente en otros lugares. En esta línea habrá que ver la evolución de la nueva estrategia de seguridad del presidente Trump en Afganistán y el sudeste de Asia, que se ha dotado de herramientas muy resolutivas en el dominio militar y político, pero no tanto en el económico y social.

A pesar de ello, queda pendiente de ver el resultado de esta estrategia en el ámbito de las relaciones internacionales, ya que los norteamericanos tienen que jugar el papel de moderador regional entre Pakistán y la India, con el riesgo de que grandes cambios podrían conducir a una situación de inestabilidad que sería aprovechada por Rusia.

En este entorno, los talibanes deberían esperar a una situación de superioridad para sentarse en una hipotética mesa de negociaciones, ya que no solo Rusia tiene segundas intenciones en el conflicto Afgano. Otros países, como China, Irán, Turquía o Catar, pueden emplear sus instrumentos de poder en beneficio de sus intereses globales.

Afganistán se configura como un territorio de paso para la salida de los productos de Asia Central, principalmente hidrocarburos y algodón. Actualmente, existe la pugna entre los puntos de salida a aguas libres de estos productos, constituidos, por un lado, por los puertos de Chah-Bahar y, en menor medida, Bandar-Abbas, y, por otro lado, Karachi y Gwadar. Con estas diferentes posibilidades se alinean potencias regionales y globales según sus intereses específicos.

Ante todo lo expuesto, de la orientación que en un futuro den a sus actuaciones tanto el Gobierno afgano como los actores internos y externos implicados se verá cómo evoluciona este conflicto. Un hecho indiscutible para la vía hacia su mitigación pasa por que el Gobierno busque la estabilidad política a través de medidas inclusivas que tengan en cuenta a todas las fuerzas políticas y étnicas. En ello pueden jugar un papel fundamental las futuras elecciones presidenciales previstas para 2019, que deberán celebrase en un clima de auténtica transparencia.

Derivada de este entorno de estabilidad política, se debe impulsar la gobernabilidad suficiente que proporcione la estabilidad necesaria para realizar las reformas previstas sobre las ANSDF para que estas sean mucho más eficientes. Igualmente, este contexto debe reducir los niveles de corrupción hasta un umbral que permita que la distribución de la riqueza llegue a las clases más desfavorecidas.

El nivel de seguridad y bienestar de la población civil es un factor determinante para que esta se decante del lado gubernamental y se debilite la posición de fuerza de los talibanes ante una posible negociación. En este entorno debería reducirse la rentabilidad de la plantación de amapola, fuente de financiación talibán.

Por su parte, la comunidad internacional debe apoyar todos los esfuerzos afganos que conduzcan hacia la estabilidad, incluida la negociación con los talibanes. El apoyo en todos los ámbitos a las autoridades afganas es fundamental, pero estas deben liderar la transición que han comenzado hacia la gestión integral por ellas mismas.

Este apoyo internacional debe aún ser respaldado por una fuerte dotación económica, por lo que los países donantes deben ser conscientes de que deben continuar su esfuerzo para no perder los avances que tantos esfuerzos y sacrificios han costado.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

FECHA	ACONTECIMIENTOS
2013, junio	Las fuerzas de OTAN entregan al Ejército afgano el control de las operaciones militares.
2014, septiembre	Ashraf Ghani y Abdullah Abdullah alcanzan el Acuerdo de Unidad Nacional. Ghani es nombrado presidente.
2014, diciembre	Finaliza oficialmente la Operación ISAF.
2015, enero	Comienza la Operación Resolute Support para proporcionar asistencia a las fuerzas afganas.
2015, enero	Estado Islámico aparece en la zona este de Afganistán disputando áreas a los talibanes.
2015, mayo	Miembros del Gobierno afgano y los talibanes sostienen conversaciones en Catar.
2015, septiembre	Toma de Kunduz por los talibanes.
2016, mayo	El líder talibán Mullah Mansour resulta muerto por un ataque de EE. UU. en Pakistán.
2016, septiembre	El Gobierno afgano firma un acuerdo de paz con el grupo Hezb-e-Islami e integra a Gulbuddin Hekmatyar en la vida pública.
2016, octubre	Conferencia de donantes en Bruselas.
2017, enero	El presidente Ghani anuncia su estrategia de seguridad cuatrienal denominada ANDSF Road Map.
2017, abril 13	Por primera vez en la historia, EE. UU. emplea la bomba GBU-43 MOAB.
2017, mayo 31	Atentado con un camión bomba en Kabul deja más de 150 muertos y cientos de heridos.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

2017, junio	Estado Islámico captura las montañas de Tora Bora en Nangarhar y es fuertemente repelido por los talibanes.
2017, julio	Formación de la Coalición para Salvar Afganistán.
2017, agosto	Nueva estrategia de EE. UU. Trump envía a Afganistán más efectivos y permite mayor uso de la fuerza.
2017, diciembre	Se bate el récord anual de cultivo de amapola del opio.
2018, marzo	La 1st Security Force Assistance Brigade despliega en Afganistán.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS

Extensión: 652 230 km2	
PIB: 69 510 millones de dólares	
Estructura PIB	Agricultura 22 %
	Industria 22 %
	Servicios 56 %
PIB per cápita: 1 900 dólares	
Tasa de crecimiento PIB: 2,5 %	
Relaciones comerciales (Exportaciones): Pakistán 46,3 %, India 37,6 %.	
Relaciones comerciales (Importaciones): Irán 19,3 %, Pakistán 18,3 %, China 16,7 %, Kazajistán 9,5 %, Uzbekistán 6,1 %, Turkmenistán 5,4 %, Malasia 4 %.	
Población: 34 124 811	
Estructura de edad	0-14: 40,92 %
	15-64: 56,49 %
	Más de 65: 2,59 %
Tasa de crecimiento de la población: 2,36 %	
Grupos étnicos: pastunes, tayikos, hazaras, uzbekos y otros.	
Religiones: musulmana 99,7 % (sunita 84,7-89,7 %, chiita 10-15 %).	
Tasa de alfabetización de la población: 38,2 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 35,8 %	
Índice GINI: N/A	
Gasto militar: 0,89 % del PIB	

Fuente: CIA *The world factbook.*

Capítulo séptimo

La crisis de los rohinyá

María José Izquierdo Alberca

Resumen

El Gobierno y las Fuerzas Armadas birmanas se enfrentan a la denuncia internacional por los ataques contra la población rohinyá. El documento analiza los antecedentes de esta crisis y los sucesos que han propiciado llevar a las Fuerzas Armadas birmanas ante la Corte Penal Internacional. Se recogen también las implicaciones regionales, el papel de los principales actores internacionales y el riesgo de radicalización de los grupos armados que apoyan las reivindicaciones de los rohinyás.

Palabras clave

Asia, Birmania, rohinyás, Naciones Unidas, refugiados, seguridad.

Abstract

The government and the Burmese armed forces are facing international accusations of attacks against the Rohingya population. The document outlines the background and the events that have led to the Burmese armed forces before the International Criminal Court. It also includes regional implications, the role of the main international actors and the risk of radicalization of the armed groups that support the demands of the Rohinyas.

Keywords

Asia, Myanmar, Rohinyas, United Nations, refugee, security

Introducción

Considerado tradicionalmente como un continente pacífico, en Asia, donde se mantienen algunos de los más antiguos conflictos globales (como son los de Afganistán y Cachemira), entre 2016 y 2017 han crecido en un 50 % los de alta intensidad, es decir, que superan el millar de víctimas anuales. Hoy la región se presenta como la de mayor crecimiento económico, pero también donde una creciente politización de grupos étnicos y religiosos impregna de violencia a países como India, Filipinas y Birmania[1]. Solo en este país, y de acuerdo con las cifras proporcionadas por Médicos Sin Fronteras[2], durante el primer mes de la operación militar en el estado de Rakáin[3] habrían muerto al menos 6 700 rohinyás. La región se enfrenta, por tanto, a una enorme variedad de desafíos, desde guerras y conflictos políticos hasta terrorismo transnacional, separatismo comunal e ideológico a gran escala, violencia electoral, enfrentamientos entre la explotación de los recursos naturales y los derechos comunitarios y crimen violento[4].



Imagen 1. Fuente: Global Report on International Displacement IDCM 2018. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201805-final-GRID-2018-embargoed_0.pdf

A este incremento de los conflictos hay que añadir que Asia es también la región más propensa a desastres naturales y cinco de los países con un mayor número de desplazados por este motivo están en este continente: China, Filipinas, Vietnam, Indonesia y Birmania.

---

1 Sigo las recomendaciones de Fundéu y utilizo *Birmania*, *rohinyás* y *Rakáin*. https://www.fundeu.es/recomendacion/ruainga-rohinya-mejor-que-rohingya/ [Consulta: 01/09/2018]

2 https://www.msf.es/actualidad/myanmar-birmania/al-menos-6700-rohingyas-fueron-asesinados-myanmar-menos-mes

3 A veces llamado Rakhine, Rakáin o Rajine (antiguamente Arakán).

4 Asia Foundation. *The state of conflict and violence in Asia* [en línea]. San Francisco: The Asia Foundation 2017. Disponible en: https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/10/The_State_of_Conflict_and_Violence_in_Asia-12.29.17.pdf

En 2017 más de ocho millones de personas tuvieron que abandonar sus casas afectadas por desastres naturales. Dos factores explican este alto volumen de incidencia: la elevada población en estos países (la región representa el 30 % de la población mundial) y la expansión urbana impulsada por el auge económico de la región. La mayoría de los habitantes de países como Birmania vive en zonas urbanas áreas costeras y ribereñas, fuertemente expuestas a ciclones y tormentas, inundaciones costeras y ribereñas, erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis.

Las disputas territoriales constituyen, a su vez, uno de los factores permanentes entre los estados de la región y, aunque la atención política se ha centrado en los últimos años en las discrepancias en las fronteras marítimas en los mares del este y del sur de China, Asia representa el 40 % de las controversias mundiales activas por los límites entre los Estados, y que solo en raras ocasiones[5] han sido resueltos mediante negociaciones bilaterales.

Para el filósofo Steven Pinker, nuestra época es la menos violenta y cruel de cuantas ha conocido la humanidad. Considera el filósofo[6] que nunca ha habido menos guerras ni genocidios, nunca menos represión o terrorismo. Pero, como un modelo para refutar su optimismo antropológico, las políticas de identidad en el sur de Asia ofrecen sentimiento antislámico, antichino y antiminoritario; nacionalismo religioso en India; radicalismo islamismo en Indonesia y Malasia, y una inacabable lista de enfrentamientos entre Estados y grupos insurgentes comunales.

Al menos 655 500 musulmanes rohinyás huyeron en 2016 a través de la frontera con Bangladés para escapar de la represión del ejército de Birmania y de la violencia intercomunal en el estado de Rakáin. La crisis, que alcanzó también a los más de veinticinco mil habitantes no musulmanes de la zona, ha sido bien documentada en los medios y objeto de contundentes informes de agencias y ONG hasta alcanzar a Naciones Unidas, que impulsó al secretario general, António Guterres, a visitar el campo de refugiados en Cox's Bazar en Bangladés en julio de 2018. Acompañado por el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, y el alto comisionado para los refugiados, Filippo Grandi, pudo comprobar las condiciones de vida de un millón de per-

[5] Por ejemplo, China y Vietnam firmaron un tratado de delimitación de fronteras en diciembre de 1999 o mediante arbitraje internacional (por ejemplo, la determinación del Tribunal Internacional de Justicia en 2008 sobre la disputa entre Malasia y Singapur. Bangladés mantiene reclamaciones fronterizas con Myanmar e India. Centre for International Governance Innovation. *Responding to security challenges in East Asia, three perspectives* [en línea]. Disponible en: file:///E:/RR/Responding%20to%20Security%20Challenges%20in%20East%20Asia%20Three%20Perspectives.pdf

[6] Ted. *Steven Pinker is the world getting better or worse?* [En línea]. Disponible en: https://www.ted.com/talks/steven_pinker_is_the_world_getting_better_or_worse_a_look_at_the_numbers?language=es Fecha de consulta 01.09.2018

sonas y marcó un punto definitivo para la presionar al Gobierno birmano a reconocer la crisis.

Sin embargo, António Guterres señaló que, a pesar de que ACNUR[7] y el Gobierno de Birmania habían firmado un acuerdo de cooperación para crear condiciones de retorno para los rohinyás, el regreso de estas personas estaba aún lejos: «Aún no veo el compromiso para llevar eso a cabo, es claro que no hay condiciones todavía para el retorno seguro, voluntario, digno y sostenible de los rohinyás»; y llamó también la atención sobre los rohinyás que aún se encuentran en Birmania y continúan enfrentándose a la discriminación y a la falta de asistencia humanitaria[8].

El secretario general ya conocía el informe presentado por la Misión Internacional Independiente de Investigación de las Naciones Unidas sobre Birmania, donde se documentaban patrones de violaciones de derechos humanos y abusos cometidos en los estados de Kachin, Rakáin y Shan y que acusaba al Tatmadaw, las fuerzas armadas birmanas, de llevar a cabo un plan de limpieza étnica. Con más de ochocientos testimonios de víctimas y testigos, imágenes captadas por satélite y material audiovisual auténtico y verificado se dejaba constancia de los crímenes de lesa humanidad cometidos en esos Estados, que incluían asesinatos, encarcelamientos arbitrarios, desapariciones forzadas, torturas, violaciones y esclavitud sexual.

La Misión también concluyó: «Hay suficiente información para justificar la investigación y el enjuiciamiento de altos funcionarios de la cadena de mando Tatmadaw, para que un tribunal competente pueda determinar su responsabilidad por genocidio en relación con la situación en el estado de Rakáin»[9].

> *«La necesidad militar nunca justificaría matar indiscriminadamente, violar en grupo a mujeres, agredir a niños y quemar aldeas enteras. Las tácticas del Tatmadaw son consistentes y groseramente desproporcionadas con respecto a las amenazas reales a la seguridad, especialmente en el estado de Rakáine, pero también en el norte de Myanmar», concluye el informe, que aporta una lista de presuntos perpetradores como sujetos prioritarios para ser investigados y enjuiciados y que incluye al comandante en jefe del Tatmadaw, el general Min Aung Hlaing.*

Las denuncias han alcanzado también a la Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi, líder *de facto* en el país, a quien se culpa de «no utilizar su cargo ni su autoridad moral» para frenar o prevenir los acontecimientos en el estado de Rakáin.

---

7 ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados.

8 ONU. «Cate Blanchett pide al Consejo de Seguridad que no le falle a los rohinyás» [en línea]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2018/08/1440522 [Consulta: 01/09/2018].

9 Noticias ONU. «El ejército de Myanmar debe ser enjuiciado por genocidio» [en línea]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2018/08/1440382 [Consulta 27/08/2018].

«¿Qué salió mal en Birmania?», se pregunta Ignatieff[10], quien presenta a este país como un claro y desalentador ejemplo de que una mayor democracia formal no conduce necesariamente a un mayor respeto por los derechos humanos. La transición pacífica que lideró la premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi ofreció a los occidentales «vívidas y personales pruebas de que el anhelo de libertad, democracia y derechos era universal». Pero no ha sido así. Para el político canadiense, Birmania es una sociedad plural, pero que no se ha planteado nunca quiénes somos *nosotros* y quiénes *ellos*. Para este pensador, el nuevo Gobierno suscitó resentimientos que los déspotas habían reprimido. La globalización no solo no ha ayudado a superar una antigua división, sino que la ha ampliado y llevó a ver a los musulmanes locales como la avanzada de una poderosa ola.

Birmania. La geografía

Birmania, Myanmà en birmano, está situado en el suroeste asiático, limita al oeste con India, Bangladés y el océano Índico, al norte y nordeste con China, y al este con Laos y Tailandia. Ocupa, por tanto, una estratégica ubicación cerca de las principales rutas marítimas del océano Índico. En Birmania casi un tercio de sus 56 320 206 habitantes son minorías étnicas. Junto con la mayoría birmana (68 %) conviven, entre otros, shan, karen, rakaines, chinos, indios y mon, aunque hay dudas sobre el número exacto de grupos étnicos, dada la agresiva política gubernamental respecto a la población tribal[11].

Su actual territorio está encuadrado por cadenas de montañas orientadas de norte a sur, el Arakán (con picos que alcanzan los 5 053 m), que rodean una cuenca central por donde corren los caudalosos ríos Irrawaddy (navegable a lo largo de 1 600 km de norte a sur y canal comercial más importante del país) y el Sittang, cuyas llanuras deltaicas acaban en el golfo de Bengala.

Situada en latitudes tropicales, recibe las influencias del monzón húmedo estival. Los estados de Rakáin y Ternasserim se cubren de selvas tropicales y manglares que reciben abundantes lluvias. La barrera montañosa del Arakán establece las dos grandes zonas geográficas del país: la cuenca seca septentrional y la húmeda región costera del delta, donde se concentra la población.

Estas características geográficas explican la exposición de estas zonas bajas a ciclones, inundaciones y deslizamientos de tierras durante la estación húmeda (de junio a septiembre), pero también a persistentes sequías. En

[10] New York Times. «Is Globalization Drawing Us Together or Tearing Us Apart?» [En línea]. *New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/10/11/books/review/ordinary-virtues-michael-ignatieff.html [Consulta: 06/08/2018]

[11] World Policy Institute. «Myanmar Refugees: 'No Repatriation Without Peace'» [en línea]. Disponible en: http://www.worldpolicy.org/blog/2016/04/06/myannar-refugees-no-repatriation-without-peace [Consulta: 08/04/2016].

este frágil entorno, la deforestación, la contaminación industrial del aire, el suelo y el agua, así como el saneamiento y tratamiento inadecuados del agua contribuyen a las enfermedades y al rápido agotamiento de los recursos naturales del país.



Imagen 2. Mapa de Birmania y región.

Rakáin[12], el ancestral territorio de los rohinyás, es uno de los siete estados que constituyen la actual Birmania. Situado en la costa occidental del país, limita con el Estado Chin al norte, Magway, Bago y Ayeyarwady al este, el golfo de Bengala al oeste y Bangladés al noroeste. Es una zona de llanuras costeras y ríos, aislada del resto del país por la cadena montañosa de Arakán y separada de Bangladés por la permeable frontera natural del río Naf.

Fronteras permeables para el tráfico de drogas, insurgencia y trata de personas

El tráfico de drogas y los movimientos de grupos insurgentes involucran a países fronterizos con Birmania, como son China e India. En 2010, las autoridades fronterizas birmanas empezaron a construir una valla de 200 km para evitar el tránsito transfronterizo ilegal en el río Naf, la frontera natural con Bangladés y que sirve como ruta de contrabando.

En los últimos años, los enfrentamientos en esa zona del norte de Birmania han provocado episodios de huida de refugiados a la vecina China e incluso en 2015 varios campesinos chinos murieron por los proyectiles lanzados por las fuerzas birmanas. Los combates en el estado Shan, fuente del 91 %

12 A veces llamado Rakhine, Arakán o Rajine.

del cultivo de amapola de Birmania, contra las milicias locales vinculadas al narcotráfico incitan a los residentes locales a huir periódicamente a la vecina provincia china de Yunnan. En mayo de 2018, el Ejército chino anunció el refuerzo de las medidas de seguridad en la frontera con Birmania a raíz del recrudecimiento de los enfrentamientos con la minoría étnica kokang[13].

Los estados indios de Assam y Manipur se encuentran también afectados por enfrentamientos con las fuerzas de seguridad indias por el control del tráfico de drogas y de militantes de los grupos armados[14].

Birmania es el segundo mayor productor mundial de opio ilícito, con un cultivo estimado en 55 500 hectáreas en 2015 y una producción potencial estimada de 647 toneladas de opio crudo. Negocio protegido durante décadas por el Gobierno, quizás el lector haya leído en la prensa algo sobre la figura de Lo Hsing Han, apodado el Padrino de la Heroína, y cuya trayectoria representa con toda claridad la vinculación del tráfico de drogas con el Gobierno militar birmano.

Su imperio empezó cuando encabezó una milicia en su estado natal, Shan, contra las guerrillas comunistas y nacionalistas; obligó a los campesinos a cultivar opio e inventó un sistema para recolectarlo en aquella zona inhóspita sin presencia del Estado. Según prosperaba el negocio, Lo construyó carreteras, alquiló barcos pesqueros tailandeses para mover su producción y contrató a químicos de Taiwán que la procesaban en laboratorios en la jungla, según relata el diario *Bangkok Post*. Detenido en Tailandia en 1973, fue entregado a Birmania, que lo condenó a muerte, pero no por tráfico de drogas, sino por traición. Salió libre en 1980 gracias a una amnistía. Protegido por la junta militar gobernante, fue consiguiendo jugosas licitaciones que lo convirtieron en un respetado magnate que levantó un gran puerto, una autopista a China, gasoductos, oleoductos, presas o un hotel de lujo. En el país, las probabilidades de entrar en uno de sus supermercados o autobuses eran altísimas[15].

Birmania no acaba de cumplir completamente con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de drogas[16] que sigue concentrado en el esta-

[13] EFE. «China refuerza la vigilancia de su frontera con Birmania tras enfrentamientos» [en línea]. EFE. Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/mundo/china-refuerza-la-vigilancia-de-su-frontera-con-birmania-tras-enfrentamientos/10001-3620805 [Consulta: 20/05/2018].

[14] Izquierdo Alberca, M.ª José. «Los rescoldos de la división del subcontinente indio: Assam, Manipur y Nagaland» [en línea]. *Panorama geopolítico de los conflictos 2014*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf

[15] El País. «Lo Hsing Han, de capo de la droga a respetado empresario en Myanmar» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/08/04/actualidad/1375648151_441550.html [Consulta: 13/08/2018].

[16] EFE. «El cultivo del opio en Birmania prolifera en zonas sin control gubernamental» [en línea]. EFE. Disponible en: https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-culti-

do de Shan y fuera del control del Gobierno. La Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU (UNODC) identificó en un estudio de 2015 que más de 55 000 hectáreas estaban dedicadas al cultivo de opio en Birmania, lo que situó al país asiático como segundo productor mundial por detrás de Afganistán. El 91 % de la producción se concentra en el estado de Shan, responsable de la mayor parte de los 823 millones de toneladas que ese año se cultivaron en el Triángulo de Oro, zona en la que confluyen la frontera birmana, la de Laos y la tailandesa.

Por lo que respecta al tráfico de personas, Birmania firmó un acuerdo en 2012 con Naciones Unidas para poner fin al reclutamiento de niños soldados y, aunque no ha habido ningún procesado ni condenado, desde ese año el ejército ha liberado cerca de 849 niños[17]. Sin embargo, tanto Amnistía Internacional como Save The Children[18] aseguran que todavía se continúa reclutando niños para operaciones militares.

Antecedentes del conflicto

Los enfrentamientos de las minorías étnicas con el Gobierno no han cesado desde 1948, fecha de la independencia del Reino Unido, y las denuncias por discriminación y abuso no han afectado exclusivamente a los rohinyá.

El golpe de Estado del general Ne Win[19] impuso un gobierno militar desde 1962 hasta 1988 con el predominio absoluto del BSPP (Partido Birmano del Programa Socialista). Durante más de veinte años se impuso una política de nacionalizaciones, con generalizadas violaciones de los derechos humanos en las zonas fronterizas, a las que siguieron intensos combates contra los insurgentes, sobre todo por parte de los dos grupos étnicos más resistentes a la unificación del país: los karen y su organización Unión Nacional Karen (KNU) y los shan y el Ejército de la Alianza Democrática Nacional (MNDAA). La denominada *vía birmana al socialismo* llevó a Birmania a una insostenible situación económica, detonante de las protestas prodemocráticas que en marzo de 1988 empezaron a brotar de las universidades y que llevaron al Gobierno a iniciar un proceso de acuerdos de alto el fuego con algunos grupos a los que les permitían proseguir con su actividad económica. No obstante, las operaciones militares han sido constantes en estas décadas y han

vo-del-opio-en-birmania-prolifera-zonas-sin-control-gubernamental/10004-3196219 [Consulta: 13/08/2018].

17 La Opinion. «El ejército de Birmania libera a 75 niños soldados» [en línea]. *La Opinión*. Disponible en: https://www.laopinion.com.co/mundo/el-ejercito-de-birmania-libera-75-ninos-soldados-161377#OP [Consulta: 01/09/2018].

18 Save the Children. *Niños soldados en el mundo*» [en línea]. Disponible en https://www.savethechildren.es/publicaciones/ninos-soldado-en-el-mundo [Consulta: 01/09/2018].

19 Oxford Burma Alliance. *The Ne Win Years: 1962-1988* [en línea]. Disponible en http://www.oxfordburmaalliance.org/1962-coup--ne-win-regime.html. [Consulta: 28/05/2018].

estado especialmente dirigidas contra la población civil, lo que ha provocado el desplazamiento de centenares de miles de personas.

Después de cincuenta años de gobierno militar, el país pasó a tener un liderazgo civil en 2010. Dos años más tarde, el Gobierno inició un polémico proceso de paz con los grupos armados no estatales del país que concluyó en 2015 con acuerdos de alto el fuego con solo ocho de las más de veinte organizaciones étnicas armadas. Sin embargo, la lucha no se ha detenido, y en las zonas del norte y el este de Birmania se han intensificado las ofensivas militares contra los grupos no signatarios con el consiguiente efecto de desplazamiento de civiles. Hasta 140 000 refugiados, en su mayoría karen, viven en nueve campamentos de Tailandia[20]; otros casi tres millones de shan no reconocidos trabajan también en este país[21], y un número indeterminado de chin, kachin, mon y a'ang viven desplazados en Birmania y en los países vecinos que no han firmado las convenciones de 1951 o 1967 sobre los derechos de los refugiados[22].

Al igual que hace el ejército birmano, estos insurgentes plantan minas terrestres antipersona y artefactos similares que provocan desplazados por miedo de volver a sus domicilios, y Amnistía Internacional acusa a los grupos étnicos armados karen de cometer violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas desapariciones forzadas, reclutamiento forzado y extorsión[23].

La diversidad y específica identidad de cada uno de los movimientos nacionalistas ofrece una multitud de focos sin que haya un movimiento étnico unificado, pero cuenta con la implicación internacional de países vecinos[24], como ocurre con India y China.

Los rohinyás

Los rohinyás viven en el estado de Rakáin, es uno de los siete estados que constituyen hoy Birmania. Aunque pueblan esta región desde el s. xv, la ma-

[20] La Vanguardia. «Amnistía Internacional reclama a Tailandia una mejor atención a los refugiados ante la crisis rohinya» [en línea]. *La Vanguardia*. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20170928/431611427546/ai-reclama-a-tailandia-mejor-atencion-a-los-refugiados-ante-la-crisis-rohinya.html [Consulta: 28/05/2018].

[21] Reliefweb. *Shan refugees face massive cut in international assistance* [en línea]. Disponible en: https://reliefweb.int/report/myanmar/shan-refugees-face-massive-cut-international-assistance [Consulta: 28/05/2018].

[22] World Policy Institute. *Op. cit.*

[23] Amnistía Internacional. *Myanmar 2017-2018* [en línea]. Disponible en https://www.amnesty.org/es/countries/asia-and-the-pacific/myanmar/report-myanmar/ [Consulta: 01/09/2018].

[24] Smith, M. «State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma» [en línea]. *Policy Studies*, 36. Disponible en: https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/weltweit/Paper_Marie_Lall.pdf [Consulta: 30/05/2018].

yor parte llegó a la zona entre el s. XIX y principios del s. XX, durante el periodo colonial británico. Sin embargo, desde la independencia birmana nunca han sido aceptados como uno de los 135 grupos étnicos que el Gobierno reconoce[25] que integran el actual Estado, y ni siquiera reconocen el término *rohinyá,* con el que se los denomina desde 1950.

Aunque no son la única comunidad musulmana de Rakáin, constituyen la mitad de su población; practican una versión sufí del islam, hablan un dialecto bengalí y, a pesar de los antiguos lazos en el país, siguen siendo considerados inmigrantes ilegales bangladesíes. Se estima que en la actualidad hay 3,5 millones de rohinyás dispersos por todo el mundo, aunque antes de agosto de 2017 cerca de un millón vivía en su estado.

Antes del golpe militar de 1962 habían conseguido un reconocimiento mínimo como ciudadanos y su idioma podía escucharse en algunas retrasmisiones birmanas, pero entre 1978 y 1982 la política de exclusión fue creciendo. Primero fue la Operación Rey Dragón, lanzada con el objetivo de evitar una supuesta infiltración ilegal de extranjeros en las zonas fronterizas y primer episodio de detenciones y expulsiones generalizadas hacia Bangladés[26].

Si la ley de ciudadanía de Birmania de 1948 era ya de por sí excluyente, la Junta Militar introdujo modificaciones para despojarlos de una ciudadanía plena. Así, en 1982, el Partido del Programa Socialista de Birmania (BSPP, por sus siglas en inglés) promulgó una nueva ley que, siguiendo el principio *ius sanguinis*, consideraba la nacionalidad de los padres (y no el lugar de nacimiento) el requisito para obtener la ciudadanía. La exigencia a los rohinyás de tener al menos acreditaciones suficientes de que sus antepasados vivían en el país antes de la independencia hacía imposible que pudieran cumplir con los requisitos impuestos por el Gobierno, con lo que se vieron excluidos de su reconocimiento como ciudadanos birmanos.

La persecución empezó tiempo atrás

En 2009 un grupo de pescadores indonesios rescató a 198 birmanos hambrientos después de que su buque, que no tenía motor, fuera remolcado al mar por las fuerzas de seguridad tailandesas y arrojadas a la deriva. Los sobrevivientes, a bordo del frágil barco de madera y a la deriva frente a la costa norte de Sumatra, dijeron que llevaban tres semanas en mar abierto. A bordo iban los rohinyás supervivientes de un grupo de mil que, tras haber

[25] No hay completa seguridad sobre el número exacto de grupos étnicos en el país dado la opaca y agresiva política gubernamental respecto a la población tribal. World Policy Institute. *Op. cit*.

[26] Izquierdo Alberca, M.ª J. *La exclusión de los rohinyás de Birmania: un viejo desafío para un nuevo gobierno* [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA26-2016_Rohinyas_Birmania_MJIA.pdf

trabajado ilegalmente en Tailandia, fueron detenidos, introducidos en barcos y remolcados a alta mar.

Este fue el segundo barco cargado de migrantes rohinyás recogido en Aceh en menos de un mes. Unos meses después se descubrieron 193 personas cerca de la isla indonesia de Sanbang. «Los pescadores encontraron un bote de madera sin motor a la deriva en el mar con 198 migrantes de Myanmar [birmanos]», un oficial de la marina indonesia reconoció que «su bote era pequeño. Tenía solo doce metros de largo y tres metros de ancho. Casi se había venido abajo y estaba sujeto con cuerdas. Estuvieron de pie en el bote durante veintiún días porque no había espacio para sentarse». El Ministerio de Relaciones Exteriores de Indonesia insistió en que serían deportados a Birmania, a pesar de sus temores de persecución, por ser considerados inmigrantes económicos.

Por su parte, el primer ministro tailandés, Abhisit Vejjajiva, prometió investigar el escándalo, pero entregó la tarea a la misma unidad acusada de los abusos, el controvertido Comando de Operaciones de Seguridad Interna (ISOC)[27].

En 2014, y respaldado por Naciones Unidas, el Gobierno birmano elaboró el primer censo de este Estado, como un primer paso para la consideración de los rohinyás como etnia del país. Por medio de las llamadas *tarjetas blancas* se inició un proceso de reconocimiento de unos mínimos derechos. Sin embargo, la presión de los nacionalistas budistas obligó al presidente Thein Sein a cancelar las temporales tarjetas identificativas emitidas para los musulmanes durante la década de los noventa, de forma que se los privó de nuevo del recién adquirido derecho al voto en el referéndum constitucional de 2015. Se había oficializado la discriminación contra este grupo[28]. Las restricciones al matrimonio, al empleo, a la educación y la libertad de movimientos han sometido a la población a una insoportable presión que se manifiesta en que, en algunas ciudades, los rohinyás tienen que pedir permiso para casarse, proporcionar fotografías de las novias sin pañuelo en la cabeza, tienen limitado el número de hijos a dos y necesitan pedir permiso al Gobierno para mudarse de casa o viajar.

Aunque la mayoría birmana les había venido demostrado su hostilidad en muchas ocasiones, en 2012, a raíz de la violación de una budista y la muerte de un monje por parte de supuestos rohinyás, grupos de funcionarios, líderes comunitarios birmanos y monjes budistas dirigidos por el religioso

---

27 The Guardian. «More Burmese 'boat people' rescued after being cast out of Thailand» [en línea]. *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2009/feb/03/burmese-boat-people-rescue . [Consulta: 16/04/2018].

28 Council of Foreign Relations. *The Rohingya Migrant Crisis* [en línea]. Disponible en: http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651.
https://www.hrw.org/es/news/2013/04/22/birmania-debe-poner-fin-la-limpieza-etnica-de-musulmanes-rohingyas [Consulta: 24/05/2018].

Afshin Wirathu, del Movimiento 969[29], organizaron y alentaron a los budistas arakaneses para llevar a cabo ataques coordinados e indiscriminados contra vecindarios y aldeas musulmanas, con el respaldo de fuerzas de seguridad del Estado y con el objeto de aterrorizar a la población y obligarla a huir de su región. Human Rights Watch (HRW) emitió un duro informe en 2013 que denunciaba a las autoridades birmanas y a los grupos budistas del Estado por cometer delitos de lesa humanidad como parte de una campaña de limpieza étnica. Se responsabilizó directamente a los monjes budistas y al Partido del Desarrollo de Nacionalidades de Rakáin[30] de difundir durante cinco meses, entre junio y octubre, numerosos panfletos contra los rohinyás y de realizar declaraciones públicas que negaban su existencia, los señalaban como una amenaza y exigían que fueran expulsados del país.

El informe, que tiene el elocuente título *Solo queda rezar*: *Delitos de lesa humanidad y limpieza étnica de musulmanes rohingyás en el estado de Arakáin en Birmania*[31], expone cómo en el mes de octubre estalló la violencia contra estas gentes en nueve poblaciones, en concreto en Yan Thei, donde fueron masacrados al menos setenta rohinyás mientras las fuerzas de seguridad se mantenían al margen o directamente ayudaban a los agresores quitando a las víctimas palos y otras armas rudimentarias que llevaban para defenderse. Entre las víctimas se cuentan veintiocho niños asesinados a machetazos, trece de ellos menores de cinco años. El informe de HRW concluye que el objetivo de estos ataques era forzar a este grupo a abandonar su población, como así ocurrió con el desplazamiento de más de 125 000 personas y la consiguiente crisis humanitaria. La violencia los persiguió hasta el Índico, donde los barcos en que huían.también sufrieron ataques.

En 2013, el mundo descubrió en las portadas de los diarios las impactantes fotografías de barcos cargados de personas que vagaban por el mar de Andamán durante meses y sin que ningún país de la región los acogiera. Se trataba de gente engañada por las redes de traficantes de personas que no habían podido pagar el rescate con que escapar de los campos de refugiados de Birmania. Con la promesa de trabajar en Malasia, los traficantes, que se

[29] El monje budista Wirathu, máximo representante del Movimiento 969, se autoproclama pacifista y desmiente su violencia en la web actual. Disponible en: https://969movement.org. Pero la revista *Time* le dedicó un número especial. Disponible en: http://content.time.com/time/covers/asia/0,16641,20130701,00.html

[30] Rakhine Nationalities Development Party, RNDP por sus siglas en inglés. Partido fundado en 2010 por nacionalistas arakaneses.

[31] Human Rights Watch. *All You Can Do is Pray: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State* [en línea]. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2013/04/22/birmania-debe-poner-fin-la-limpieza-etnica-de-musulmanes-rohingyas [Consulta: 24/05/2018].

sospecha que actuaban con la anuencia de algunos funcionarios, policías y oficiales de la Marina tailandesa, los abandonaron en barcos prisión[32].

Finalmente, ante la presión internacional y la quiebra de confianza que este asunto implicaba para la ASEAN (Asociación de Naciones de Sudeste Asiático), Malasia e Indonesia decidieron recibir los barcos a la deriva y suministrar una ayuda humanitaria básica consistente en alojamiento temporal, alimentos y medicinas. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Birmania emitió un comunicado de prensa donde mencionaba la preocupación por las gentes que vagaban en barcos por el mar, pero sin aceptar la responsabilidad ni consideración alguna acerca de la ciudadanía birmana de estas personas[33]. Ese mismo mes de mayo se celebró en Bangkok la cumbre sobre trata de personas, donde, a petición de Birmania, nadie empleó la palabra *rohinyá*.

En agosto de 2017, el Ejército de Salvación Rohinyá Arakán (ARSA) se atribuyó la responsabilidad de los ataques contra puestos de la policía y el ejército. La respuesta del Gobierno fue tan brutal que fueron destruidas cientos de aldeas y obligó a casi setecientos mil rohinyás a abandonar el país. Tras la declaración de ese grupo como organización terrorista fueron asesinados más de seis mil personas en los ataques entre el 25 de agosto y el 24 de septiembre. Las denuncias contra las fuerzas de seguridad incluyen el ataque directo a los civiles que huían y el minado de los pasos fronterizos utilizados por los rohinyás en su escapada a Bangladés[34].

Situación actual del conflicto

2017: desplazamientos masivos, el Ejército de Salvación Rohinyá y los informes contra el ejército birmano

2017[35] se inició con el desplazamiento forzado de más de veinte mil personas rohinyás hacia Bangladés como consecuencia de las operaciones militares iniciadas en 2016. La relatora especial de la ONU para Birmania,

[32] Esglobal. «La crisis de los barcos en el Mar de Andamán» [en línea]. ESGLOBAL. Disponible en: http://www.esglobal.org/la-crisis-de-los-barcos-en-el-mar-de-andaman/ [Consulta: 24/05/2018].

[33] «Malaysia DPM: It's Myanmar govt's woes, not ASEAN» [en línea]. Institute for Defence Studies and Analyses IDSA. *The rohinyas: Security Implications for ASEAN and beyond*. Disponible en: http://www.idsa.in/issuebrief/TheRohingyas_skundu_280515 [Consulta: 25/05/2018].

[34] Council of Foreign Relations. *The Rohingya Migrant Crisis* [en línea]. Disponible en: http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651.
https://www.hrw.org/es/news/2013/04/22/birmania-debe-poner-fin-la-limpieza-etnica-de-musulmanes-rohingyas [Consulta: 25/05/2018].

[35] Recojo toda la información sobre los ataques a rohinyás desde las páginas de Fortify Rights (disponible en https://www.fortifyrights.org/publications.html) y el diario británico *The Guardian* (https://www.theguardian.com/world/south-and-central-asia), que hacen un exhaustivo seguimiento del conflicto.

Yanghee Lee, denunciaba en el mes de febrero los graves abusos y violaciones a los derechos humanos padecidos por los refugiados rohinyás desplazados desde 2016 a Bangladés. En marzo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó enviar una misión internacional de investigación a Birmania para analizar las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad en Rakáin. En junio y julio la situación se tensó, con enfrentamientos comunitarios entre grupos de población budista y rohinyá. Sin embargo, los episodios de violencia más graves se vivieron a partir del mes de agosto, cuando el Ejército de Salvación Rohinyá (ARSA) atacó en una mañana al menos treinta puestos policiales y, en respuesta, se desencadenó una operación militar a gran escala. Se iniciaba así la radicalización de la minoría musulmana con el consiguiente riesgo de elevar la escala del conflicto

El Ejército de Salvación Rohinyá, conocido como Harakah al-Yaqin o 'Movimiento de la Fe', fue fundado por Taullah, nacido en Pakistán y criado en Arabia Saudí. Por fortuna, la estrategia política del ARSA ha sido desastrosa y no parece que, a día de hoy, cuenten con armamento como para representar una amenaza para uno de los ejércitos más grandes de Asia[36]. En el ataque del 25 de agosto hubo miles de hombres involucrados, pero solo mataron a una decena de oficiales de seguridad. Hasta el momento, el Ejército birmano ha rechazado el cese el fuego declarado por los insurgentes. En contraste, otras fuerzas étnicas rebeldes que han combatido al Estado durante décadas han tenido choques mucho más violentos con las fuerzas de seguridad, por ejemplo, el Ejército de Arakán, un grupo insurgente que lucha por los derechos de los rakaines, mató a trescientos soldados durante la primera mitad del año pasado, según un documento del Ejército birmano.

La organización Médicos sin Fronteras[37] denunció que al menos 6 700 rohinyás murieron como consecuencia de la violencia, incluyendo numerosos menores —más de setecientos menores de cinco años—, en el primer mes después del inicio de la operación militar, y más de 660 000 personas se desplazaron entre agosto y diciembre, que se refugiaron en Bangladés. Al finalizar el año, el Comité Internacional de Cruz Roja advertía sobre las condiciones de vida de los 180 000 rohinyás que permanecían en el estado Rakáin.

A mediados de septiembre, ARSA decretó un alto el fuego unilateral de un mes, pero la operación militar siguió activa hasta finales de octubre; después de que EE. UU. y la UE anunciaran posibles sanciones contra el país,

[36] Global Fire Power. *Country military Strength. Myanmar* [en línea]. Disponible en https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=myanmar. [Consulta: 01/09/2018].

[37] Médicos sin Fronteras. *Al menos 6 700 rohingyas fueron asesinados en Myanmar en menos de un mes* [en línea]. Disponible en: https://www.msf.es/actualidad/myanmar-birmania/al-menos-6700-rohingyas-fueron-asesinados-myanmar-menos-mes [Consulta: 25/09/208].

las Fuerzas Armadas iniciaron una retirada parcial de efectivos militares desplegados en ese Estado. La crisis humanitaria se agravó por el bloqueo gubernamental a la ayuda de la ONU y de las ONG, lo que impidió el acceso humanitario a la población, aunque a finales de octubre las autoridades birmanas reanudaron el reparto de ayuda alimentaria.

Amnistía Internacional acusó a las fuerzas de seguridad de crímenes contra la humanidad y denunció la conversión de centenares de miles de rohinyás en víctimas de una persecución sistemática y su desplazamiento a Bangladés en condiciones de extrema precariedad. Para esta organización, los sucesos más graves tuvieron lugar en la población de Tula Toli, donde al parecer las fuerzas armadas actuaron contra el conjunto de la población civil como venganza por las acciones del grupo armado. Naciones Unidas también denunció que medio millón de personas se habían desplazado después de que las fuerzas de seguridad quemaran casas, campos de cultivo y aldeas enteras. El secretario general de la ONU, António Guterres, exhortó a las autoridades birmanas a detener las operaciones militares, y el alto comisionado para los Derechos Humanos señaló que no podía descartarse que en el futuro un tribunal calificara de genocidio los actos cometidos contra la población rohinyá, y que se trataba de ataques perfectamente diseñados y planificados, al tiempo que exigía una mayor contundencia de la líder birmana Aung San Suu Kyi para detener la acción militar. En noviembre, el Consejo de Seguridad emitió una declaración, al no lograr el consenso de Rusia y China para la aprobación de una resolución, en la que se condenaban los ataques del ARSA contra las fuerzas de seguridad birmanas y la violencia sistemática y generalizada de estas contra la población rohinyá en las posteriores operaciones militares. El texto instaba al Gobierno a no hacer un uso excesivo de la fuerza y a investigar todas las violaciones de derechos humanos, incluyendo la violencia sexual. No obstante, el papel de Naciones Unidas en la gestión de la crisis también fue cuestionado. Se nombró un nuevo coordinador para el país en sustitución de Renata Lok-Dessallien, acusada de haber retirado un informe encargado por la organización a un consultor independiente en el que se alertaba de los riesgos de deterioro del conflicto y advertía a la organización de que debía endurecer sus denuncias sobre las violaciones a los derechos humanos en el estado Rakáin. El informe preveía que las fuerzas de seguridad de Birmania actuarían previsiblemente de forma indiscriminada y con extrema dureza, tal y como sucedió meses después. El Gobierno birmano rechazó las acusaciones de genocidio y limpieza étnica mientras se intensificaban las críticas contra la consejera de Estado, Aung San Suu Kyi, por su inacción ante las violaciones de los derechos humanos de la población rohinyá, a quienes no visitó hasta el mes de noviembre[38].

[38] Escola de Pau. *Alerta 2018* [en línea]. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=532%3Aanuarios-alerta&catid=46&Itemid=66&lang=es p. 58

Los trabajadores humanitarios de Bangladés afirman que, en un solo día de septiembre, setenta mil personas, casi el 10 % de la población rohinyá, cruzaron la frontera en menos de veinticuatro horas. Aunque los orígenes y la responsabilidad de la violencia siguen siendo impugnados por el Gobierno, el coste humano de la crisis es evidente.

En 2018 apareció el informe Reuters[39] titulado *Massacre in Myanmar*, que es quizá uno de los más exhaustivos y contundentes sobre la represión contra la aldea Inn Din en septiembre de 2017 llevada a cabo por la 33.ª División de Infantería Ligera del Ejército y apoyada por el 8.º Batallón de la Policía de Seguridad Paramilitar. La dureza de las acusaciones y las imágenes aportadas en este informe han provocado la detención de Wa Lone y Kyaw Soe Oo, los reporteros firmantes del informe, acusados de violar la Ley de Secretos Oficiales, y condenados a siete años de prisión[40] de acuerdo a una ley que data de la época colonial británica[41].

El informe recoge por primera vez testimonios directos del Ejército y la Policía Paramilitar, algunos de cuyos miembros dieron a *Reuters* descripciones exactas de la orden y la operación para *limpiar* las aldeas de Inn Din de rohinyás.

Inn Din se encuentra entre la cordillera de Mayu y la bahía de Bengala, a unos 50 km (30 millas) al norte de Sittwe, la capital del estado de Rakáin. El asentamiento se compone de una dispersión de aldeas alrededor de una escuela, una clínica y un monasterio budista. Las casas budistas se agrupan en la parte norte de la aldea. Durante muchos años ha habido tensiones entre los budistas y sus vecinos musulmanes, que representaban casi el 90 % de las aproximadamente siete mil personas en la aldea. Pero las dos comunidades habían logrado coexistir, pescar en las aguas costeras y cultivar arroz en los arrozales. Sin embargo, en octubre de 2016, los militantes rohinyás atacaron tres puestos policiales en el norte de Rakáin. Después de esto muchos budistas dejaron de contratar a los rohinyá como trabajadores agrícolas y ayuda doméstica.

El 25 de agosto del año pasado, los rebeldes alcanzaron treinta puestos policiales y una base militar; varios centenares de temerosos budistas se refugiaron en el monasterio del centro de la aldea. El 27 de agosto, cerca de ochenta efectivos de la 33.ª División de Infantería Ligera de Myanmar llega-

---

[39] Reuters. «Massacre in Myanmar» [en línea]. *Reuters*. Disponible en https://www.reuters.com/investigates/special-report/myanmar-rakhine-events/ [Consulta: 28/08/2019].

[40] Euronews. «Birmania: periodistas condenados por investigar sobre matanza de rohinyás» [en línea]. *Euronews*. Disponible en: https://es.euronews.com/2018/09/03/birmania-periodistas-condenados-por-investigar-sobre-matanza-de-rohinyas [Consulta: 03/09/2018].

[41] The Hindu. «Myanmar court rules Reuters reporters can face full trial» [en línea]. *The Hindu*. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/international/myanmar-court-rules-reuters-reporters-can-face-full-trial/article24371286.ece [Consulta: 02/09/2018].

ron al poblado. Se constituyó un grupo de seguridad en la aldea con cerca de cien hombres armados con machetes y palos, entre los que se encontraban bomberos budistas, maestros de escuela, estudiantes y jóvenes desempleados. En los días siguientes, soldados, policías y pobladores budistas quemaron la mayoría de las casas de los musulmanes rohinyás de Inn Din.

Fortify Rights, en su último informe *They gave them long sword. Preparations for Genocide and Crimes Against Humanity Against Rohingya Muslims in Rakhine State, Myanmar*[42], documenta y revela cómo, entre octubre de 2016 y agosto de 2017, previamente a los ataques de los rohinyás del 25 de agosto, las autoridades birmanas ya habían iniciado acciones directas para *desarmar* sistemáticamente a los civiles rohinyás confiscando artículos del hogar que podrían usarse como armas o en defensa propia; destruyendo los cercados de sus casas para brindar a las tropas una mayor visibilidad y control de los civiles; entrenando y armando a miembros de la comunidad no rohinyá; suspendiendo la ayuda humanitaria y el acceso directo a los rohinyás, lo que debilitó a la población civil, eliminando a los observadores; evacuando a miles de ciudadanos no musulmanes de la zona y respondiendo de forma desproporcionada con una abrumadora presencia militar en toda la zona.

Según este informe, las medidas tomadas por parte de las fuerzas armadas birmanas demuestran un elaborado plan de «operaciones de limpieza» y «acciones preparatorias» para genocidio y crímenes de lesa humanidad, medidas incluidas en el *Marco para el análisis de crímenes atroces* de las Naciones Unidas, y existen motivos razonables para creer que los crímenes perpetrados en los tres municipios del norte del estado de Rakáin constituyen genocidio y crímenes de lesa humanidad. En el documento se acreditan hasta ocho crímenes de lesa humanidad: asesinato, exterminio, violación, deportación o traslado forzoso, tortura, encarcelamiento, desaparición forzada y persecución, así como tres actos de genocidio cometidos con la intención especial de destruir a los rohinyás en su totalidad o en parte. La investigación concluye que las autoridades de Myanmar pueden ser responsables del crimen de genocidio y de los crímenes de lesa humanidad.

El resultado de esta espiral represiva ha sido un éxodo masivo a los países de la región. El más afectado es Bangladés, que a su altísima población ha sumado más de novecientos mil rohinyás, pues durante los ataques de 2017 huyeron más de setecientas mil personas, que se unieron a los doscientas mil procedentes de anteriores oleadas de desplazamientos[43].

El asentamiento de Kutupalong en Cox' Bazar se ha convertido en el campo de refugiados más densamente poblado. Además de los desafíos diarios

[42] Disponible en: http://www.fortifyrights.org/downloads/Fortify_Rights_Long_Swords_July_2018.pdf

[43] Unhcr. *Global trends forced displacement in 2017* [en línea]. Disponible en: http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf [Consulta: 01/09/2018].

para proporcionar a estas personas unos servicios básicos y garantizar la seguridad de mujeres y niños, este alojamiento supone un fortísimo impacto para una zona ya frágil y que, según alerta ACNUR[44], requiere medidas urgentes como proporcionar combustibles alternativos para el uso doméstico y una imprescindible reforestación de la zona.

2018: Naciones Unidas, redes sociales y condena a periodistas

El Plan de Respuesta Conjunta (JRP, por sus siglas en inglés) lanzado en marzo de 2018 solicitó 950 millones de dólares para el periodo de marzo a diciembre de 2018, pero en agosto de este año solo se había dispuesto del 33 % del total necesario.

Bangladés continua dando cobijo a los setecientos mil musulmanes rohinyás apátridas que viven en el distrito Cox's Bazar, donde 34 campamentos se hacinan en un área de veintiséis kilómetros cuadrados. Tan solo en el asentamiento de Kutupalong-Balukhali viven más de seiscientas mil personas, lo que lo convierte en el asentamiento de refugiados más grande y más densamente poblado del mundo, y Naciones Unidas es pesimista acerca del futuro de estos refugiados.

En abril de 2018, una delegación de Naciones Unidas visitó estos campos de refugiados para elaborar un informe que pueda llevar a la Corte Penal Internacional (CPI) al Tatmadaw birmano acusándolo de genocidio[45], a pesar de que Birmania no es signatario del estatuto de Roma y, por lo tanto, no está bajo la jurisdicción del tribunal de la CPI.

La propia investigación del Tatmadaw, ampliamente considerada una farsa, absolvió a las Fuerzas Armadas de todo mal, y el jefe de la investigación declaró que no habría acusaciones. El Gobierno continúa bloqueando el acceso a medios de comunicación, observadores de derechos humanos e investigadores independientes al norte de Rakáin. Se han recibido informes sin confirmar que indican que las autoridades birmanas están ocultando las fosas comunes y los restos de las aldeas rohinyás atacadas, y que han despejado los poblados abandonados para construir viviendas e infraestructuras de seguridad. Algunos activistas sospechan que puedan realojar a otras poblaciones en la zona para impedir un regreso definitivo de los supervivientes.

---

[44] Unhcr. ACNUR *Rohingya emergency one year on: Asia's most recent refugee crisis warrants international solidarity and progress on solutions* [en línea]. Disponible en: http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b7fc7174/rohingya-emergency-year-asias-recent-refugee-crisis-warrants-international.html [Consulta: 01/09/2018].

[45] The Guardian. «Myanmar's military accused of genocide in damning UN report» [en línea]. *The Guardian*. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2018/aug/27/myanmars-military-accused-of-genocide-by-damning-un-report [Consulta: 01/09/2018].

Por otro lado, los ataques y enfrentamientos con grupos rebeldes shan se han recrudecido mientras la atención internacional se centra en la crisis de los rohinyás. En mayo de este año[46] murieron al menos diecinueve personas en combates entre las fuerzas armadas birmanas y grupos armados cerca de la frontera con China.

Las redes sociales han jugado también su baza: algunos[47] consideran que Facebook ha sido la gran correa de transmisión del odio en Birmania, al estilo de la Radio Libre de las Mil Colinas en el genocidio de Ruanda en 1994.

Después de que Mark Zuckerberg presumiera en una entrevista de la supuesta eficacia de su empresa para detectar y eliminar los discursos que incitan al odio en el país asiático, un grupo de representantes de la sociedad civil birmana y de emprendedores publicó una carta abierta en la que le acusa de haber hecho caso omiso a las advertencias que ellos mismos le enviaron. Los firmantes instaban a esta red social a «invertir más en moderación», sobre todo en lugares como Birmania, «donde el riesgo de que los contenidos de Facebook desaten la violencia abierta es ahora mayor que en cualquier otro lugar»[48].

El pasado mes de agosto, Facebook anunció el bloqueo de dieciocho cuentas de Facebook, una cuenta de Instagram y 52 páginas de Facebook que suministraban noticias falsas y simulaban proporcionar noticias y opiniones independientes, pero que promocionaban de forma encubierta los mensajes del Tatmadaw.

Durante 2018 la condena de la comunidad internacional de la violencia contra los rohinyás ha ido creciendo. Si inicialmente habían sido los países y organizaciones occidentales, con Estados Unidos a la cabeza, quienes han denunciado el caso, poco a poco ha ido creciendo la presión hasta conseguir llevar el tema a las primeras páginas de la prensa y a encuentros regionales como la cumbre Australia-Asean.

Incluso, y con un fuerte valor simbólico, ha habido denuncias contra una compañía japonesa de cervezas por haber realizado donaciones al Gobierno militar durante la represión de los rohinyás. La compañía Kirin Holdings admitió haber realizado pagos, y se instó al Gobierno japonés a investigar

---

[46] The Hindu. «19 dead in fighting between Myanmar army, rebels: military» [en línea]. *The Hindu*. Disponible en https://www.thehindu.com/news/international/19-dead-in-fighting-between-myanmar-army-rebels-military/article23862759.ece [Consulta: 01/09/2018].

[47] El País. «Facebook fue clave en la limpieza étnica del siglo XXI en Myanmar» [en línea]. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/04/12/actualidad/1523553344_423934.html [Consulta: 01/09/2018].

[48] The Irrawaddy. «Zuckerberg Urged to Take Genuine Steps to Stop Use of FB to Spread Hate in Myanmar» [en línea]. *The Irrawaddy*. Disponible en: https://www.irrawaddy.com/news/burma/zuckerberg-urged-to-take-genuine-steps-to-stop-use-of-fb-to-spread-hate-in-myanmar.html [Consulta: 01/09/2018].

la donación a la rama birmana, Myanmar Brewery, subsidiaria de una de las cervecerías más populares de Japón, durante los momentos más duros y que parece haberse desviado al ejército birmano[49]. En un comunicado la compañía manifestó: «La empresa toma en serio los derechos humanos y las acusaciones, y está planeando mejorar el proceso de donación. Mientras esta investigación está en curso, todas las donaciones corporativas en Myanmar se han detenido». Según Amnistía Internacional, hubo varias donaciones al general Min Aung Hlaing, una de ellas, de seis mil dólares, fue televisada durante una ceremonia en la capital, Naypyidaw, el 1 de septiembre de 2017. Otra, de arroz y aceite, y por valor de dos mil dólares, fuer destinada, en palabras del general, al «personal de seguridad y al personal de servicio estatal que arriesgaron sus vidas mientras asumían los deberes de seguridad y defensa nacional» en el estado de Rakáin, según él mismo publicó en su página de Facebook.

Pero sin duda lo más destacado ha sido la decisión de llevar el caso a la Corte Penal Internacional (CPI)[50].

La decisión de la CPI podría exponer a los políticos y líderes militares del país a duros cargos. El argumento para enjuiciar al Ejército birmano se basaría en el traslado forzoso y deportación de la población a Bangladés, país este que sí forma parte del Estatuto de Roma.

El papel de los actores externos

Los países de la región

Bangladés ha sido el país que más rohinyás ha acogido, lo que lo convierte en el séptimo país con la mayor población de refugiados del mundo. Desde el 25 de agosto de 2017, más de seiscientos mil rohinyás se han refugiado en Cox's Bazar. Solo durante 2017 el número de refugiados aumentó más de tres veces, de 276 200 a comienzos del año a 932 200 al concluir 2017[51].

Reconociendo el esfuerzo que Bangladés está haciendo al proporcionar seguridad a estas personas, hay que señalar, asimismo, que los refugiados disfrutan de pocos derechos o libertades**.** Además de negarles el estatuto de refugiado, el Gobierno ha restringido todas las facetas de la integración

[49] The Guardian. «Japanese brewery gave donation to Myanmar army chief during Rohingya crisis» [en línea]. *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/global-development/2018/jun/15/japanese-brewery-admits-donating-to-myanmar-army-during-rohingya-crisis-kirin-ethnic-cleansing-rakhine-state [Consulta: 01/09/2018].

[50] International Criminal Court. *Decision on the Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute* [en línea]. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-RoC46(3)-01/18-37&ln=frcon [Consulta: 07/08/2018].

[51] *Global trends forced displacement in 2017*. Disponible en: http://www.unhcr.org/5b-27be547.pdf

social o económica, los ha confinado en un área geográfica pequeña y con servicios restringidos. El Gobierno de Sheikh Hasina ha amenazado a las operadoras de telefonía móvil de Bangladés con multas si venden conexiones de teléfonos móviles a estos refugiados. «Por el momento, [los rohinyás] no pueden comprar tarjetas SIM», ha señalado a AFP Enayet Hossain, alto funcionario del Ministerio de Telecomunicaciones. El ministro de esta carte-

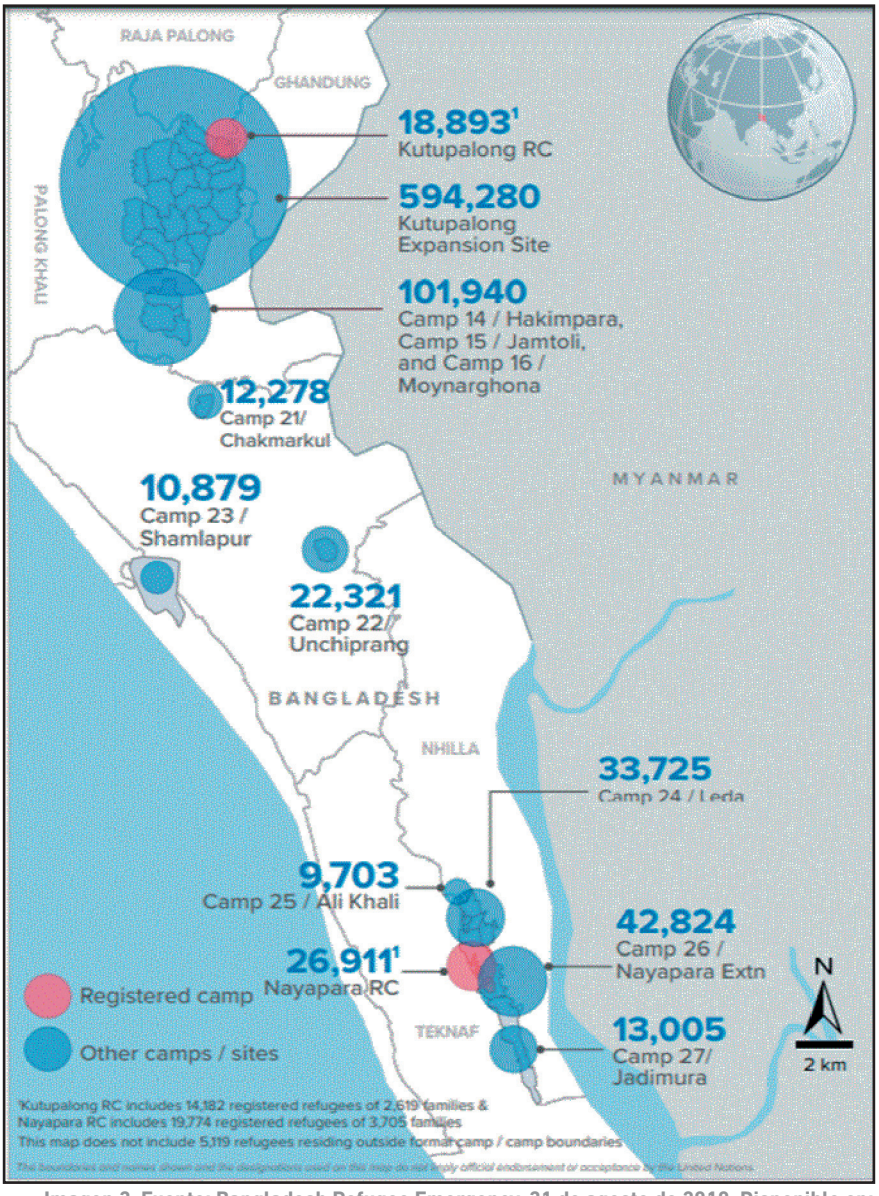


Imagen 3. Fuente: Bangladesh Refugee Emergency, 31 de agosto de 2018. Disponible en: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65384

ra, Tarana Halim, justificó que esta decisión entró en vigor el sábado por la noche por razones de seguridad. En Bangladés, la venta de tarjetas SIM ya está prohibida a los habitantes que no pueden proporcionar documentos de identidad con el fin de obstaculizar la capacidad operativa de las posibles redes islámicas. También tienen prohibido el alquiler de casas o alojarse fuera de los campamentos de refugiados, de manera que los refugiados se encuentran sin libertad de movimiento y oportunidades para trabajar y mantenerse a sí mismos[52].

Entre las prioridades que señala Unicef[53], destacan los alarmantes niveles de desnutrición, la falta de agua para evitar la propagación de enfermedades, la imprescindible vacunación, y la atención educativa y protección a los menores y la atención sanitaria para madres. Por ello, y ante las demandas del resto de organizaciones, el Plan de Respuesta Conjunta solicitó 951 millones de dólares para el periodo marzo-diciembre de 2018[54].

A lo largo del tercer trimestre de 2018 se celebrarán elecciones en Bangladés, y son muchos los que temen que el asunto de los refugiados rohinyás entre en la confrontación política, pues, a pesar de las felicitaciones de la comunidad internacional a la ayuda prestada por este país, la respuesta a situaciones de emergencia para los refugiados de Cox´s Bazar no ha recibido toda la financiación solicitada[55].

Tailandia y Malasia

La organización Fortify Rights ha seguido detalladamente los incidentes de los barcos de rohinyás que huyen de Birmania y denunciado que el rechazo a los refugiados que llegan por mar a Tailandia no ha cesado.

Entre 2012 y 2015 se estima que 170 000 hombres, mujeres y niños rohinyás llegaron a Tailandia y Malasia en innumerables embarcaciones a manos de organizaciones que trafican con personas y que Fortify Rights considera que actúan con el apoyo de algunas autoridades marítimas, como demuestra la condena del pasado 19 de julio de 2017 a 62 tailandeses, incluidos altos funcionarios gubernamentales y de seguridad, por delitos relacionados con este tráfico. En mayo de 2015, los traficantes abandonaron a miles de personas en el mar, cuando Tailandia y Malasia reforzaron sus fronteras, y se negaron a permitir el desembarco de los supervivientes, incluso llegaron a

52 http://www.rtve.es/noticias/20170925/bangladesh-prohibe-operadoras-vender-telefonos-conexion-rohingyas/1622280.shtml

53 https://www.unicef.es/noticia/ninos-rohingya-en-bangladesh-solo-queriamos-aprender-y-jugar

54 http://www.unhcr.org/partners/donors/5ab8e23a7/2018-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-march-december-2018.html?query=rohinyas

55 https://news.un.org/es/story/2018/03/1429292

remolcar barcos de refugiados fuera de sus aguas territoriales y a dejarlos a la deriva.

Y es que el tráfico ilegal de rohinyás hacia los países de la región no se ha detenido; durante el mes de abril de este año, en medio de la polémica y con los ojos de la comunidad internacional atentos a esta crisis, un barco con 56 hombres, mujeres y niños refugiados rohinyás llegó a la isla de Lanta, en la provincia tailandesa de Krabi, tras sortear una fuerte tormenta la noche anterior. Las autoridades tailandesas los rechazaron y enviaron de nuevo el barco al mar declarando que este era el primer barco de refugiados rohinyás que habían visto en más de un año.

Hasta el día de hoy, Tailandia y Malasia mantienen una política de no reconocimiento del problema y de *devolución* efectiva de los refugiados en barco. Malasia, cuya política oficial es rechazar los barcos de refugiados a menos que se enfrenten a inclemencias climáticas, ni siquiera informa sobre estos sucesos.

Además del abandono en el mar, también se han descubierto campamentos de trata de personas. En mayo de 2015 salieron a la luz 139 tumbas en veintiocho campamentos sospechosos de trata de personas en Wang Kelian. Se cree que contienen los cuerpos de víctimas rohinyás y ha provocado que el Consejo de Abogados de Malasia y la Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM) hayan pedido a las autoridades de este país una investigación sobre los hechos[56].

Finalmente, el pasado 29 de agosto, y ante la creciente presión internacional, el líder de la junta de Tailandia y primer ministro, Prayuth Chan Ocha, afirmó que el país se está preparando para acoger a las personas que huyen de los combates en el estado birmano de Rakáin, y apuntó que serían enviados de vuelta a su país «cuando estén preparados»[57].

India y China

Según algunos informes[58], en India viven cuarenta mil rohinyás, considerados un riesgo para la seguridad por tratarse de musulmanes y por habitar en su mayoría en el estado Jammu Cachemira.

En agosto de 2017, el ministro de Estado del Interior de la Unión, Kiren Rijiju, pareció querer desentenderse del asunto[59] amparándose en que India

56 http://www.fortifyrights.org/publication-20180402.html

57 http://www.europapress.es/internacional/noticia-tailandia-dice-prepara-acoger-personas-huyen-enfrentamientos-rajine-birmania-20170829212844.html

58 https://timesofindia.indiatimes.com/india/confine-illegal-rohingya-to-designated-camps-centre-to-states/articleshow/64441862.cms

59 https://www.thehindu.com/opinion/lead/at-home-and-in-the-world-on-the-rohingya-issue/article19685778.ece

no forma parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951: «En lo que a nosotros respecta, todos son inmigrantes ilegales. No tienen ninguna base para vivir aquí. Cualquiera que sea [un] inmigrante ilegal será deportado». Sin embargo, como se ha señalado acertadamente,[60] se trata de una flagrante contradicción, porque en India se han refugiado 120 000 tibetanos, cientos de miles de refugiados de Sri Lanka, Afganistán, Pakistán, Bangladés o incluso de Cachemira, además de los cuarenta mil rohinyás que ya viven instalados en Cachemira. Y es que la actitud de India ha pasado por diferentes fases y actitudes aparentemente contradictorias motivadas por el miedo a incrementar el número de refugiados musulmanes y a enfrentarse a China, verdadero hermano mayor de la región. Así se explica que cuando estallaron los conflictos entre budistas y musulmanes en 2012 Nueva Delhi lo considerara un asunto interno, aunque se involucró con la visita a Rakáin del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Salman Khurshid, y anunció la ayuda de un millón de dólares a Birmania. Sin embargo, en 2015, cuando la crisis involucró a Tailandia, Malasia e Indonesia, India no adoptó ninguna medida y decidió centrar su atención en el terremoto de Nepal.

Poco después de que el ARSA organizara los ataques contra la policía y los puestos avanzados del ejército, el primer ministro, Narendra Modi, visitó Birmania y condenó los ataques terroristas, pero guardó silencio sobre la crisis de los refugiados rohinyás. Pero cuando Bangladés sufrió la gran salida de refugiados, Nueva Delhi lanzó la Operación Insaniyat para proporcionar asistencia a los campamentos en el país vecino, sin duda con el objetivo de que los rohinyás se quedaran allí y no entraran en India (a pesar de la posición contraria del Gobierno de Bengala Occidental, que expresó claramente su apoyo a estos refugiados[61]).

La colaboración definitiva de India solo vino después de la intervención de China, con la subsiguiente firma del acuerdo de repatriación entre Bangladés y Birmania el 23 de noviembre de 2017. Un mes más tarde, el secretario de Relaciones Exteriores S. Jaishankhar visitó Birmania y firmó un memorando de entendimiento para un Programa de Desarrollo del Estado de Rakáin con el Ministerio de Bienestar Social, Socorro y Reasentamiento de Birmania: veinticinco millones de dólares para un proyecto de desarrollo de cinco años que incluía «un proyecto de construcción de viviendas prefabricadas en el estado de Rakáin para satisfacer las necesidades inmediatas de las personas que regresan»[62].

En 2018 y por invitación del Gobierno birmano, India se unió a la delegación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que visitó Birmania a principios de mayo de ese año junto a China, Laos y Tailandia. Durante esta visita

60 https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/can-india-ignore-the-rohingya-crisis/article19686341.ece

61 https://www.orfonline.org/research/examining-indias-stance-on-the-rohingya-crisis/

62 The Hindu. *Op. cit.*

la ministra Swaraj destacó la importancia de «un retorno seguro, rápido y sostenible de las personas desplazadas al estado de Rakáin», lo que indica un nuevo paso respecto a la anterior posición de Delhi.

Desde la perspectiva de la seguridad india, Birmania es importante para mantener la estabilidad en los cuatro estados del nordeste (Arunachal Pradesh, Manipur, Mizoram y Nagaland), que comparten una frontera común de 1 643 km con Birmania así como para limitar la influencia de la insurgencia naga[63].

Las reservas de India al tomar la iniciativa han socavado sus aspiraciones de liderazgo regional y mundial y pueden convertirse en un foco de inestabilidad. El peso de la seguridad es evidente para India, que conoce muy bien los efectos de la división religiosa y el terrorismo, pero la concentración de miles de personas desesperadas en el país vecino podría crear un caldo de cultivo fértil para la radicalización. Una posición dura de India hacia los rohinyás puede convertir a este país en un blanco potencial para los grupos radicales.

Para Nueva Delhi, los intereses económicos desempeñan un papel definitivo en esta competencia por la hegemonía regional, donde quiere consolidar su papel de equilibrador y competir con China también en el campo económico. Tanto India como China tienen grandes proyectos de infraestructura en

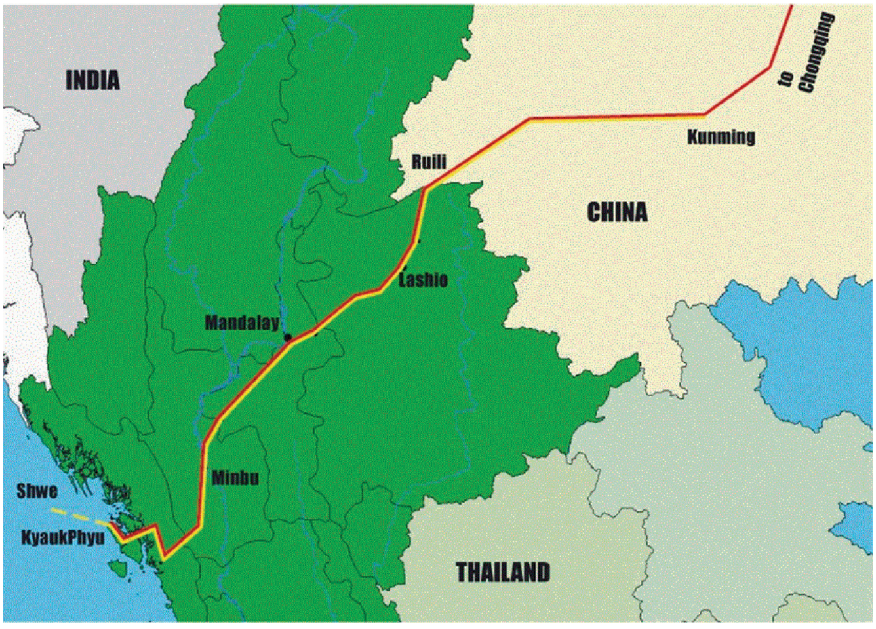


Imagen 4. (Imagen de www.minorityvoices.org)

63 Izquierdo Alberca, Mª José. « Los rescoldos de la división del subcontinente indio: Assam, Manipur y Nagaland». *Op. cit.*

Rakáin. Birmania comparte unos dos mil kilómetros de frontera con la provincia china de Yunnan, punto de partida del delta del río Yangtze y del delta del río Perla, que conecta a China con el sudeste asiático, el océano Índico y el Pacífico. El Gobierno de Yunnan ha desarrollado carreteras y ha modernizado las principales fronteras comerciales entre los dos países. El proyecto más ambicioso es del Kyauk Phyu, en la ciudad costera de Rakáin, considerada zona económica especial y donde se propone construir un oleoducto y un gasoducto paralelo de gas natural. La posición cautelosa de Pekín ante las quejas contra Birmania se explica también porque tiene que hacer frente a su vez a crecientes protestas por la gestión de recursos, contra la energía hidroeléctrica, la minería, las zonas económicas especiales y otros proyectos de infraestructura donde se disputan los derechos a la tierra y la compensación. Las protestas van desde manifestaciones relativamente pacíficas hasta manifestaciones beligerantes que implican enfrentamientos con personal de seguridad, como ha ocurrido con el proyecto de Kyauk Phyu, que ha despertado protestas de la población de la zona ante la China National Petroleum Corporation porque limita el acceso a la pesca para la población.

Como ocurre con los megaproyectos de la iniciativa Belt and Road, existen temores bien fundados de que la fuerte inversión económica otorgue a Pekín un peligroso nivel de influencia económica sobre Birmania, pero los recelos acerca del uso del puerto de Kyauk Phyu para fines militares se enfrentarían a la Constitución de 2008 de Birmania, que prohíbe expresamente el despliegue de tropas extranjeras en su territorio. Más probable es el riesgo de independencia económica para Birmania si acumula demasiada deuda china. Más allá de la controversia que persigue a las inversiones chinas en otros países, los acuerdos económicos y los préstamos al Gobierno de Rangún pueden explicar el veto de China a la condena de Birmania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por otro lado, China y Birmania comparten estrechos vínculos culturales e históricos, por ejemplo, el parentesco lingüístico del birmano y el chino con el sinotibetano o la estrecha colaboración durante la II Guerra Mundial, donde destacó la importancia geoestratégica y militar de Birmania como fuerza aliada para derrotar a Japón.

Los vínculos históricos también son antiguos con India. El paso por el estado indio de Assam fue también un salvavidas para británicos, chinos y otros aliados durante el asedio de los japoneses en la mencionada guerra. A pesar de ser también una colonia británica desde 1886, las relaciones entre India y Birmania cambiaron tras la independencia de este país y el respaldo chino al Gobierno militar ante el apoyo de Nueva Delhi al movimiento prodemocracia birmano.

Para India es importante el proyecto de Kaladan, que proporcionará un enlace mar-río-tierra al remoto y difícilmente accesible nordeste indio a través del puerto de Sittwe en Rakáin. El proyecto consiste en dragado de ríos y

construcción de puertos y carreteras para conectar Sittwe con el interior del estado indio de Mizoram. Esto podría proporcionar a los estados del nordeste una salida vital al mar a lo largo del río Kaladan.

En un inusual cambio en su habitual actitud de no involucrarse en la política interna de otro país, China decidió en noviembre desempeñar un papel mediador en el tema y envió al ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, a Dhaka para reunirse con la primera ministra bangladesí, Sheikh Hasina, y a Naypyidaw para otro encuentro con el presidente birmano Htin Kyaw. En cuestión de días, Bangladés y Birmania anunciaron un acuerdo para comenzar la repatriación de los refugiados en unos dos meses, como parte de lo que el ministro chino denominó una *solución de tres fases*[64].

El impacto de la denuncia internacional

La extremada dureza de la respuesta birmana ante la crisis rohinyá ha desprestigiado el proceso democrático birmano y atraído numerosas críticas por parte de Naciones Unidas, la Unión Europea y los Gobiernos occidentales.

La creciente condena de la comunidad internacional, y más concretamente de Naciones Unidas, ha logrado también mover la indiferencia de ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático, por sus siglas en inglés) y de los Gobiernos de la región y reconocer el riesgo que esta crisis supone para la zona. Durante la cumbre Australia-Asean algo parece cambiar, y el Gobierno de Malasia sorprendió con las declaraciones de su primer ministro, Najib Razak, reconociendo que la persecución de los rohinyás ocupaba el interés internacional; también el primer ministro de Singapur, Lee Hsien Loong, señaló que la inestabilidad de un Estado de la asociación afectaba a todos sus integrantes[65]: «Debido al sufrimiento del pueblo rohinyá y al desplazamiento en la región, la situación en el estado de Rakhine y Myanmar ya no puede considerarse un asunto puramente interno... porque tiene el potencial de convertirse en una grave amenaza para la seguridad de la región».

Estados Unidos

En diciembre de 2016, Barack Obama levantó las sanciones contra Birmania en mitad de la crisis de los rohinyás y, ante las críticas, estas fueron reanudadas en 2017[66].

---

[64] https://www.thehindu.com/opinion/lead/such-a-strange-silence-indias-stand-on-the-rohingya-crisis/article21235760.ece

[65] https://www.theguardian.com/world/2018/mar/18/aung-san-suu-kyi-asks-australia-and-asean-for-help-with-rohingya-crisis

[66] Relata el informe *Reuters* https://www.reuters.com/investigates/special-report/myanmar-rakhine-events/

En noviembre de ese mismo año, el entonces secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, viajó a Birmania mientras que un equipo internacional británico y canadiense lo hizo a los campamentos en Bangladés. Durante todo el 2018, además de Estados Unidos, Canadá, Noruega y Corea del Sur, se han unido a las denuncias organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Proyecto Arakán y Fortify Rights para presionar al Gobierno birmano hasta conseguir llevar ante la Corte Penal Internacional la causa del éxodo forzado para los rohinyás. A esta línea de denuncia se unió el Vaticano[67] con el viaje del papa Francisco a Birmania y Bangladés.

La Unión Europea

La Unión Europea emitió un comunicado de Federica Mogherini en 2017 condenando los ataques del Ejército de Salvación Rohinyá de Arakán, así como la violencia posterior y señalando que «los perpetradores deben ser llevados ante la justicia de acuerdo con el Estado de derecho». Anunció también el aumento de apoyo de la Unión Europea a Bangladés con otros tres millones de euros, además de los doce millones de euros de ayuda ya entregados a este país y a Birmania. Estas han sido las dos prioridades inmediatas: acabar con la violencia y llevar ayuda humanitaria.

Por su parte, la Comisión Europea, tras la publicación del informe de Naciones Unidas, ha asegurado su apoyo para que los responsables de las «presuntas violaciones sistémicas de derechos humanos» en Birmania sean juzgados.

España

España, en una nota de prensa de 2017 el Ministerio de Asuntos Exteriores informa de la colaboración entre la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo con Cruz Roja Española para una intervención en Bangladés por un importe de doscientos mil euros con el fin de dar asistencia en materia de agua y saneamiento a las personas llegadas de Birmania. Cruz Roja Española, por su parte, anuncia su intervención en el sector de higiene y saneamiento de los campos de Rubber Garden y Moinar Ghona.

Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional

Hasta noviembre de 2017en que se publica el informe de la Misión Internacional Independiente sobre la situación de los rohinyás que desencadena la implicación de la Corte Penal Internacional no cesan las críticas a Naciones

[67] https://elpais.com/internacional/2017/11/27/actualidad/1511797043_014097.html

Unidas por su tardanza en responder. Pero la cuestión más dura surgió a raíz de la retirada por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de un informe que alertaba de la hambruna de los rohinyás por la persecución del Gobierno birmano. Este informe denunciaba que más de ochenta mil niños menores de cinco años de áreas predominantemente musulmanas tenían el síndrome consuntivo: una rápida pérdida de peso que puede llegar a provocar la muerte. El documento de seis páginas, del que se informó en su momento, fue más tarde sustituido por un comunicado en el que se afirmaba que el PMA y el Gobierno de Birmania estaban «colaborando en una versión revisada» del informe. El comunicado también señalaba que el informe previo no debía citarse en ninguna circunstancia[68]. La responsable de este organismo en Birmania se vio obligada a dimitir tras conocerse que también había silenciado otro informe crítico con las actuaciones de Naciones Unidas[69].

En el Consejo de Seguridad se manifiesta la fractura: por un lado, las denuncias de los países occidentales y, por otro, el bloque de apoyo de Rusia y China, que justifican su postura argumentando que la posición internacional no ha de ser la condena, sino la ayuda. Finalmente, Naciones Unidas planteó una posible inculpación por genocidio —algo inusual desde la guerra de Bosnia, el que se registró en Ruanda en 1994 o los crímenes cometidos en Sudán—, y el 6 de septiembre de este año la Corte Penal Internacional acepta tomar bajo su jurisdicción la «supuesta deportación de miembros del pueblo rohinyá de la República de la Unión de Myanmar a la República Popular de Bangladesh»[70].

Conclusiones y perspectiva

La comunidad internacional ha tardado en reaccionar a las denuncias de discriminación de la comunidad rohinyá. Solo tras los ataques del ARSA y la posterior represión se visibilizó el asunto en las primeras páginas de los informativos, fue entonces cuando se difundieron las impresionantes fotografías de estas personas y la mirada de los países occidentales se dirigió hacia los barcos, campamentos y refugiados que huían por tierra y mar.

Hasta septiembre de 2018 en que la Corte Penal Internacional ha aceptado el procedimiento para investigar lo ocurrido, ha hecho falta conocer un excesivo número de informes y reportajes sobre la tragedia de gentes marginadas, repudiadas, atacadas y finalmente obligadas al éxodo. La condena final del

[68] https://www.eldiario.es/theguardian/ONU-alimentaria-rohingya-peticion-Myanmar_0_698180958.html

[69] https://www.theguardian.com/global-development/2017/oct/05/rohingya-crisis-un-suppressed-report-predicting-its-shortcomings-in-myanmar

[70] https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-RoC46(3)-01/18-37&ln=frcon

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas resume la actitud de gran parte de la comunidad internacional, pero aún queda casi todo por resolver.

El impacto de los desplazamientos masivos en Bangladés no puede cerrarse con la ayuda económica a este país, sino que hay que garantizar que los refugiados puedan regresar a Birmania en un corto plazo, de lo contrario, como lamentablemente viene ocurriendo, los campos de refugiados temporales se convertirán en permanentes.

Esta crisis plantea un desafío a la supuesta transición democrática de Birmania, pero también a la comunidad internacional, que debe cumplir con su responsabilidad de proteger a los rohinyás. China e India, los actores más importantes en la región, deberían colaborar en la restitución de los rohinyás si de verdad quieren ocupar un papel respetado más allá de los proyectos y acuerdos económicos.

Aunque hasta el momento el ARSA no reivindica más que la restauración de los derechos de ciudadanía y sus fines parecen alejados de la secesión o la yihad, conviene tener en cuenta que el Estado Islámico ha perdido casi todo su territorio en Siria e Irak y podría aprovechar su robusta red cibernética para intentar actuar en conflictos menores, como es este. El ARSA tiene raíces entre los militantes bangladesíes vinculados a Jamaat-e-Islami desde hace tiempo, así como con Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh (JMB), y no se puede descartar un impredecible apoyo de musulmanes radicales. Se corre el riesgo de que el dolor y la represión sean aprovechados por grupos radicales para potenciar las conexiones con el radicalismo islamista.

Al margen de las cuestiones de seguridad, el debate sobre si ha habido o no genocidio contra los rohinyás o la condena a los militares birmanos no los salvará de la exclusión. Las autoridades de este país probablemente demorarán su regreso y ocuparán su territorio para evitar su reasentamiento.

Es difícil extraer conclusiones que no nos lleven a una reflexión ética sobre el alcance de los prejuicios y la gravedad de consolidar un Estado sobre la base de una arraigada y generalizada cultura de exclusión del otro.

Cuando hablamos de un grupo humano pobre, sin interés reivindicativo de territorio, que solo pide reconocimiento e igualdad de derechos cívicos parece sorprendente cómo Birmania parece estar sólidamente unida en el rechazo a la minoría musulmana.

Más allá de manifestaciones minoritarias de estudiantes, la sociedad birmana no parece reaccionar ante la crisis y por lo tanto será difícil, a pesar de la presión internacional, mover la línea política.

Solo el reconocimiento de esta población como parte del Estado birmano puede servir para confirmar el tránsito a la democracia del Gobierno birmano y revalorizar a la ya devaluada Aung San Suu Kyi.

BIRMANIA
Extensión total: 676 578 km
1 930 km de costa
674 648 de tierra
Territorio fronterizo: 6 522 km
Países fronterizos:
Bangladés, 271 km
China, 2 129 km
India, 1 468 km
Laos, 238 km
Tailandia, 2 416 km
Población: 55 123 814
Grupos étnicos: el Gobierno reconoce hasta 135 grupos étnicos
Birmanos 68 %
Shan 9 %
Karen 7 %
Rakaines 4 %
Chinos 3 %
Indios 2 %
Mon 2 %
Otros 5 %
Media de edad de la población: 28,2 años
Hombres: 27,4 años
Mujeres: 29 años
Índice de crecimiento de la población: 0,91 %
Media de fertilidad: 2,17 hijos por mujer
Esperanza de vida al nacer: 68,2 años
Hombres: 66,6 años
Mujeres: 69,9 años
Distribución de la población:
Concentración a lo largo de la costa y en las áreas próximas al río Irrawaddy
El norte está poco habitado
Urbanización:
Población urbana: 30,6 % del total
Índice anual de urbanización: 1,74 %
Disponibilidad de agua potable:
80,6 % de la población total

92,7 % de la población urbana
74,4 % de la población rural
Sin acceso: 19,4 % de la población total (según datos de 2015)
Acceso a la sanidad: 77,4 % de la población
84,3 % de la población urbana
73,9 % de la población rural
Sin acceso a la sanidad: 26,1 % de la población rural
Religiones:[71]
Budistas: 87,9 %
Cristianos: 6,2 %
Musulmanes: 4,3 %
Animistas: 0,8 %
Hinduistas: 0,5 %
Otros: 0,2 %
Capital: Nay Pyi Taw, 1 000 000 habitantes
Ciudades importantes:
Rangún: 5 430 000 habitantes
Mandalay 1 374 000 habitantes
Economía:
PIB per cápita: 1 150 €
Sectores económicos:
Agricultura: 24,8 %
Industria: 35,4 %
Servicios 39,9 %
Distribución de fuerza laboral
Agricultura: 70 %
Industria: 7 %
Servicios: 23 %
Tasa de desempleo[72]: 4 %
Población por debajo umbral de pobreza: 25,6 %
Gasto en educación:
0,8 % del PIB

[71] Los datos relativos a grupos religiosos se basan en el censo nacional de 2014, donde se incluye la población musulmana de Rakáin, sin datos oficiales por su exclusión del censo.

[72] Según datos de 2017

Tasas de alfabetización[73]
75,6 % del total de la población
Hombres: 80 %
Mujeres: 71,8 %
Esperanza de vida escolar: 10 años
Gasto militar
3,71 % of GDP (2012)
3,81 % of GDP (2013)
3,58 % of GDP (2014)
4,08 % of GDP (2015)
Ciudadanía: ciudadanía por descendencia solamente; ambos padres deben ser ciudadanos de Birmania
Ciudadanía por nacimiento: no
Doble ciudadanía reconocida: no
Requisito de residencia para la naturalización: ninguno
Libertad y derechos políticos[74]: 5 sobre 7 (siendo 1 más libertad y 7 ninguna)
Índice de desarrollo humano (IDH)[75]
2015-0,556 puntos. Ocupa el puesto 145
ESTADO DE RAKÁIN
Extensión: 36 762 km^2
Capital: Sittwe
Población: 2 744 000 habitantes
Grupos étnicos[76]: rakaines, bengalíes, mro, khami, musulmanes kaman y otros.
Religiones: la religión mayoritaria es el budismo, seguida por el islamismo.
Tasa de pobreza: 78 %
Refugiados rohinyás en Bangladés: 930 0000[77]
Población confinada en Rakáin desde 2012: 125 000
Mujeres: 25 %
Hombres: 20 %
Niños: 55 %

[73] Según datos de 2016.

[74] Datos extraídos de informe de Freedom House, *País en Libertad en el mundo 2018.* Disponible en https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/myanmar

[75] El IDH es un importante indicador del desarrollo humano que elabora cada año Naciones Unidas. Analiza la salud, la educación y los ingresos.

[76] Según datos del año 2000. La no consideración de grupo nacional a los rohinyás impide obtener datos fiables.

[77] Fuente: *Global trends forced displacement in 2017*. Disponible en http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf

Cronología

1057	Primer estado unificado de Birmania, establecido en Bagan.
1430	Se funda el último reino de Rakáin, con capital en Mrauk U.
1785	La capital del estado de Rakáin cae bajo el control birmano.
1824-1948	Etapa de dominio británico. La comunidad musulmana de Rakáin crece ante la demanda de mano de obra de la vecina Bengala para trabajar en los cultivos de arroz.
1941-1945	II Guerra Mundial. La mayoría de musulmanes de Rakáin eran pro-británicos, mientras que los budistas apoyaron inicialmente a los japoneses.
1948	Tras la independencia de Birmania estalla la primera rebelión musulmana en Rakáin, que exige igualdad de derechos y un área autónoma.
1962	Inicio del Gobierno militar de Ne Win. Los derechos obtenidos por los rohinyás sufren un retroceso.
1978	El Gobierno lanza la Operación Nagamin, campaña para identificar a los extranjeros ilegales.
Entre 1978 y 1991	Se llevan a cabo campañas gubernamentales que empujan a más de doscientos mil musulmanes hacia Bangladés.
1982	La nueva ley de ciudadanía birmana identifica 135 grupos étnicos nacionales. Aquellos cuyos antepasados se asentaron en Birmania después de 1823 no obtienen la ciudadanía. La nueva ley convierte a los rohinyás en apátridas.
1988	Cambio de nombre de Birmania a Myanmar para recordar al reino destruido por los colonialistas británicos el siglo anterior. No hay unanimidad en la aceptación de este cambio entre la comunidad internacional.
1990	Elecciones multipartidistas y victoria de la Liga Nacional por la Democracias (LND) de Aung San Suu Kyi, hija del líder Aung San, líder de la independencia. Aung San Suu Kyi recibe el Premio Sajarov a la Libertad de Conciencia que otorga el Parlamento Europeo como un medio para homenajear a personas u organizaciones que han dedicado sus vidas o acciones a la defensa de los derechos humanos y las libertades.
1991	Aung San Suu Kyi recibe el Premio Nobel de la Paz.
2010	Aung San Suu Kyi es liberada del arresto domiciliario.
Junio 2012	La violencia religiosa deja más de 200 muertos y cerca de 150 000 personas sin hogar en Rakáin. La violencia estalla de nuevo en octubre.
2013	Se desplazaron 640 900 personas[78], muchas de ellas por mar, a Malasia.

[78] Fuente: IDMC, *Global Overview 2014: People internally displaced by conflict and violence*, IDMC, mayo de 2014.

2014	Birmania realiza el primer censo en más de tres décadas. Los rohinyás quedan excluidos.
Noviembre 2015	Los rohinyás excluidos como candidatos o votantes de las primeras elecciones democráticas desde el final del Gobierno militar. El partido de Suu Kyi gana y ella se convierte en líder en un acuerdo de poder compartido con los militares.
Octubre 2016	Unos trescientos hombres rohinyás atacan puestos fronterizos en el estado de Rakáin y matan a nueve policías. Intensa ofensiva militar y éxodo de 87 000 rohinyás a Bangladés. El grupo insurgente rohinyá **Ejército de Salvación Rohinyá ARSA)** reivindica el ataque fronterizo posterior.
Marzo 2017	El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprueba enviar una misión internacional de investigación. China y Rusia bloquean una declaración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los rohinyás.
25 agosto 2017	Los medios gubernamentales informan de la muerte de doce agentes de seguridad por insurgentes de ARSA durante una serie de ataques coordinados contra al menos veinte puestos de avanzada de la policía y una base militar en el estado de Rakáin. Las fuerzas armadas responden con lo que describen como *operaciones de desminado*, incendiando aldeas y desencadenando un éxodo masivo de rohinyás a Bangladés. Médicos Sin Fronteras calcula que al menos 6 700 rohinyás fueron asesinados en solo un mes. Las imágenes de satélite muestran el saqueo y quema de más de doscientas aldeas rohinyás.
Septiembre 2017	En un discurso televisado, Suu Kyi condena cualquier violación de los derechos humanos, lo que despierta la crítica internacional. Estados Unidos y la Unión Europea anunciaron posibles sanciones contra el país. El ejército inicia la retirada parcial de efectivos en la zona.
28 septiembre 2017	Guterres, secretario general de Naciones Unidas, califica la situación en Birmania de *pesadilla humanitaria* y pide el cese inmediato de la violencia. El primer ministro de Bangladés, Sheikh Hasina, denuncia ante la Asamblea General de Naciones Unidas las «atrocidades» de Rakáin y pide «soluciones permanentes» para evitar la «limpieza étnica». Además, cifra en «unas ochocientas mil personas» el número de refugiados de la etnia rohinyá huidas desde Birmania.
Noviembre 2017	Estados Unidos denuncia la «limpieza étnica» contra los rohinyás en Myanmar. El secretario de Estado, Tillerson, sugiere la posibilidad de imponer sanciones a los responsables de las «horrendas atrocidades».
23 noviembre 2017	Birmania y Bangladés firman un acuerdo para el retorno de los rohinyás.

27 noviembre 2017	Primera visita del papa Francisco a Birmania. Francisco evita pronunciar su nombre.
1 diciembre 2017	Visita del papa a Bangladés; recibe a una delegación rohinyá y los menciona expresamente.
Marzo de 2018	El Alto Comisionado de la ONU (ACNUR) lanza un Plan de Respuesta Conjunta de 950,8 millones de dólares para el periodo de marzo a diciembre de 2018.
Abril 2018	ACNUR y Bangladesh firman un acuerdo para repatriar a los rohinyás cuando mejoren las condiciones en Birmania.
Mayo 2018	Diecinueve muertos en enfrentamientos del ejército con grupos armados en el estado de Shan.
Agosto 2018	Facebook bloquea al jefe militar birmano y a otras diecinueve personas y organizaciones con cuentas en su red para evitar la propagación de mensajes de odio y desinformación.
Septiembre 2018	La Corte Penal Internacional abre la puerta al caso de los rohinyás y la represión birmana. Condena a siete años de prisión para los dos periodistas birmanos autores del informe *Reuters*.

Capítulo octavo

Sri Lanka

Francisco Márquez de la Rubia

Resumen

En este capítulo se analiza la evolución de la situación interna y externa de este país del océano Índico, con especial detenimiento en el momento actual del superado conflicto tamil, del resurgir de la violencia interétnica y de la particular situación económica de la isla en relación con el desarrollo de infraestructuras con el apoyo financiero de China y las repercusiones geopolíticas de estas circunstancias.

Palabras clave

Sri Lanka, conflicto tamil, violencia interétnica, violencia religiosa, Hambantota, financiación china, Ruta de la Seda.

Abstract

This chapter analyses the evolution of the internal and external situation of this country in the Indian Ocean, with special attention to the current situation of the post-Tamil conflict, the resurgence of inter-ethnic violence and the particular economic situation of the island in relation to the development of infrastructures with China's financial support and the geopolitical repercussions of these circumstances.

Keywords

Sri Lanka, Tamil conflict, inter-ethnic violence, religious violence, Hambantota, Chinese finance, Silk Road.

Introducción[1]



Sri Lanka es una isla del océano Índico con forma de lágrima situada a unos 28 km de la costa sureste de India, separada del contiguo estado indio de Ta-

[1] Los datos históricos incluidos en el presente capítulo (puntos 1, 2 y 3) han sido reproducidos y actualizados tomando como referencia: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2012.pdf

mil Nadu por el estrecho de Palk. Las relaciones históricas y culturales entre los habitantes de la península de Jaffna, en el extremo norte de Sri Lanka, y este estado de cincuenta millones de tamiles siempre han sido estrechas. Sri Lanka tiene una longitud de unos 500 km de norte a sur y 315 km de oeste a este, y un área de 65 610 km^2. Ningún lugar de la isla está a más de 150 km del mar.

El centro de la isla es montañoso, con un punto máximo de 2 530 m; el clima es tropical con dos monzones, uno en el suroeste de mayo a julio y otro en el norte entre octubre y enero. Sri Lanka ocupa una posición estratégica cerca de importantes rutas marítimas en el océano Índico, es un vínculo naval estratégico entre el Asia Occidental y el Sudeste Asiático, y ha sido un centro de la religión y la cultura budista de la Antigüedad. Hoy en día, es un país multirreligioso y multiétnico, en el que casi un tercio de la población es seguidora de religiones distintas del budismo, en especial el hinduismo, el cristianismo y el islamismo.

La comunidad cingalesa es mayoría. Los tamiles, que se concentran en el norte y el este de la isla, constituyen la minoría étnica más importante. Otras comunidades son los musulmanes árabes, malayos y los burghers (descendientes de colonos europeos, principalmente de Países Bajos y Reino Unido).

En el *Informe de Estados Fallidos* de 2011 de la Fundación por la Paz, Sri Lanka figura en el puesto 29.º con 92,2 puntos en el tercer grupo de países. Este conflicto, aunque ya se considera terminado, ha estado activo durante más de cincuenta años y todavía quedan pendientes algunos temas por resolver, como los crímenes de guerra cometidos por ambos bandos, el gubernamental y el grupo separatista tamil.

Las dimensiones externas del conflicto tuvieron cuatro elementos básicos. En primer lugar, la minoría tamil de Sri Lanka tiene estrechos vínculos lingüísticos, culturales y religiosos con la población tamil de la India, mucho más grande; en el pasado esta población ha sido una fuente importante de solidaridad y apoyo externos a la causa tamil de Sri Lanka. En segundo lugar, el papel de India; la India es la potencia dominante en la región, y el conflicto interno de Sri Lanka consiguió la implicación de este país en diferentes niveles. En tercer lugar, a pesar de la victoria militar del Gobierno sobre el grupo insurgente en mayo de 2009, los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE por sus siglas en inglés) se mantienen activos (o al menos sus aspiraciones) en el millón de tamiles exiliados repartidos en América del Norte, Europa y Australia; esta diáspora constituye una importante base de apoyo externo a los LTTE. En cuarto lugar, el impacto que los cambiantes paradigmas y normas internacionales, como las relativas a los derechos humanos y el terrorismo, tienen en el proceso del posconflicto y en el comportamiento tanto de los actores estatales como no estatales.

Datos estadísticos y geopolítica de la región

La población de Sri Lanka alcanza los veintidós millones de habitantes. La densidad es mayor en el suroeste, donde se localiza Colombo, el puerto principal y centro industrial del país. El crecimiento neto de la población es del 1 % anual. Sri Lanka es diversa desde los aspectos étnico, lingüístico y religioso. La población consiste, aproximadamente, en: 75 % de ceilandeses o esrilanqueses (se concentran en el suroeste, densamente poblado); 11,4 % de tamiles de Sri Lanka (de ascendencia del sur de la India, viven por todo el país y predominan en la provincia del norte); 5 % de tamiles hindúes; 8 % de árabes (entre moros y malayos) y 1 % de burghers (descendientes de colonos europeos, principalmente de Países Bajos y Reino Unido) y vedas aborígenes. En cuanto a la distribución, según las comunidades religiosas, un 70 % son budistas (ceilandeses), un 15 % hinduistas (tamiles), un 7 % musulmanes (la mayoría practican la rama suní del islam) y un 8 % cristianos (cingaleses y tamiles, la mayoría cristianos católicos).

La Constitución de 1978, que asegura la libertad de religión, concede la primacía al budismo. El cingalés, una lengua indoeuropea, es la lengua nativa de los cingaleses. Los tamiles y la mayoría de los musulmanes hablan el tamil, parte del grupo lingüístico dravídico del sur de la India. El empleo del inglés se redujo desde la independencia, pero continúa hablándose entre las clases medias y altas, sobre todo en la capital, Colombo. El Gobierno busca revertir esta situación, principalmente por razones económicas, pero también por razones políticas. Tanto el cingalés como el tamil son lenguas oficiales.

La isla era conocida en la Antigüedad por distintos nombres, entre ellos Lanka, Taprobane (por los romanos), Serendib (en árabe) y Selan, por lo que se la denominó popularmente como la Isla de los Mil Nombres. Sri Lanka, en cingalés, significa 'isla resplandeciente'.

Los habitantes prehistóricos de Sri Lanka eran los vedas. Los cingaleses llegaron a la isla en el siglo VI a. C. desde el norte de la India. El budismo se introdujo desde el subcontinente indio tres siglos después y se extendió rápidamente.

La civilización cingalesa (200 a. C.-1200 d. C.) floreció en el norte y centro de la isla; invasiones desde el sur de India, junto con luchas intestinas, empujaron a los cingaleses hacia el sur.

Los contactos de la isla con el exterior comenzaron pronto: romanos, comerciantes árabes, etc. Al comienzo del siglo XVI, comerciantes portugueses en busca de canela y otras especias tomaron las zonas costeras de la isla y extendieron el catolicismo. Los holandeses suplantaron a los portugueses en 1658.

Los británicos expulsaron a los holandeses en 1796. En 1815 vencieron al último gobernante nativo de la isla y crearon la colonia de Ceilán. Establecie-

ron una economía basada en las plantaciones de té, caucho y cocos. En 1931 concedieron a Ceilán un autogobierno limitado. Durante la Segunda Guerra Mundial, Sri Lanka sirvió como una base importante para las fuerzas aliadas en la lucha contra el Imperio japonés. A principios del siglo xx surgió en el país un movimiento político nacionalista con el fin de obtener la independencia, que fue finalmente concedida por los británicos después de las negociaciones de paz en 1948. En 1972 se adoptó una constitución y la isla pasó a llamarse República Socialista Democrática de Sri Lanka.

La historia de Sri Lanka ha estado marcada durante más de dos décadas por el conflicto étnico entre el Gobierno nacional y el movimiento insurgente Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE). A inicios de 2002, los dos bandos en conflicto acordaron un alto al fuego, que se rompió en reiteradas oportunidades por ambas partes. A principios de 2009, el Gobierno nacional inició una ofensiva contra los Tigres que duró varios meses y terminó con la aniquilación de la guerrilla y la muerte de sus altos mandos, pero con un altísimo coste de vidas civiles.

Antecedentes del conflicto

Este conflicto tuvo unas raíces complejas, con muchas facetas y causas. Entre ellas, reivindicaciones y factores profundamente arraigados y relacionados con la marginación sufrida por la población tamil, minoritaria en el país, pero concentrada geográficamente en el norte y el este después de la proclamación de la independencia de la isla en 1948, zonas en las que el conflicto armado ha tenido su epicentro, así como con sus aspiraciones de autodeterminación y de creación de un Estado tamil independiente, nunca satisfechas.

Durante la época de la colonización inglesa de la isla, los tamiles gozaron de ciertos privilegios sociales y económicos que se vieron cercenados con el fin del periodo colonial. Con la llegada de la independencia, la comunidad cingalesa asumió posiciones de poder e inició un proceso de consolidación de privilegios y de exclusión de la minoría tamil como la aprobación en 1956 de la ley solo cingalés para favorecer este idioma en la Administración.

A este aspecto se suman reclamaciones históricas sobre derechos territoriales, acceso al poder, el fracaso en la formación del Estado poscolonial, la discriminación laboral en el sector público y también la falta de oportunidades para acceder a la universidad. Asimismo, se incluyen en esas reivindicaciones la carencia de protección de los derechos de las minorías, el aumento de la militancia tamil, la manipulación de los acontecimientos por parte de las élites políticas, el papel de la religión y el uso del terror y la violencia por todas las partes implicadas en el conflicto.

En 1972, el Parlamento, de mayoría cingalesa, y con la oposición de los diputados tamiles, adoptó una constitución republicana que estableció un Estado

cingalés budista y eliminaba las garantías mínimas de las minorías. Como consecuencia, el Frente Unido de Liberación Tamil (TULF por sus siglas en inglés) reclamó la autodeterminación del pueblo tamil de Sri Lanka en un territorio nacional propio (llamado Tamil Eelam o 'Tierra Tamil'). En 1976 todas las organizaciones políticas tamiles adoptaron unánimemente la conocida como Resolución de Vaddukoddai, cuyo objetivo era el nacimiento de una patria tamil.

Esta reclamación de un Estado independiente marcó una nueva fase en el conflicto de Sri Lanka y puso punto final a una serie de intentos fallidos por construir un Estado esrilanqués multiétnico que empezó durante el periodo colonial. En las siguientes elecciones, el TULF obtuvo escaños en una plataforma separatista y se convirtió en el principal partido de la oposición.

El estallido del conflicto armado vino precedido de varios episodios de tensión y de violencia entre ambas comunidades, como fueron los disturbios antitamiles de 1958 y 1977/1978. Sin embargo, julio de 1983 supuso un momento crítico, con ataques contra civiles tamiles en toda la isla después de que militantes del LTTE, fundado en 1976, atacaran a una patrulla del ejército en la península de Jaffna, que acabó con la muerte de trece soldados y al que el Gobierno respondió con represalias que causaron la muerte de entre dos mil y tres mil personas.

Además de la lucha entre los LTTE y los cingaleses, también ha habido violencia desde 1984/1985 entre los LTTE y los musulmanes en el este y el norte de la isla, que culminó con los acontecimientos de agosto de 1990 y la terrible matanza de cerca de trescientos musulmanes a manos de los LTTE. En uno de los incidentes más sangrientos, 120 personas fueron asesinadas durante sus plegarias en una mezquita en Batticaloa, en la provincia Eastern. En octubre de 1990, 75 000 musulmanes fueron expulsados de sus casas en los distritos de Jaffna y Mannar por los LTTE. Este conflicto con la minoría musulmana ha resurgido de nuevo en estos últimos años.

Una característica de todos los procesos es la tendencia de los dos principales protagonistas, el Gobierno y los LTTE, a entrar en negociaciones bilaterales, excluyendo a los otros protagonistas políticos y a los partidos de la oposición. La mayoría de estas negociaciones no se fundamentaron en procesos inclusivos ni en enfoques claros para solucionar los problemas.

En el conflicto de Sri Lanka, los intereses geopolíticos internacionales no han sido ejes motrices, sino que este ha sido un conflicto con características mayoritariamente internas.

Sin embargo, el elemento externo del conflicto esrilanqués con más impacto e influencia fue la actitud de India, cuyas tres principales respuestas fueron: iniciativas diplomáticas y políticas como la mediación (negociaciones de Thimpu) y las propuestas de paz (el Acuerdo Indoesrilanqués de 1987); operaciones encubiertas para entrenar y equipar a militantes, particularmente

a la Organización para la Liberación de la Tierra Tamil (TELO por sus siglas en inglés) y los LTTE durante los años ochenta, e intervenciones militares directas a través de la Fuerza India de Mantenimiento de la Paz (IPKF por sus siglas en inglés) en 1987.

El estado indio meridional de Tamil Nadu desempeñó un papel crucial en el conflicto, especialmente con la acogida de miles de refugiados tamiles que abandonaron Sri Lanka tras los disturbios de 1983. Esto tuvo dos efectos: el primero es que internacionalizó el conflicto y el segundo es que levantó fuertes pasiones entre los tamiles de Tamil Nadu, que presionaron a los políticos de este estado y los de toda India para que hicieran algo que mitigara la situación de los tamiles esrilanqueses. Un primer intento de negociación se inició en 1985 con la mediación del Gobierno indio, entre los grupos militantes tamiles y el Gobierno de Sri Lanka en Thimpu, en Bután. Las demandas de los negociadores tamiles se resumían en cuatro principios para reconocer a los tamiles de Ceilán como nación, la existencia de una tierra identificada para los tamiles en Ceilán, el derecho de autodeterminación de la nación tamil y el derecho a la ciudadanía y a los derechos fundamentales para todos los tamiles de Ceilán.

El segundo intento fue el 29 de julio de 1987, cuando Rajiv Gandhi viajó a Colombo para firmar un acuerdo (el Acuerdo Indoesrilanqués) con el presidente Jayewardene. El Gobierno hizo una serie de concesiones a las demandas tamiles, que incluían la devolución de poder a las provincias y el estatus oficial del idioma tamil. Como resultado de este acuerdo, la IPKF fue enviada con los objetivos de supervisar un alto el fuego entre los LTTE y el ejército de Sri Lanka, aceptar la entrega de las armas de los LTTE y otros militantes tamiles y, en caso de negarse, desarmarlos por la fuerza y controlar la zona nordeste para permitir el traspaso del poder de Colombo al pueblo tamil.

La aventura acabó en desastre, con la IPKF luchando contra los LTTE, y un nuevo Gobierno del Partido de Unidad Nacional (UNP por sus siglas en inglés) encabezado por Premadasa, que pedía la retirada de la IPKF, cuyos últimos efectivos abandonaron Sri Lanka en marzo de 1990. En un primer momento, la intervención de la IPKF se consideró un gran éxito porque erigía a India como potencia regional dominante, fue bien acogida por la población civil en el norte y este de Sri Lanka y por la mayoría de la comunidad internacional, y por un corto periodo de tiempo frenó el violento conflicto étnico. Sin embargo, en el momento de su retirada, la presencia india no estuvo bien vista ni por el Gobierno esrilanqués ni por los tamiles. Lejos de resolver el conflicto étnico, el fracaso de la intervención india no hizo más que agravarlo: provocó que los sucesivos Gobiernos negociaran con unos LTTE reforzados al permitirles que reanudaran las operaciones militares después del fracaso de las negociaciones.

El interés estratégico de India en Sri Lanka y la lucha por la determinación de los LTTE era inevitable, ya que comparten recursos estratégicos comunes,

una zona de seguridad común, fronteras internacionales comunes y vínculos étnicos con algunas partes de Sri Lanka. Tras la retirada de las fuerzas indias, los enfrentamientos entre el LTTE y el Gobierno se reanudaron. En enero de 1995, ambas partes acordaron un cese de hostilidades como paso previo a unas negociaciones de paz, sin embargo, tres meses después, el LTTE unilateralmente reinició las hostilidades. El Gobierno adoptó entonces una política de enfrentamiento militar con los Tigres tamiles que liberó la península de Jaffna de su control hacia mediados de 1996. En octubre de 1999, comenzó una contraofensiva tamil que recuperó las posiciones anteriores y, en mayo de 2000, amenazó a las fuerzas del Gobierno en Jaffna.

En 2001 continuaron los enfrentamientos, se libraron acciones de la guerrilla y batallas convencionales en las que ambas partes ganaron y perdieron territorio y durante las cuales mostraron poco respeto por las normas humanitarias internacionales y los derechos humanos.

Durante 1998/1999, habían comenzado los contactos confidenciales entre los LTTE y el Gobierno de Sri Lanka con el objeto de valorar la participación del Gobierno noruego para ejercer como mediador[2]. Noruega[3] era aceptada por ambas partes, debido, entre otros, a que no tenía agendas geopolíticas, excoloniales o económicas en Sri Lanka, tenía experiencia previa en misiones de paz (particularmente a través de los Acuerdos de Oslo), sus actividades de desarrollo eran respetadas en Sri Lanka y la implicación noruega era respaldada por India, así que Noruega estaba preparada para destinar un equipo de alto nivel al proyecto, incluido el ministro de Asuntos Exteriores. También se argumentó que ambas partes se encontraban en una posición de punto muerto mutuamente perjudicial y que los sucesos posteriores al 11S ejercían presión sobre los LTTE. Tras una serie de reuniones, se firmó un acuerdo de alto el fuego (CFA por sus siglas en inglés), pero antes los LTTE tenían que legalizarse en Sri Lanka. Naturalmente, este punto planteó problemas. Mientras que los LTTE querían entrar en las conversaciones como parte negociadora en las mismas condiciones que el Gobierno y como únicos representantes de la nación tamil, y no como organización terrorista ilegal, los nacionalistas cingaleses de línea dura seguían considerando a los LTTE como terroristas y a los tamiles simplemente como una minoría dentro de Sri Lanka. Por lo tanto, según ellos, los LTTE no debían tener la misma paridad en la mesa de negociaciones[4]. El Gobierno de Sri Lanka revocó provisionalmente la prohibición de los LTTE el 5 de septiembre de 2002, siete meses después del alto el fuego, lo que permitió la celebración de las conversaciones cara a cara.

---

[2] https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13698240208402519?journalCode=fciv20

[3] https://www.unric.org/en/sri-lanka/27121-norway-in-sri-lanka-the-peace-initiative-that-went-out-the-window

[4] http://www.sangam.org/ANALYSIS/Natarajan_6_2_03.htm

El acuerdo firmado por el Gobierno de Sri Lanka y los LTTE en febrero de 2002 estableció las modalidades del alto el fuego, que incluían detalles sobre el cese de todas las operaciones militares entre los LTTE y las fuerzas armadas esrilanquesas, la separación de los contendientes —que permitía a ambas partes conservar sus posiciones básicas— e instrucciones sobre la libertad de movimiento de todas las fuerzas implicadas.

Se organizaron seis rondas de conversaciones en Bangkok, Oslo, Berlín y, finalmente, en Hakone (Japón) en enero de 2003. Poco después, los LTTE se retiraron de las negociaciones, pero mantuvieron el alto el fuego. Las conversaciones se centraron más en asuntos técnicos relacionados con la reconstrucción, los comités de control y las ayudas al desarrollo y humanitarias, y no en la verdadera paz, orientada a tratar temas más profundos relacionados con cambiar las estructuras económicas y políticas, con el reparto de poder y las administraciones interinas y con la naturaleza misma de un Sri Lanka unitario.

La declaración emitida al finalizar la sesión de las conversaciones de paz celebradas en Oslo (diciembre de 2002) incluyó la frase: «Las partes acuerdan explorar una solución basada en el principio de autodeterminación interna en áreas habitadas históricamente por poblaciones de habla tamil y en una estructura federal dentro de un Sri Lanka unido». Pero en abril de 2003 los LTTE se retiraron de las conversaciones de paz alegando que no eran considerados como una parte negociadora al mismo nivel.

Parte del problema residía en el hecho de que los LTTE seguían proscritos como organización terrorista en EE. UU. Los LTTE también eran criticados por seguir reclutando a niños como soldados y por participar en el asesinato selectivo de opositores. Los LTTE se negaron a participar más tarde en la Conferencia de Donantes de Tokio (junio de 2003), y en octubre de 2003 plantearon una serie de propuestas para una autoridad interina de autogobierno (*interim self governing authority*, ISGA, por sus siglas en inglés) que les permitiría contar con una mayoría de miembros y, por lo tanto, con el control. Sin embargo, la actividad de la ISGA se veía como una amenaza directa a la unidad de Sri Lanka. Las comunidades musulmana y cingalesa, que representaban el 60 % de la población de las regiones orientales que dependerían de la ISGA, también estaban preocupadas por las consecuencias de vivir bajo una ISGA controlada por los LTTE.

En noviembre de 2003, se produjo una nueva crisis política en el Gobierno y una situación de vacío político. Noruega llegó a la conclusión de que no valía la pena esforzarse para contribuir a este proceso de paz y abandonó su papel como mediador[5].

[5] https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/sri-lanka/sri-lanka-failure-peace-process

En marzo de 2004, el comandante Karuna, al mando de los LTTE en la zona oriental, se separó del cuerpo principal de los LTTE y se llevó con él a sus partidarios. Karuna fue expulsado de los LTTE, y se acabó con la creencia de la unidad y la solidaridad monolítica de los LTTE. Ambas facciones empezaron una serie de asesinatos y ataques mutuos por todo Sri Lanka, incluida la capital, Colombo.

En marzo de 2006, la facción de Karuna registró un partido político, los Tigres de Liberación del Pueblo Tamil (TMVP por sus siglas en inglés). El LTTE y la facción de Karuna comenzaron a enfrentarse en diversos ataques. A finales de 2007, SIvánesethurai Chandrakanthan (Pillaiyan) tomó el liderazgo del TMVP. En marzo de 2008, Karuna abandonó el partido y se unió al partido del presidente Rajapaksa, el Partido por la Liberación de Sri Lanka (SLFP por sus siglas en inglés), como ministro para la Reconciliación Nacional.

En el tsunami de diciembre de 2004 murieron unas treinta mil personas y cientos de miles perdieron sus hogares. En junio de 2005, el Gobierno y el LTTE alcanzaron un acuerdo para compartir 3 000 millones de dólares de ayuda internacional. Este acuerdo fue recurrido ante la justicia y nunca se llevó a cabo. En agosto de 2005, el LTTE asesinó al ministro de Asuntos Exteriores, de etnia tamil. El Parlamento aprobó nuevas leyes de emergencia que se fueron renovando cada mes desde entonces. Estas medidas aumentaron los poderes del Ejecutivo a costa de los derechos fundamentales, sobre todo respecto a la libertad de asociación y expresión (incluyendo a los medios de comunicación), arresto y detención, y muertes ocurridas durante el transcurso de operaciones de seguridad. Durante las elecciones presidenciales de noviembre de 2005, el LTTE boicoteó el voto en el área bajo su control. Como resultado, Mahinda Rajapaksa, un político de perfil duro, líder del partido SLFP, ganó por un estrecho margen.

En febrero de 2006, exactamente cuatro años después de la firma del acuerdo de alto el fuego, el Gobierno y el LTTE renovaron su compromiso con este acuerdo en las Conversaciones de Ginebra.

Durante 2006, se sucedieron los atentados por parte del LTTE y las reacciones militares del Gobierno.

La Unión Europea incluyó al LTTE en su lista de grupos terroristas el 30 de mayo de 2006. En junio de 2006, las delegaciones del Gobierno y el LTTE viajaron a Oslo para hablar del futuro de la Misión escandinava de Vigilancia de Sri Lanka, pero los Tigres Tamiles renunciaron a hablar con el Gobierno y solicitaron la retirada de los observadores miembros de la UE.

En octubre de 2006, un atentado suicida del LTTE contra un convoy de la Marina mató a cien personas. Las Conversaciones de Paz de Ginebra de finales de octubre terminaron sin avances. En diciembre, el Gobierno pone en vigor el Acta de Prevención del Terrorismo, que da alas a una solución militar del conflicto. En este mes el LTTE intentó asesinar en Colombo al ministro de Defensa, hermano del presidente.

En enero de 2007, las tropas gubernamentales tomaron el control de Vakarai (ciudad del este bajo el poder del LTTE), lo que provocó miles de desplazados internos. Durante este año se sucedieron los ataques y respuestas por ambos bandos.

En enero de 2008, el Gobierno admitió finalmente que el cese del alto el fuego de 2002 estaba roto. Las fuerzas del Gobierno continuaron su campaña para tomar el control de las zonas del norte dominadas por el LTTE. Este resistió los avances en el norte y realizó ataques a objetivos económicos y civiles en el sur.

En mayo de 2008, se celebraron elecciones por primera vez para formar el nuevo comité provincial que cubría los distritos del este. El líder del TMVP, Slvánesethurai Chandrakanthan (Pillaiyan), fue el nuevo primer ministro.

El conflicto entró en una nueva fase en septiembre de 2008, cuando las fuerzas del Gobierno iniciaron una ofensiva sobre el LTTE que produjo una pérdida importante de su territorio. En enero cayó el principal feudo de la guerrilla tamil con su capital *de facto*, Kilinochchi. El Gobierno continuó recuperando territorio en el norte de Sri Lanka hasta mayo de 2009, cuando la lucha se redujo a una pequeña área cerca de Mullaitivu. El 19 de mayo, el Gobierno declaró la victoria sobre el LTTE tras informar de la recuperación del último reducto del LTTE y de la muerte de su líder histórico Velupillai Prabhakaran. Con un comunicado oficial la guerrilla anunció públicamente el abandono de las armas.

El fin del conflicto militar provocó cerca de trescientos mil desplazados y alegaciones de presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y otros daños cometidos por ambos bandos en los estadios finales del conflicto. Los desplazados inicialmente fueron detenidos en los campos, en la zona de Vavuniya, pero desde diciembre de 2009 se les permitió libertad de movimientos. La mayoría de los desplazados volvieron a sus lugares de origen, a casas de familiares. Sin embargo, muchos no pudieron volver a sus hogares, debido a la extensa presencia de minas y a las zonas de alta seguridad decretadas por el Gobierno. Actualmente, las ONG internacionales, en coordinación con el Gobierno de Sri Lanka y las Naciones Unidas, han eliminado 1,1 millones de minas. El esfuerzo humanitario continúa, pues se estima que hasta octubre de 2017, treinta mil desplazados permanecen en los campos[6].

Situación actual del conflicto

Las organizaciones de expatriados tamiles han intentado que se procese a las antiguas figuras políticas y militares ante la Corte Internacional, sin demasiado éxito.

[6] https://www.thoughtco.com/the-sri-lankan-civil-war-195086

Tras la victoria de Mahinda Rajapakse en las elecciones presidenciales de enero de 2010, su partido de Alianza Popular, una agrupación de izquierda, venció en las elecciones parlamentarias de abril de 2010, en las elecciones locales de marzo de 2011 y en las elecciones de septiembre de 2012 en la provincia Oriental. Esto constituyó un cambio importante en el escenario de la política interna, ya que anteriores elecciones generales no habían producido claros ganadores, lo que requería la formación de coaliciones que impedían el diseño efectivo de políticas. La acrecentada popularidad del Gobierno, ganada tras atribuirse el mérito de terminar con la larga guerra civil de veintiséis años, limita las perspectivas de influencia política de la oposición. Aunque esta mayoría proporcione estabilidad, el creciente poder de Rajapakse y sus partidarios derivó a formas autoritarias de gobierno con decisiones políticas arbitrarias, y no se produjeron avances importantes en los temas más apremiantes, como apaciguar a la minoría tamil privada del derecho de representación, abordar la corrupción, aumentar los salarios y atraer las inversiones. En términos de relaciones internacionales, el Gobierno de Rajapakse decidió un distanciamiento entre Sri Lanka y los principales países occidentales, incluyendo a EE. UU. y el Reino Unido, que criticaron al país por su campaña durante la guerra contra el LTTE. Sri Lanka ha encontrado desde entonces el apoyo de países como China, Rusia e Irán.

Políticamente, el mantenimiento de la presencia militar en zonas tamiles sugiere que probablemente el Gobierno continúe con su política de línea dura sobre las demandas tamiles de mayor descentralización de poderes en el norte y el este. La Alianza Nacional Tamil, que agrupa a parlamentarios tamiles, aunque no apoya un Estado tamil, ha tratado que el Gobierno debata sobre la 13.ª enmienda a la Constitución de 1987, aún pendiente de ratificación y que devuelve el poder al norte y el este a un nivel sin precedentes. Sin embargo, durante 2011/12, las conversaciones entre el TNA y el Gobierno se estancaron, y el presidente Rajapakse no proporcionó ninguna orientación clara sobre la enmienda.

A finales de 2011, las facciones remanentes del LTTE trataron de sostener la campaña a favor de un estado independiente, una de cuyas iniciativas fue elegir Gobierno en el exilio, con 135 miembros, conocido como el Gobierno Transnacional Provisional del Estado Tamil (PTGTE por sus siglas en inglés). Sin embargo, ningún Gobierno extranjero reconoció la legitimidad del PTGTE y no recibió el apoyo de los parlamentarios tamiles en Sri Lanka. Durante 2011/2012, disminuyó la importancia del PTGTE, aunque grupos asociados a la diáspora han mantenido la campaña para acusar sin éxito a altas figuras políticas y militares de Sri Lanka de crímenes de guerra[7].

[7] https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/sri-lanka-conflict

El resurgir de la violencia interreligiosa

En 2014 se reactivó la situación conflictiva en el país, con algunos de los peores actos de violencia religiosa en Sri Lanka en décadas. Decenas de personas murieron y centenares resultaron heridas en disturbios entre budistas y musulmanes en el sudoeste del país, después de meses de tensiones crecientes[8].

La violencia tenía su origen en la relevancia adquirida por un grupo budista de línea dura, Bodu Bala Sena, dirigido en parte por monjes. Su nombre se traduce como 'Fuerza de Poder Budista' y se caracteriza por su animadversión contra otras minorías religiosas y en particular contra la musulmana. En su dudoso historial se incluye el haber promovido desde su origen la quema de comercios y casas de las zonas de mayoría musulmana.

En el año 2014, la parte musulmana de la aldea de Welipitiya, en el sur de la isla, fue prácticamente arrasada. La población quiso proteger las mezquitas, pero tres de ellas y varias casas de oración musulmanas fueron incendiadas sin que la policía, al parecer, interviniera[9]. Solo se hicieron cargo de los muertos y heridos. El propio ministro de Justicia, Rauff Hakeem, llegó a denunciar la inacción de su Gobierno.

Abdullah Hakiim, el líder del partido musulmán más grande del país, viene denunciando públicamente que «la maquinaria de la ley y el orden ha fracasado por completo». Las tensiones locales, que habían ido en aumento durante meses, en Aluthgama y en la ciudad de Beruwala, en el sudoeste de la isla, hicieron estallar la violencia en toda el área durante varios meses a lo largo del último trimestre de 2014. El entonces presidente, Mahinda Rajapaksa, fue acusado de no haber evitado el resurgimiento de la violencia étnica[10].

El radicalismo budista ha ido en aumento en Sri Lanka, a imagen y semejanza de Myanmar, que también ha experimentado un aumento de los ataques de la mayoría budista contra la comunidad musulmana minoritaria y que han desembocado en el presunto éxodo y genocidio contra la comunidad musulmana rohinyá de ese país.

La situación desde 2017

El entorno político cambió en 2015, cuando Maithripala Sirisena destituyó, elecciones mediante, a Mahinda Rajapaksa.

---

8 https://www.ft.com/content/66304c32-f506-11e3-a143-00144feabdc0

9 https://www.aljazeera.com/news/asia/2014/06/sri-lanka-shaken-religious-violence-201461518571482939.html

10 https://www.nytimes.com/2014/06/17/world/asia/deadly-religious-violence-erupts-in-sri-lanka.html

Si durante el mandato del presidente Rajapaksa había preocupaciones generalizadas y fundadas de que los ataques contra los musulmanes hubieran tenido, como mínimo, el apoyo tácito del Estado, al llegar al poder una nueva Administración, sin embargo, hay pocos indicios de que el Gobierno actual quiera desafiar a los grupos budistas extremistas o responsabilizar penalmente a los perpetradores por sus acciones y llegar hasta las últimas consecuencias[11].

Como ha ocurrido en ocasiones anteriores, los monjes budistas, en particular el grupo de corte violento Bodu Bala Sena (BBS), dirigido por su secretario general Galagoda Atte Gnanasara, están alimentando las llamas del conflicto. Gnanasara había logrado evitar su detención durante años, pero finalmente fue arrestado en 2017 y en la actualidad está en libertad a la espera de juicio (septiembre 2018)[12].

Dentro del país se elevan las voces contra la violencia contra los musulmanes y exigen la acción de los poderes públicos. Diversas figuras y organizaciones públicas a nivel internacional también se han pronunciado. La característica clave de los ataques es la impunidad generalizada, que fomenta más violencia interétnica en un círculo negativo de difícil salida[13]. Si el actual presidente, Maithripala Sirisena, quiere cambiar el curso de las cosas, tanto él como el primer ministro, Ranil Wickremesinghe, deben denunciar explícitamente los ataques que se producen de forma regular. También se les exige rendir cuentas por estas transgresiones y garantizar que los autores de estas se enfrenten a la justicia. El Gobierno ha de demostrar que mantiene la ley y el orden y que actúa con los poderes del Estado de forma igual para con toda su población.

La tendencia para el futuro próximo no parece ser halagüeña, aun cuando la (tardía) reacción internacional en el éxodo de los rohinyás en el cercano Myanmar puede haber marcado un hito a la hora de valorar la inacción del Gobierno en relación con el extremismo budista de corte violento. Las autoridades de Sri Lanka pueden haber visto en ese conflicto unas consecuencias que ellos no quisieran afrontar en un futuro.

El polémico caso del puerto de Hambantota

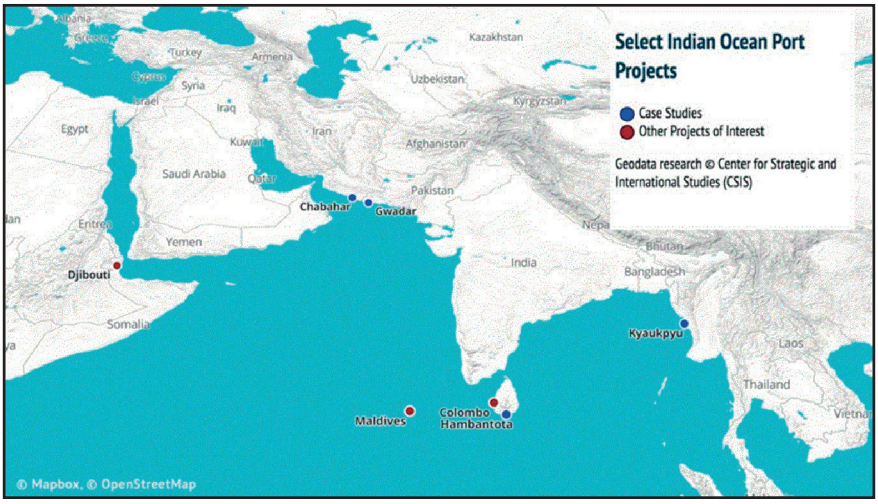
Construido por los británicos a principios del siglo XIX como puesto de observación, el hasta hace unos años reducido puerto de Hambantota en el sur de la isla había permanecido volcado al océano Índico, pero sin demasiada

11 https://www.bbc.com/news/world-asia-42038081

12 https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-attacks/sri-lanka-deploys-police-military-after-buddhist-muslim-clash-idUSKBN1GH2WH

13 https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/sri-lanka-declares-state-of-emergency-after-buddhist-muslim-clash/articleshow/63184702.cms

actividad, en beneficio del puerto oriental de Colombo, el principal de la isla. Frente a él, sin embargo, decenas de barcos mueven diariamente cargas a lo largo de una de las rutas marítimas más transitadas del mundo. En la mayoría de las ocasiones permanecen a kilómetros de distancia: el año pasado, solo 175 buques de carga llegaron al puerto de Hambantota.



La ampliación del puerto, decidida por el Gobierno en 2011, tenía la intención de transformar una pequeña ciudad pesquera en un importante centro de tránsito y de carga[14]. Para lograr ese sueño (entre otros), Sri Lanka dependía sin embargo de la financiación exterior, y el Gobierno decidió solicitarla: China se convirtió en el principal prestamista de Sri Lanka al proporcionar préstamos para el desarrollo de las infraestructuras del país y algunos megaproyectos que ascendían a unos 3 000 millones de dólares, pero a tipos de interés superiores a los habituales de los organismos multilaterales y con un plazo de amortización de hasta veinte años[15].

El Gobierno aducía que la única opción de que disponía para ejecutar proyectos de desarrollo después del conflicto interno, en el norte, el este y el sur, era obtener préstamos a largo plazo de China a tipos de interés que oscilaban entre el 2 % y el 7 % bajo estrictas condiciones establecidas por las instituciones de préstamo chinas. Esa financiación fue cubierta por una prima de seguro emitida por Chinese Sinosure, una compañía de seguros de propiedad estatal china para negocios de importación y exportación. Sin embargo, instituciones financieras presentes en la región, como el Banco

[14] https://www.reuters.com/article/srilanka-port/sri-lanka-seeks-40-mln-chinese-loan-for-port-rock-removal-idUSL4E7JN1SY20110823

[15] https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html

Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, ofrecían por entonces préstamos blandos a tipos de interés muy bajos que oscilaban entre el 0,25 %, el 2 % y el 3 %[16].

Los recursos financieros proporcionados por China como ayuda exterior se suelen dividir en tres categorías: donaciones (efectivo gratis), préstamos sin intereses y préstamos en condiciones favorables. Los dos primeros proceden de las propias finanzas estatales de China, mientras que los préstamos en condiciones favorables son concedidos por el Export-Import Bank of China (Exim Bank), designado para estas tareas por el Gobierno chino.

Sri Lanka obtuvo un préstamo de 306 millones de dólares al 6,3 % para la fase I del Proyecto Portuario de Hambantota. El periodo de pago del préstamo se estableció en once años con dos cuotas anuales. Otros préstamos chinos fueron a diversos proyectos de desarrollo, como el aeropuerto de Mattala en el sur, la autopista Colombo-Katunayake y una central eléctrica de carbón de novecientos megavatios, así como para la reconstrucción de carreteras en el norte o la fase II del Proyecto de la Central Eléctrica de Carbón de Norochcholai en el distrito de Puttalam.

De acuerdo con los términos y condiciones del Exim Bank, las empresas chinas debían ser seleccionadas como contratistas del proyecto y de igual manera para los proyectos de adquisición el suministro de equipos debía provenir de un exportador chino. En la adquisición de proyectos, se daba prioridad a los equipos, materiales, tecnología o servicios procedentes de China.

Pero Sri Lanka no pudo devolver los préstamos concedidos por el gigante chino y, en 2017, renegoció y acordó otorgar a China una participación de control sobre el puerto y un contrato de arrendamiento de 99 años para su explotación. El día de la entrega, la agencia de noticias oficial de China tuiteó triunfalmente: «Otro hito en el camino de #BeltandRoad». El Parlamento de Sri Lanka aprobó el acuerdo, pero el texto no se ha hecho público, lo que permite que las sospechas sobre posibles condiciones encubiertas se mantengan. Las negociaciones en torno al puerto provocaron protestas locales y acusaciones de que Sri Lanka estaba vendiendo su soberanía. Se teme que las inversiones chinas en infraestructura creen dependencias económicas y que luego esta dependencia se explote con fines estratégicos (en 2014, un submarino chino atracó en Colombo, la capital de Sri Lanka, disparando las alarmas sobre la creciente huella militar de China).

A diferencia de Colombo, donde la Armada de Sri Lanka tiene su cuartel general, Hambantota está más aislada y podría ofrecer mayor independencia a los buques chinos.

[16] https://timesofindia.indiatimes.com/business/international-business/inside-chinas-1-billion-port-where-ships-dont-want-to-stop/articleshow/63811395.cms

Las autoridades de Sri Lanka han intentado calmar esos temores. «Sri Lanka no establece alianzas militares con ningún país ni pone nuestras bases a disposición de países extranjeros», dijo el primer ministro de Sri Lanka, Ranil Wickremesinghe, en agosto de 2017. En febrero de 2018, el jefe del Estado Mayor de Sri Lanka afirmaba: «Se afirma de forma generalizada que el puerto estaba destinado a ser utilizado como base militar... No se tomará ninguna acción en nuestro puerto o en nuestras aguas que ponga en peligro la seguridad de la India»[17].

El puerto de Hambantota fue, no obstante, el resultado de una serie de decisiones con base en informes oficiales. La construcción de un nuevo puerto en Hambantota había formado parte de los planes oficiales de desarrollo de Sri Lanka desde 2002. En 2003, SNC Lavalin, una empresa francesa de ingeniería, completó un estudio de viabilidad para el puerto. Un grupo de trabajo designado por el Gobierno de Sri Lanka revisó y finalmente rechazó el estudio por ignorar el impacto potencial del nuevo puerto en el puerto de Colombo, que en los últimos años había manejado aproximadamente el 95 % del comercio internacional de Sri Lanka. En 2006, Ramboll, una consultora danesa, completó un segundo estudio de viabilidad. Adoptó una visión relativamente optimista del potencial del puerto, basando las proyecciones de tráfico en el crecimiento futuro de Sri Lanka y la falta de capacidad suficiente de los puertos existentes en Colombo, Galle y Trincomalee. La carga seca y la carga fraccionada a granel (productos y mercancías cargadas individualmente en lugar de en contenedores estándar) constituirían la principal fuente de tráfico hasta 2030, en que comenzaría a desplazarse hacia el tráfico de contenedores. Para el año 2040, el nuevo puerto manejaría, según los estudios, casi veinte millones de unidades equivalentes a veinte pies (TEU).

Con esa evaluación, el presidente, Mahina Rajapaksa (elegido en 2005), decidió continuar el proyecto. Rajapaksa había prometido desarrollar los distritos meridionales de Sri Lanka, especialmente su distrito natal de Hambantota, que se encontraba entre las zonas devastadas por el tsunami de 2004. Durante su mandato de Rajapaksa, Sri Lanka se embarcó en una serie de proyectos ambiciosos. Muchos de estos proyectos de gran envergadura (incluidos un aeropuerto internacional, un estadio de cricket y el puerto) tenían dos cosas en común: utilizaron financiación china y contratistas chinos.

Al situar las ambiciones políticas por encima de las demandas del mercado, no se tuvo en cuenta el proyecto del nuevo puerto de Hambantota dentro de una estrategia de desarrollo más amplia. El puerto de Colombo manejó 5,7 millones de TEU en 2016, no ha alcanzado su capacidad máxima y se expandirá en los próximos años. Si se alcanzan sus objetivos más ambiciosos, su capacidad podría aumentar a 35 millones de TEU en 2040. Los primeros planes para Hambantota se centraban en ofrecer servicios de combustible,

[17] https://www.livemint.com/Politics/34gwxEv8f6mWxTSs8MaGsK/Sri-Lanka-to-move-naval-unit-to-Chinarun-Hambantota-port.html

pero bajo el presidente Rajapaksa se amplió para incluir otras actividades, muchas de las cuales ya se habían llevado a cabo en Colombo. En resumen, el principal desafío de Hambantota venía desde dentro de la misma Sri Lanka.

El entorno político cambió en 2015, cuando Maithripala Sirisena destituyó a Rajapaksa, pero las opciones del nuevo Gobierno en ese momento eran ya limitadas. Reexaminó algunos acuerdos y paralizó la construcción del puerto de Hambantota. Aunque bien intencionada, esta decisión provocó que no se recibiera tampoco ningún ingreso de los programados para la actividad portuaria, dificultando aún más la devolución de los préstamos. Para 2015 la situación financiera se había vuelto insostenible: alrededor del 95 % de los ingresos de Sri Lanka se destinaban al servicio de su deuda, y el Gobierno se vio obligado a iniciar negociaciones para reestructurar la deuda con China. Las conversaciones reestructuraron el 70 % del capital y acordaron un contrato de arrendamiento de 99 años en unas condiciones inquietantemente similares a las estrategias imperiales que Gran Bretaña impuso a China con Hong Kong en el siglo xix[18]. Esto levantó suspicacias dentro y fuera del país[19].

El Gobierno de Sri Lanka se enfrenta ahora a un problema de credibilidad interna y externa, además de a una situación de falta de transparencia en sus cuentas públicas. La deuda pública sigue siendo motivo de gran preocupación. El pasado mes de febrero de 2018, el mismo auditor general de Sri Lanka admitió que no podía decir con certeza cuánta deuda pública tenía el país.

La situación del puerto de Hambantota no ha pasado desapercibida tampoco en el ámbito geopolítico, con la toma de posiciones por parte de otras potencias en la zona. La India, por ejemplo, ha expresado su interés en hacerse cargo del aeropuerto internacional cerca del puerto de Hambantota. Las autoridades indias han sugerido que podría utilizarse como escuela de vuelo. Del mismo modo se ha hecho público el interés indio (y también japonés) en las instalaciones portuarias de Trincomalee, en la costa oriental de Sri Lanka[20].

India tiene otra forma de poder influir en la situación, pero puede que no esté dispuesta a utilizarla. Sus leyes nacionales de transporte marítimo no permiten que los buques extranjeros transporten carga nacional entre los puertos de la India. Si se flexibilizaran esas leyes, permitiría una mayor participación internacional, los propios puertos de la India serían más activos y disminuiría la necesidad de servicios de transbordo en los puertos de Sri Lanka. Eso probablemente reduciría una fuente primaria del tráfico futuro de Hambantota, pero también tendría un impacto negativo en el puerto de Colombo[21].

---

18 https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/behind-on-payments-to-china-sri-lanka-coughed-up-territory-instead/articleshow/64746755.cms

19 https://www.ft.com/content/e150ef0c-de37-11e7-a8a4-0a1e63a52f9c

20 https://thediplomat.com/2017/12/sri-lanka-formally-hands-over-hambantota-port-to-chinese-firms-on-99-year-lease/

21 http://icaps.nsysu.edu.tw/ezfiles/122/1122/img/2374/CCPS-V3N3-Surendra.pdf

La experiencia de Sri Lanka en Hambantota puede que no les haya servido de mucho: las recientes elecciones locales de Sri Lanka sugieren que los vientos políticos podrían cambiar una vez más, llevando al expresidente Rajapaksa al poder en 2020, y este se ha mostrado una vez más partidario de proseguir las inversiones con capital chino.

A medida que continúa la especulación sobre el futuro de Hambantota, su pasado reciente proporciona lecciones para la creciente competencia en infraestructuras en Asia. Para los países receptores de inversiones, el caso subraya la importancia de evaluar los proyectos de infraestructura como parte de una estrategia general de desarrollo. Estos proyectos a menudo parecen atractivos de forma aislada, pero su éxito a largo plazo depende de que formen parte de una red más amplia, ya sea de transporte, energía, información u otros sistemas. Un enfoque más amplio partiendo de Sri Lanka también llama la atención sobre la necesidad de evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública y que esta pueda estar siendo acaparada por alguna de las potencias económicas de la zona con potenciales riesgos en la estabilidad geopolítica del área.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1948	El país obtiene la independencia de Gran Bretaña.
1956	La Sinhala Act instituye al cingalés como única lengua oficial. Se institucionaliza la discriminación a los tamiles.
1976	Creación de la guerrilla de los Tigres de Liberación de la Patria Tamil (LTTE).
1983	Disturbios. Ola de violencia sobre la minoría tamil que provoca miles de muertos y refugiados. El ejército cingalés se despliega al norte y al este del país.
1985	Fracaso de las conversaciones de paz para pacificar el conflicto intercomunitario.
1987	jul – India y el Gobierno de Sri Lanka firman un acuerdo para la creación de unos consejos regionales que otorgarán autonomía limitada a los tamiles, en el noroeste del país. India compromete el envío de tropas para apoyar el acuerdo.
	oct – El LTTE se desentiende del acuerdo alcanzado y se enfrenta a las tropas indias, que pierden a más de un millar de efectivos.
1990	jun – Las conversaciones de paz fracasan. El LTTE protagoniza nuevos ataques al norte del país.
1991	may – Una terrorista suicida, presuntamente vinculada al LTTE, acaba con la vida de Rajiv Gandhi, primer ministro de la India.
1993	may – El presidente de Sri Lanka, Ranasinghe Premadasa, es asesinado por un terrorista suicida.
1995	ene – Se acuerda un alto el fuego, y el Gobierno (presidido por Chandrika Kumaratunga) y la guerrilla reemprenden las conversaciones de paz.
1996	ene – Militantes suicidas del LTTE atentan contra el Banco Central del país. El atentado causa más de un centenar de víctimas mortales.

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1997	oct – El Gobierno de EE. UU. incluye al LTTE en su lista de grupos terroristas. En respuesta, se produce un atentado contra la sede del World Trade Center, en Colombo.
1998	ene – El LTTE atenta contra el templo más sagrado del budismo en Sri Lanka, el de Kandy, que acoge una reliquia de Buda.
1999	dic – La presidenta Kumaratanga logra sobrevivir a un atentado suicida del LTTE, aunque resulta gravemente herida.
2000	may – Da comienzo la implicación noruega en el proceso de paz esrilanqués. El país nórdico designa a un enviado especial para mediar en el conflicto.
2002	feb – La gestión noruega parece dar sus frutos. Gobierno y guerrilla firman un alto al fuego que se mantendrá vigente hasta 2008.
	dic – El LTTE anuncia su renuncia a conseguir un Estado independiente para los tamiles. El LTTE se muestra, además, abierto a retornar progresivamente el control de las zonas que administra al norte y al este de la isla.
2006	nov - Mahinda Rajapakse, un político de perfil duro, es elegido nuevo presi- dente del país.
2006	ene – El ejército inicia una ofensiva a gran escala contra los territorios bajo dominio de la guerrilla. Pese a ello, ambas partes sostienen que el alto el fuego sigue estando en vigor.
	jun – La Unión Europea incluye al LTTE en su lista de grupos terroristas.
	jul– El ejército obtiene sus primeras victorias importantes en territorio controlado por los tamiles.
	ago – Diecisiete cooperantes internacionales son asesinados al este del país. Aumentan las voces que denuncian los abusos sobre los derechos humanos.
	oct – Un atentado suicida contra un convoy de la Marina causa la muerte de cien personas. Se insinúa la posibilidad de reunir a las partes en Ginebra para negociar, pero la opción se desestima ante la exigencia de la guerrilla de que se reabra la comunicación por tierra con la península de Jaffna, ahora bajo control gubernamental.
	nov – Uno de los principales líderes de la Alianza Nacional Tamil es asesinado en Colombo. Los líderes del LTTE afirman que mantendrán la lucha armada hasta las últimas consecuencias.
	dic – El Gobierno pone en vigor el Acta de Prevención del Terrorismo, que da alas a una solución militar del conflicto. El hermano del presidente, que ejerce de secretario de Defensa, sobrevive milagrosamente a un atentado en Colombo.
	ene – El ejército arrebata al LTTE la ciudad de Vakarai, clave para la estrategia de la guerrilla. Aumentan las cifras de desplazados que huyen de la violencia. Naciones Unidas afirma que desde mediados de 2006, son ya 216 000 personas.

FECHA	ACONTECIMIENTOS
2007	mar – El LTTE realiza su primer raid aéreo sobre posiciones del ejército colindantes con el aeropuerto internacional de la capital.
	jul – El ejército afirma que ya ha logrado hacerse con el control de todo el este del país.
	oct – El LTTE lleva a cabo un ataque a gran escala sobre una base militar del centro del país.
	nov – S. P. Thamilselvan, líder del brazo político del LTTE, fallece víctima de un bombardeo del ejército. El antiguo líder y ahora disidente del LTTE, el coronel Karuna, es detenido en Gran Bretaña por portar documentación falsa.
	ene – El Gobierno de Sri Lanka admite finalmente que el alto al fuego está roto. Se registran nuevos atentados contra la clase política.
2008	jul – Karuna regresa a Sri Lanka después de haber sido enjuiciado en Gran Bretaña.
	oct – Karuna entra a formar parte del Parlamento nacional.
	nov – El ejército logra el control del oeste de la isla.
	ene – Cae el principal feudo de la guerrilla tamil en el norte, y su capital de facto, Kilinochchi.
2009	abr – El Gobierno anuncia que ha conseguido acorralar a la guerrilla en una zona de tan solo 17 km, al noreste del país, y da un ultimátum de veinticuatro horas para que sus efectivos se rindan. La población civil huye despavorida.
	may – El presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, insta a ambas partes a paliar el drama de la población civil. El cerco se ha reducir a tan solo 2,5 km. El ejército lanza la ofensiva final contra los reductos del LTTE. El líder histórico del LTTE, Velupillai Prabhakaran, muere víctima de los combates. Un comunicado oficial de la guerrilla anuncia públicamente que el grupo abandona las armas.
2010	ene - Rajapakse gana un segundo mandato presidencial.
	abr – La coalición gubernamental UPFA venció en las elecciones parlamentarias.
	finales - La diáspora tamil elige a un Gobierno transnacional provisional (PT-GTE) de 145 miembros.
2011	mar – La UPFA vence también en las elecciones locales.
	ago – Sri Lanka pone fin al estado de emergencia que impuso en 1983 para combatir la guerrilla tamil, pero se conserva la Ley de Prevención del Terrorismo.
	nov – El Parlamento aprueba un nuevo Comité de Reconciliación Nacional para formular soluciones políticas a los asuntos referentes a la división étnica.

FECHA	ACONTECIMIENTOS
2012	mar – El Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprueba una resolución que insta a Sri Lanka a investigar las alegaciones de abusos de derechos durante la etapa final de la guerra civil.
	sept – La UPFA vence también en las elecciones de la provincia Oriental.
2015	Maithripala Sirisena destituye a Rajapaksa.
2017-2018	Resurgen los enfrentamientos con base étnico-religiosa.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS		SRI LANKA
Extensión		65 610 km^2 (122.º)
PIB		118 000 M $ (66.º en 2011)
Estructura PIB/Población activa	Agricultura	13 % PIB (est. 2011)
	Industria	29,6 % PIB
	Servicios	57,4 % PIB
PIB per cápita		5 700 $ (144.º)
Tasa de crecimiento PIB		6,96 % (en 2011)
Tasa de desempleo		21,3 % (49.º est. 2009)
Relaciones comerciales		10 890 M $ (2011 est.) (90.º)
(Exportaciones):		EE. UU. 20,1 %, Reino Unido 9,3 %, India 6,3 %, Italia 5,1 %, Alemania 5 %, Bélgica 4,5 % (2011).
Relaciones comerciales		20 020 M $ (2011 est.) (76.º)
(Importaciones):		India 26 %, China 15,9 %, Singapur 7,1 %, Irán 6,2 %, Japón 5 % EE. UU. 1,32 % (2011).
Población		21 481 334 (57.º)
Tasa de urbanización		14 % (1,1 % incremento anual)
Estructura de edad	0-14	23,5 % (*)
	15-64	68,1 %
	Más de 65	8,5 %
Tasa de crecimiento de la población		0,913 % (123.º)
Grupos étnicos		Cingaleses 75 %, moros 8,2 %, tamiles hindúes 5 %, tamiles de Sri Lanka 11,4 %, otros 0,4 % (2001 censo).
Religiones		Budistas (oficial) 69,3 %, hinduistas 15,5 %, musulmanes 7,6 %, cristianos 7,6 % (2001 censo).

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	SRI LANKA
Idiomas	Cingalés (idioma oficial y nacional) 74 %, tamil (nacional) 18 %, inglés 8 %.
Tasa de alfabetización de la población	91 %
Tasa de mortalidad infantil	9,47 sobre 1 000 (148.º)
Esperanza de vida	76 años (72 años hombres y 79 años mujeres) (82.º)
Población bajo el umbral de la pobreza	8,9 % (2009 est.)
Índice GINI[1] (distribución ingresos familiares)	49 en 2009 (25.º) (40,3 en 97.º según IDH 2011 [+])
Índice de Desarrollo Humano	691 (97.º) (según IDH 2011 [+])
Gasto militar. % del PIB	2,85 % (1 410 M $ en 2010)

Capítulo noveno

Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino

José Ignacio García Sánchez

«Taiwán es parte inherente del sagrado territorio de la República Popular de China. La obligación más sublime de todo el pueblo chino, incluyendo a nuestros compatriotas de Taiwán, es conseguir la gran tarea de la reunificación de la madre patria»[1].

«La República de China se funda en los tres principios sociales básicos: será una república democrática del pueblo, gobernada por el pueblo y para el pueblo... El territorio de la República de China de acuerdo con sus límites nacionales existentes no será modificado excepto por una resolución de la Asamblea Nacional»[2].

«Para acomodar los requisitos de la nación antes de la unificación nacional, los siguientes artículos de la Constitución son añadidos o reformados... El presidente y el vicepresidente serán elegidos de forma directa por toda la población del área libre de la República de China... Los derechos y obligaciones de la población de China continental y los del área libre, y las disposiciones y cualquier otro asunto relacionado, serán especificados por ley»[3].

---

1 Constitución de la República Popular de China, adoptada el 4 de diciembre de 1982, Preámbulo, pág. 2. Traducción del autor.

2 Constitución de la República de China, adoptada por la Asamblea Nacional el 25 de diciembre de 1946, artículos 1 y 4. Traducción del autor.

3 Artículos adicionales a la Constitución de la República de China, sexta revisión, 2000, Preámbulo y artículos 2 y 11. Traducción del autor.

Resumen

Taiwán representa el sentido más pleno de la palabra *conflicto*, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua. El amplio espectro en el que se aplica su sentido trágico, que va de lo personal a lo universal, encarna su dimensión más profunda.

Un conflicto que reproduce de manera fiel el sentido orteguiano de la razón vital y la razón histórica, donde el conflicto estaría definido por la evolución histórica que lo acompaña y el concepto vital del continuo: aquí, ahora y mañana; con su compleja problemática de inseguridad y naufragio, según una «expresiva metáfora del filósofo»[4].

Una bomba de relojería donde se encuentran dos visiones del tiempo, dos modos de entender una misma realidad. Un Hermoso Enclave, con mayúsculas, donde viven veinticinco millones y medio de personas con el alma dividida por su propia razón historia y vital, en pos de un futuro que todavía no conocemos, la síntesis, el maridaje de dos *excepcionalidades*, de dos poderes, de dos dominios geopolíticos encontrados en un distintivo y hermoso *parloir,* en pos del fin de la historia y el comienzo de un nuevo futuro.

Palabras clave

Geopolítica, conflicto, China, Estados Unidos, Taiwán, diplomacia, militar, separatismo.

Abstract

Taiwan represents the complete meaning of the word conflict, according to the Spanish Dictionary. The broad spectrum of his tragic sense, from the individual to the universal, embodies its deepest dimension.

A conflict that follows the Ortega thinking on the vital and historical reason, defined by the historical evolution that accompanies it and the vital concept of a continuum: here, now and tomorrow, with its complex problem of insecurity and wreckage, according to an "expressive metaphor of the philosopher".

A time bomb where two different clock systems, two senses of the same reality coexist. A «Beautiful Enclave», in capital letters, where 25 and a half million people live with the soul divided by its own life, looking for a future that can´t imagine. The synthesis, the marriage of two «exceptionalities», two great powers, two geopolitical domains side by side in a distinctive and beautiful parloir, in pursuit of the end of thehistory and the beginning of a new future.

Keywords

Geopolitics, conflict, China, United States, Taiwan, diplomacy, military, separatism.

[4] Marías, Julián. *Historia de la Filosofía*. Madrid: Alianza Editorial, 17.ª edición, 2016, pág. 409.

Introducción

> *«El Partido Comunista de China debe trabajar continuamente para fortalecer la unidad de todo el pueblo chino, incluidos los compatriotas en las regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao, y en Taiwán, así como todos los chinos que se encuentran fuera de su territorio. Deberá promover la prosperidad y estabilidad a largo plazo en Hong Kong y Macao, y lograr la reunificación de la madre patria de conformidad con el principio de "un país, dos sistemas"»*[5].

Taiwán se podría considerar como el paradigma de la voz *conflicto* tal como aparece en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE). Un escenario que iría escalando desde el drama personal hasta el conflicto universal. Desde lo más íntimo y personal, estrechamente enlazado con la violencia directa de ese triángulo de la intimidación y el fanatismo que nos presenta Johan Galtung (1930)[6], en el centro del sentimiento más trágico del sentido pleno de la vida humana, allí donde radica la raíz de la *seguridad humana*, hasta el plano geopolítico, «matar a una persona es una tragedia, matar un millón es una estadística»[7], donde la posibilidad de que una gran guerra, de nuevo total, que por lo tanto involucre a dos o más grandes potencias, vuelva a arrasar el planeta y, quizás esta vez, sin posibilidad de regeneración.

Y es así porque la RAE nos transmite esa idea desde el plano puramente personal, «coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos», pasando por el umbral entre

---

[5] Constitución del Partido Comunistas de China, revisada y adoptada en el 19.º Congreso Nacional del Partido Comunista de China el 24 de octubre de 2017, Programa General, pág. 7. Traducción del autor.

[6] Merece la pena aquí citar al profesor Johan Galtung en la obra *Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo de la acción colectiva,* que tuve el honor de prologar y que, en el resumen de su capítulo, «La violencia: cultural, estructural y directa», dice: «La violencia cultural se define aquí como cualquier aspecto de una cultura que pueda ser utilizada para legitimar la violencia en su forma directa o estructural. La violencia simbólica introducida en una cultura no mata ni mutila como la violencia directa o utiliza la explotación como la violencia incorporada en una estructura. Sin embargo, se utiliza para legitimar ambas o una de ellas, como por ejemplo en el concepto de raza superior. Se exploran las relaciones entre violencia directa, estructural y cultural, utilizando el triángulo de la violencia y una imagen de estratos en el que se superpone esta, con una diversidad de flujos ocasionales. Se indican ejemplos de violencia cultural, utilizando una división en seis dominios: religión, ideología, idioma, arte, ciencia empírica y ciencia formal. Por último, la inclusión de la cultura como foco principal de la investigación de la paz se considera no solo como una profundización de la búsqueda de la paz, sino también como una posible contribución a la todavía inexistente disciplina general de la *culturología*». GALTUNG, Johan. «La violencia: cultural, estructural y directa». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Cuaderno de Estrategia* n.º 183, *Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva.* Madrid: Ministerio de Defensa 2016, pp. 147-148.

[7] Frase que se le atribuye a Joseph Stalin (1878-1953).

lo personal y social, «apuro, situación desgraciada y de difícil salida» y lo claramente social, «problema, cuestión, materia de discusión», para continuar en la pugna, el desafío, «combate, lucha, pelea» y, finalizar en el «enfrentamiento armado». Un abanico de incertidumbres, amenazas y riesgos que reflejan, en el caso de Taiwán, la realidad de una situación histórica y vital de una gran complejidad que intentaremos abordar someramente en los siguientes párrafos, enmarcada en una realidad geopolítica muy volátil y en la que la adaptación a la situación se hace especialmente difícil por la velocidad del cambio.

Si nos atenemos a los niveles de poder nacional diseñados por Saul Bernard Cohen en la tercera edición —2015— de su obra, *Geopolitics: the geography of international relations*, Taiwán se situaría en el segundo nivel[8], como un poder regional; y dentro de ese nivel en la tercera categoría[9], junto con Argelia, Tailandia y Argentina; pero en el mismo nivel que Israel, Irán, Arabia Saudí, Indonesia, Corea del Sur y Vietnam, entre otros. En un entorno geopolítico regionalizado, claramente marcado por los nacionalismos, que ha obligado a la Unión Europea en su Estrategia Global de Seguridad a abandonar un idealismo universalista de carácter mesiánico y basado en valores por un realismo pragmático en el que el orden regional pasa a ser un objetivo estratégico de

---

[8] «El sistema de Estados consiste en cinco órdenes o niveles. El primero consiste en las grandes potencias —Estados Unidos, la colectividad de Estados enmarcados dentro de la Unión Europea, Japón, Rusia y China—. Todos con una influencia global y sirviendo como pivotes de sus respectivos dominios geoestratégicos. India, en el corazón de una región geopolítica, está en el camino de forjar su propio dominio geoestratégico. Brasil tiene el potencial de llegar a ser el eje del dominio geoestratégico de América del Sur, aunque en la actualidad su control se ve limitado a la parte oriental.

El segundo nivel consiste en los poderes regionales cuya influencia, en ciertos aspectos de su poder, se extiende más allá de sus respectivas regiones geopolíticas... Aunque algunos pueden tener ambiciones hegemónicas regionales, sus objetivos están restringidos por sus indicadores geopolíticos..., siendo improbable que consigan dominar la región geopolítica. Normalmente, se puede esperar que ejerzan una influencia regional y una hegemonía significativa con relación a Estados próximos.

El tercer orden influye a nivel regional en acontecimientos específicos. Pueden competir con poderes regionales vecinos en aspectos ideológicos y políticos, o con relación a determinados recursos, pero carecen de: la población, la capacidad militar, y en general del potencial económico de sus rivales del segundo nivel, y dependen de patrones más poderosos que los apoyan.

El cuarto orden ejerce algún impacto únicamente en los vecinos más próximos, mientras los del quinto nivel solo tienen una implicación exterior marginal». COHEN, Saul Bernard. *Geopolitics: the Geography of International Relations.* Tercera edición. New York: Rowman & Littlefield 2015, pp. 51-54.

[9] El *ranking* de los poderes de segundo orden sería:

- Alto: Brasil, Canadá, Turquía, Australia, Irán, Sudáfrica y Nigeria.
- Medio: Indonesia, Corea del Sur, Vietnam, Israel, México, Pakistán, Egipto, Venezuela y Arabia Saudí.
- Bajo: Argelia, Tailandia, Argentina y Taiwán.

Ibídem, pág. 53.

primer orden[10]: «Invertiremos en órdenes regionales, y en la cooperación entre las regiones y dentro de ellas. Y vamos a promover una gobernanza mundial reformada, que pueda hacer frente a los retos de este siglo XXI»[11].

Este entorno geopolítico caracterizado por los nacionalismos, al que la Unión Europea quiere poner barreras a modo de mamparos estancos por medio de un sistema regional de seguridad[12], supera todas las barreras y propaga sus desafíos como un reguero de pólvora sin compadecerse de la geografía. Mientras los fenómenos asociados a la seguridad se hacen cada vez

[10] Ver García Sánchez, Ignacio José. «¿Quo vadis Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global». Benavente, Enrique Mora (dir.). *Cuaderno de Estrategia*, n.º 184, *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles.* Madrid: Ministerio de Defensa 2017. «El ensayo [del capitán de navío, García Sánchez] estudia el contexto de la seguridad. Desde el escenario que califica de visión idealista de la estrategia de 2003, al basarse en la convergencia de intereses y el fortalecimiento de la solidaridad, se ha evolucionado hacia una regionalización del mundo. Nos ofrece aquí un contraste de pareceres entre el escenario realista y lo que llama el idealismo atrincherado. Es llamativo que, en las dos descripciones, puede un lector atento encontrarse reflejado en cierta medida. Este hecho no hace sino recordarnos el viejo hecho, pero que siempre nos parece en cierta medida nuevo, según el cual ninguna teoría, ningún marco intelectual, es capaz de aprehender completamente la realidad. Recorre a continuación los órdenes regionales de cooperación en materia de seguridad. Nos llama la atención el autor sobre el hecho de que, cuando la Estrategia Global establece como una de las cinco prioridades de acción exterior los "órdenes regionales de cooperación", lo hace desde una perspectiva clara de realismo político... Estos órdenes regionales son cinco: el de la seguridad europea...; el Mediterráneo, Oriente Próximo y el continente africano...; un Atlántico cada vez más cercano...; La conexión con Asia en la que se juega, en último extremo, el futuro de la humanidad, al ser una región en la que conviven grandes potencias, que pueden optar por la repetición cíclica del círculo vicioso de la política de poder e influencia o, por el contrario, apostar por sociedades más abiertas que generen un entorno de seguridad, al modo, en cierta manera, de la construcción europea; finalmente, una nueva cooperación en el Ártico que supere las actitudes de la vieja geopolítica». Ibídem, pp. 27-28.

[11] Consejo De La Unión Europea. *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.* Bruselas: Secretaría General del Consejo, 28 de junio de 2016. Prologo de Federica Mogherini, pág. 3. «Órdenes regionales de cooperación: En un mundo sometido a las presiones mundiales por un lado y a la reacción local por otro, cobra importancia la dinámica regional. Las formas voluntarias de gobernanza regional ofrecen a los Estados y a los pueblos la oportunidad de gestionar mejor los problemas de seguridad, cosechar los beneficios de la globalización, expresar más plenamente las culturas e identidades y ejercer influencia en los asuntos mundiales. Esta es una justificación fundamental de la propia paz y desarrollo de la UE en el siglo XXI, y por ello apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo. En diferentes regiones —en Europa; en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional; en Asia; en el Ártico— la UE actuará impulsada por objetivos específicos». Ibídem, «Sumario ejecutivo», pág. 7.

[12] «La búsqueda contemporánea de un orden mundial requerirá una estrategia coherente, para establecer un concepto de orden dentro de las diversas regiones y relacionar esos órdenes regionales entre sí». kissinger, Henry. *Orden Mundial: debate sobre el carácter de los países y el curso de la historia.* Tercera edición. Traducción de Teresa Arijón. Barcelona: Debate 2016, pág. 371.

más universales (desinformación, ciberdelincuencia, migraciones, crimen organizado, populismo, terrorismo, contaminación, desastres naturales...), e inciden de manera muy diferente en las diversas partes del planeta, las reacciones que provocan tienen un marcado carácter nacionalista que, a pesar de ese ámbito generalizado, o quizás por esto, generan situaciones cada vez más focalizadas e intensas que inciden más en el ámbito pasional que en el racional[13].

En este ámbito de violencia apasionada es donde el más vital de los instintos, la supervivencia, vuelve a colocar en la cima del pensamiento geopolítico a John J. Mearsheimer (1947), cuya visión geopolítica dentro de la más pura tradición realista tendría «tres características fundamentales:

- los Estados son los principales actores en el orden mundial, con la atención centrada fundamentalmente en los más poderosos;
- la política de estos actores se ve impulsada por el entorno de seguridad, y no por las características internas del modelo de gobierno; no distingue entre buenos o malos Estados; para el realismo no existen Estados benéficos;
- los Estados están en eterna competición por las relaciones de poder; esta pugna constante por maximizar el poder relativo tiene un principio rector que lo caracteriza, la cualidad de "suma cero"»[14].

Dentro de este marco, el autor, distingue dos teorías —el *realismo clásico* y el *estructural*—, y él mismo propone un tercer paradigma, el *realismo ofensivo*.

En el *realismo clásico* o de *naturaleza humana*, desarrollado por Hans Morgenthau (1904-1980) en su obra *Politics Among Nations*, los Estados tienen un insaciable apetito de poder. En un estado de cosas en el que reina la anarquía —no hay gobierno por encima del de los propios Estados—, la principal fuerza que rige las relaciones internacionales es la voluntad de alcanzar mayor poder en términos absolutos, actuando como elemento de moderación las restricciones estructurales del sistema de relaciones internacionales.

En el *realismo defensivo* o *estructural*, desarrollado por Kenneth Neal Waltz (1924-2013) en su obra *Theory of International Politics*, el impulso fundamental que motiva la política de los Estados es la supervivencia, no el deseo de poder, y por lo tanto lo que prevalece es la sensación de seguridad. En este estado de cosas, el principio rector es el equilibrio de poder, así la anarquía del sistema impulsa a los Estados a actuar de forma defensiva con objeto de mantener el *statu quo*, por lo que el excesivo poder o la búsqueda de aumentar ese poder generaría la unión de otros Estados para contrarrestarlo.

---

13 «Aristóteles escribe algo que después Shakespeare transcribe: que los conflictos surgen "no por pequeñas cosas, sino debido a esas pequeñas cosas"». Kaplan, Robert D. *Asias Cauldron: the South China Sea and the End of a Stable Pacific*. New York: Random House Trade Paperback Edition 2015, pág. 168. Traducción del autor.

14 García Sánchez, Ignacio José. *Op. cit*., pp. 53-54.

A su vez, John J. Mearsheimer (1947), en su teoría del *realismo ofensivo*, también de carácter *estructuralista*, desarrolla una especie de síntesis de las anteriores, en la que el objetivo sería, de acuerdo con el realismo estructural, la supervivencia del Estado, pero el medio para conseguirlo no sería como en la teoría defensiva, el equilibrio de poder, sino el objetivo del realismo clásico, alcanzar mayor poder, pero en este caso no en términos absolutos, sino relativo. Así, el sistema internacional incentiva la búsqueda de oportunidades para acrecentar el poder a costa de los rivales y aprovecharse de todas las oportunidades en las que los beneficios superen los costes; en definitiva, aumentar progresivamente su poder relativo en el sistema y alcanzar, como medio para maximizar la garantía su propia supervivencia, el estatus de poder hegemónico.

En este estado de cosas, Taiwán surge como el paradigma del conflicto por el dilema de identidad de la razón histórica y vital pasada, presente y futura de sus propios ciudadanos y ser punto de encuentro, para bien o para mal, de dos grandes potencias atrapadas en el «realismo y su principios inalterables enunciados por Tucídides (460-395 a. C.) que parecen reinar en un mundo anárquico»[15]. Una pieza valiosa por lo que representa, que puede ser utilizada como moneda de cambio, arma arrojadiza o último asidero para dos poderes reinantes y rivales, en pleno juego de poder. Una situación que ilustra a la perfección Immanuel Kant (1724-1804) en su bosquejo filosófico, *Hacia la paz perpetua.*

> *«La paz entre hombres que viven juntos no es un estado de la naturaleza, status naturatis; sino, más bien, la guerra, es decir, un estado en donde, aunque las hostilidades no hayan sido rotas, existe la constante amenaza de romperlas. Por tanto, la paz es algo que debe ser establecido; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegura la paz, y si los que viven juntos no se han dado mutuas seguridades —algo que solo es posible si existe un marco legal— puede acontecer que cada uno de ellos, habiendo previamente requerido al otro, lo considere y trate, si se niega, como a un enemigo»[16].*

Antecedentes del conflicto

«En el remoto Oriente vive un dragón, cuyo nombre es China. En el remoto Oriente viven unas gentes, todos ellos son los descendientes del dragón. Crecí a los pies de este dragón gigante hasta convertirme en un verdadero

[15] García Sánchez, Ignacio José. «¿Guerra entre Estados? ¿El equilibro de poder y la lógica realista?». *Panorama* Geopolítico de los Conflictos 2016. Madrid: Ministerio de Defensa 2016, pág. 27.

[16] Cita elaborada por el autor de Immanuel Kant, *Hacia la paz perpetua,* a partir de las versiones en inglés de Jonathan Bennett, y en español, de la biblioteca virtual Miguel de Cervantes.

descendiente del dragón. Con los ojos negros, el pelo negro y la piel amarilla, somos los herederos del dragón para siempre»[17].



Imagen 1

La isla de Taiwán es la salida al océano de la China continental o la puerta de entrada al continente del Japón oceánico, y por ende, del *dominio marítimo*[18].

[17] Canción popular de Taiwán titulada *Los descendientes del dragón. Revista Instituto Confucio* 01, Volumen 10, enero 2012, pág. 78. «La primera bandera nacional china fue la del dragón de la dinastía Qing. En 1862, el Imperio Qing hizo su primer pedido de buques de guerra al Reino Unido. Según la práctica internacional, las naves tenían que colgar su bandera nacional al navegar por alta mar. Por aquel entonces, China no tenía bandera nacional propia, con lo que los funcionarios encargaron a los comerciantes ingleses un diseño que simbolizara al país. El 17 de octubre de 1862 aprobaron la bandera triangular con el dragón amarillo para la armada (ver gráfico 1) y más tarde, el 3 de octubre de 1888, la emperatriz viuda Ci Xi (1835-1908) aprobó la bandera cuadrada con un dragón amarillo como insignia nacional. Pocos años antes, en 1878, en la primera colección numismática que existió en China apareció ya la figura del dragón sobre unos sellos postales. El hecho de imprimir su imagen en una bandera y en los sellos supuso una ruptura con el pasado, pasando de ser el símbolo imperial a un escudo nacional... El hecho de que los chinos compartan la idea de que son descendientes del dragón podría tener su origen en la canción popular de Taiwán titulada *Los descendientes del dragón,* en clara alusión al pueblo chino. Aprovechando el contexto político e histórico de la apertura y reforma política que experimentó China continental en ese momento, esta melodía supuso una identidad nacional que superó fronteras geográficas e ideológicas. De esta manera, la imagen de los "descendientes del dragón" está cada vez más consolidada y aceptada; asimismo, el dragón como símbolo de la nación china ha llegado a constituirse como un conocimiento universal».

[18] De acuerdo con Saul Bernard Cohen, la estructura geopolítica estaría dominada en su macronivel por tres dominios geoestratégicos con una condición predominante que los dis-

Es por su extensión, un poco menos de 36 000 km², entre Cataluña y Extremadura, y su orografía, que en un 70 % de su extensión es montañosa, con una elevación media de 1 150 metros, en sí misma continental y marítima, con una posición dominante sobre el mar meridional de China (ver gráfico 2).



Imagen 2

Su alma continental penetra en la profundidad de su historia hasta los aborígenes, malayos y polinesios, dedicados a la agricultura y la caza[19]. Una población originaria en la «condición natural de género humano» que Hobbes describe de igualdad, libertad y desconfianza mutua que los lleva a un estado de continua guerra de todos contra todos en el «que nada puede ser injusto... [ya que] donde no hay poder común, la ley no existe; [y] donde no hay ley, no hay justicia»[20].

Así, la primera descripción de estos primeros pobladores como tribus muy belicosas data de 1603, después de una incursión de la China imperial contra la piratería en la zona. De acuerdo con Tonio Andrade, en *How Taiwan Became Chinese*[21], la cultura austronésica de la isla era una cultura de guerras

tingue, su condición marítima o continental: el dominio marítimo económicamente avanzado que integra los océanos Atlántico y Pacífico; el continental euroasiático con Rusia como su tierra corazón, y el continental-marítimo del Extremo Oriente. BERNARD COHEN, Saul. *Op. cit.*, pp. 37 y 41.

19 En la actualidad se reconocen oficialmente dieciséis tribus aborígenes.

20 HOBBES, Thomas. *Leviatán*. SÁNCHEZ SARTO, Manuel (trad.). Compendio de Eugenio Tait, 2003. México: Biblioteca Virtual, Fragmentos 1940.

21 http://www.gutenberg-e.org/andrade/ Visitada el 24 de julio de 2018. Traducción del autor.

tribales entre las que se daba una separación a temprana edad de los sexos, con los hombres desde los cuatro años viviendo juntos en casas comunales y con una preparación específica para la guerra y la caza, mientras que las mujeres se dedicaban a la agricultura y el cuidado del asentamiento. El citado manuscrito los caracterizaba de bravos y amantes de la lucha, con la práctica macabra de los cazadores de cabezas, que decapitaban y troceaban a sus víctimas, y repartían esos sombríos trofeos entre los pobladores, para mayor gloria de los propios guerreros.

Una condición que hacía poco atractiva la colonización por parte de los pobladores de la provincia de Fujian, que tenían que salir a la mar a buscar su sustento debido a la poca productividad de la tierra, primero de la pesca y después, cada vez más, del comercio con la isla y, cómo no, su corolario de piratería, conforme ese comercio se hacía más productivo y rentable. Algo que no pasó desapercibido a las potencias coloniales europeas de la época, Holanda (1624-1662)[22], por medio de la Compañía de las Indias Orientales, que se asienta en el sur de la isla, y España (1626-1642), desde su bastión en Manila, que coloniza del norte, donde está hoy su capital, Taipéi (ver gráfico 3).



Imagen 3

[22] La isla, que recibe primero el nombre de Formosa, de los primeros descubridores portugueses que fundan la colonia de Macao, adopta finalmente el nombre de Taiwán, que se supone que es el sonido de la voz *extranjero*, pronunciada por los aborígenes cuando se dirigían a los colonizadores holandeses. KAPLAN. *Op. cit.*, pág. 144. Traducción del autor.

Sin embargo, el destino de la isla no se forjaría en su geografía cercana, ni incluso en su condición marítima, sino en el corazón de la China continental, cuando en 1644 los ejércitos tártaros toman Pekín, y se inicia una larga y sangrienta guerra civil que acabará con la dinastía Ming (1368-1644), y se instaurará la dinastía Qing (1644-1911). En este interregno surge la figura de Koxinga (1624-1662) como paradigma del alma taiwanesa. Ya la biografía de su padre, Zheng Zhilong (1604-1661), nos da una viva y clara muestra de la complejidad del entorno geopolítico regional:

> *«Fue natural de un pequeño lugar de pescadores, llamado Chiochy, enfrente del puerto de Gauhay, y viéndose miserable y pobre determinó probar su fortuna saliendo de su patria y de su reino. Pasó primero a Macao donde recibió el bautismo y se llamo Nicolás y de allí a Manila, ejercitándose en ambos lugares en oficios viles y bajos. Después fue a Japón, donde tenía un tío algo rico para arrimarse a su sombra de ingenio y habilidad para todo lo humano, le entregó el cuidado del comercio que hacía, y le casó con una mujer japonesa infiel en la cual tuvo hijos, y el primero, y más célebre, fue el Cuesing (Koxinga), del cual hablaremos después.*

Habiendo pues su tío concebido altamente de Yctuon (Zheng Zhilong) y de su fidelidad ya experimentada por años, entregole un champán cargado de ricos géneros, y de plata, para venir a comerciar a este reino de China, pero Yctuon considerando la riqueza que estaba en su mano y arbitrio determinó levantarse con ella declarándose por pirata de la mar como lo hizo, y fue tal su dicha por este inicial camino que llegó a ser el terror de todo el Imperio, habiendo poblado la mar de naos, y hechose señor de toda ella. Con lo cual tubo por bien, el emperador Zungching, aquel mismo que después se ahorcó, de convidarle con el perdón general de sus delitos, y muertes, ofreciéndole el generalato de la mar, para que el viviese quieto, y los vasallos de China gozasen de paz y sosiego. Acepto el convite y escogiendo el puerto de Shanghái por su habitación donde levanto hermosos Palacios. Desde allí tenía comercio con todas las naciones y reinos de este oriente con Japón, Congquing, Conchinchina y Champaa, Camboya, Siam, Pegu, Bengala, Macazar, y otras tierras, y luego con los españoles en Manila, y sus provincias: con el portugués en Macao, y con el holandés en Isla Hermosa, y en la Java, que llaman ellos nueva Batavia. Teniendo para estos comercios y otros más familiares de este Imperio más de tres mil champanes en la mar, con lo cual llegaron sus riquezas a santo receso, que se tiene casi por cierto que pasaron las del mismo emperador de China. [Riccio, V. *Hechos*. Libro III, cap. I, n.º 1-2, fol. 267v-267r. 1667]».

Pero es su hijo el que representa realmente la otra alma china, la que muestra el espíritu indomable de un pueblo comprometido con el futuro y que venera su pasado; todo un referente para la humanidad. Un personaje al que la China continental reverencia como un héroe profundamente culto y leal a su emperador; general, almirante, gobernador de los dos lados del estrecho, lo que personifica la unidad patria. Por su parte, Taiwán, lo considera como su identidad más querida, una visión de progreso y futuro que enlaza la isla con

su visión marítima de un mundo interconetcado; el intrépido liberador del yugo colonial holandés, a los que desaloja y despacha a Yakarta. Por último, Japón, que lo considera también parte de su historia más querida, como hijo del imperio del sol naciente, donde nació de madre japonesa, aportándole su gran aprecio por la educación y el sentido de la eficiencia y modernidad.

Situación actual del conflicto

> *«La política tiende a pasar por alto la preocupación por la prosperidad cuando lo que está en juego afecta al nacionalismo. Consideremos la posición de Pekín sobre Taiwán. Los líderes chinos han destacado que irían a la guerra si Taiwán declara la independencia, incluso aunque crean que el desarrollo del conflicto dañaría el desarrollo económico. Por supuesto, el sentimiento nacionalista está en el corazón del pensamiento chino sobre Taiwán; la isla está considerada como territorio sagrado. Se podría observar también que la historia está empañada por multitud de guerras civiles, y en casi todos los casos había una interdependencia económica sustancial entre los contendientes antes de la rotura de hostilidades. Pero, las consideraciones políticas, a fin de cuentas, prevalecieron sobre cualquier otro aspecto»*[23].

Una actualidad que nace hace ya cerca de setenta años, cuando los nacionalistas del Kuomintang se refugian en la isla al tiempo que el Partido Comunista Chino funda la República Popular de China. Una situación que podría haber sido temporal, si no es por una serie de acontecimientos que enmarcan el conflicto en la actualidad y establecen la senda en la que más probablemente evolucionará en el futuro.

El primer suceso considerado como trascendental es la invasión de Corea del Norte. Un triángulo de pasiones y sospechas que, al final, permiten al abuelo de actual mandatario de Corea del Norte, Kim Il Sung (1912-1994) lanzar su ofensiva contra su vecino del sur con el beneplácito de Moscú y Pekín. Algo que hace saltar todas las alarmas del mundo liberal y democrático, provocando el único enfrentamiento entre los dos colosos geopolíticos, Estados Unidos y China, y que se resuelve en una constante que probablemente se mantendrá durante el presente siglo, el equilibrio. Taiwán puede respirar tranquilo. Occidente no permitirá la ocupación violenta de la isla.

La situación evoluciona de acuerdo con unas pautas que se pueden considerar normales entre dos culturas que deben aprender a convivir en un mundo cada vez más globalizado. La apertura de Den Xiaoping y la necesidad por parte del sistema internacional de reconocer la transcendencia de China en el mundo impone el ritmo. Mientras tanto, Taiwán se convierte en modelo de-

[23] Mearsheimer, John J. *The tragedy of Great Power Politics.* Updated Edition. New York: W. W. Norton & Company 2014, pág. 408. Traducción del autor.

mocrático y potencia económica con una característica geopolítica que Saul B. Cohen denomina «Gateway»[24].

Un *hall* de entrada para dos mundos de dos direcciones diferentes con un límite; el dragón no permitirá que se le escape una de sus almas. Así, la República Popular de China establece el principio de «una china, dos sistemas»[25] y su posterior codificación (2005) en la forma de ley antisecesión, por la que una declaración de independencia por parte de la isla abriría la condición para el uso legal de la fuerza. Una ruptura de las hostilidades que no provocaría una reacción automática, ya que el Tratado de Defensa Mutua dejó de estar en vigor el 1 de enero de 1980.

El juego político seguirá vivo por parte de los diferentes actores:

– Xi Jinping reafirmó[26] el pasado 7 de mayo su política de las cuatro negaciones:

  • no vacilar en la prevención de la independencia de Taiwán,

---

[24] «Los Estados "gateway" juegan un papel extraordinario al conectar diferentes partes del mundo, facilitando el intercambio de personas, bienes e ideas. [En el anillo de Asia-Pacífico, Cohen identifica dos *gateway*, Taiwán y Singapur] Sus características varían en los detalles, pero no el contexto general de su localización estratégica para la economía o la adaptabilidad de sus habitantes para las oportunidades económicas [...]. De pequeña dimensión en extensión y población, frecuentemente se sitúan en zonas geográficas de gran importancia [...] No son autosuficientes por lo que dependen del comercio con otros países... Conforme la relación económica entre Taiwán y China se va intensificando y Taipéi se afianza como uno de las mayores fuentes de inversión de capital en el continente; su papel como "gateway" conectando los dominios estratégicos marítimo y del extremo oriente aumenta en importancia». COHEN, Saul Bernard. *Op. cit.,* pp. 55-56.

[25] «En 1979, cuando Deng Xiaoping toma el liderazgo de la República Popular de China, se inicia una nueva política con Taiwán con un nuevo objetivo, el de la "reunificación pacífica", al mismo tiempo que se propone un concepto, "un país, dos sistemas" para llevarla a cabo. El más reciente Libro Blanco sobre Taiwán, publicado en el año 2000 lo enuncia: "Con la China continental continuando su sistema socialista, y Taiwán manteniendo su sistema capitalista... Después de la reunificación Taiwán disfrutará de un alto grado de autonomía, y el Gobierno Central no enviará tropas o personal administrativo a la Isla". En 2001, el *People's Daily,* considerado como el portavoz oficial de Comité Central del Partido Comunista Chino, explicaba el término "un alto grado de autonomía": "Después de la reunificación, Taiwán se convertirá en una región administrativa especial, diferente de las otras regiones especiales. Tendrá sus propios órganos ejecutivos y legislativos, un sistema judicial independiente, y el derecho de adjudicación en la isla. Podrá llevar a cabo acuerdos comerciales y culturales con otros países y disfrutar de ciertos derechos en asuntos exteriores. Gestionará sus asuntos internos: políticos, militares, económicos, financieros y culturales. Podrá mantener fuerzas militares propias. El Gobierno central no enviará tropas o personal administrativo en la isla. Por otro lado, representantes de la Isla podrán ser nombrados para puestos de alta responsabilidad en el gobierno central para intervenir en la dirección de la política nacional"». LAWRENCE, Susan V.; MORRISON, Wayne M. *Taiwan: Issues for Congress.* Washington: Congressional Research Service, 30 de octubre de 2017, pág. 39.

[26] http://politica-china.org/areas/taiwan/beijing-no-vacilara-en-prevenir-la-independencia-de-taiwan-Xi.html

- no cesar en la búsqueda de la paz en ambas orillas del estrecho,
- no abandonar las estrategias pragmáticas para promover los intercambios y el beneficio mutuo entre ambos lados del estrecho,
- y no cesar en promover la solidaridad entre los dos lados del estrecho.

– Donald Trump[27], en su campaña electoral, indicó su deseo de buscar una relación más estrecha con las autoridades de Taiwán. En esta línea, aceptó la llamada de felicitación de la presidenta Tsai Ing Wen el 2 de diciembre de 2016, rompiendo la tradición seguida por todos los presidentes desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con Pekín por la Administración Carter en 1979. Y, posteriormente, en una entrevista del canal de televisión Fox, cuestionó la política de *una* China por la que reconoce a la República Popular de China como el único gobierno legal de China. Sin embargo, de acuerdo con la transcripción de la conversación telefónica con Xi Jinping, el 9 de febrero de 2017, Trump se desdecía y renovaba el compromiso de EE. UU. con la política de una China.
– Tsai Ing Wen[28], por su parte, mantiene una cuidadosa ambigüedad. Por un lado, ha dejado el enunciado de la independencia como objetivo tradicional de Partido Democrático Progresista y, al mismo tiempo, evita un compromiso claro, sin rechazarlo, con el principio de que Taiwán y la China continental pertenecen a una y la misma China y que la relaciones entre ambas partes del estrecho no son relaciones entre Estados, de acuerdo con el Consenso de 1992.

En síntesis, el asunto que enmarca el desarrollo actual del conflicto se refiere al conflicto en su máxima expresión, en su nivel más trágico, el uso de la fuerza, donde la flexibilidad estratégica de China parece garantizada de acuerdo con un uso ambiguo de las *líneas rojas* establecidas. De acuerdo con el *Informe anual al Congreso sobre el desarrollo militar y de la seguridad del República Popular de China en 2017,* «las circunstancias por la que las RPC ha amenazado con usar la fuerza han variado con el tiempo..., pero estas circunstancia han incluido:

– una formal declaración de independencia por parte de Taiwán,
– acciones no definidas dirigidas a alcanzar la independencia de Taiwán,
– conflicto interior en Taiwán,
– adquisición de armas nucleares,
– retraso indefinido en la reasunción de diálogo entre ambos lados del estrecho para la eventual unificación,
– intervención en los asuntos internos de Taiwán por un tercer país, y
– estacionamiento de fuerzas de terceros países en la Isla»[29].

---

27 Lawrence; Morrison. *Op. cit.*, pp. 1, 13.

28 Ibídem, pp. 1, 39

29 Department of Defense USA. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017.* Annual Report to Congress. Washington, 2017, pág. 75. Traducción del autor.

Al mismo tiempo que los tres actores principales aumentan las demostraciones de fuerza con los movimientos de unidades navales y aéreas. En este sentido, el primer portaviones chino, *Liaoning*, cuyo primer paso por el estrecho de Taiwán data de 2013, en su segundo paso, septiembre de 2017, ya con toda su fuerza aérea embarcada, efectuó ejercicios dentro de la zona de identificación de la defensa aérea (ADIZ, por sus siglas en inglés) de Taiwán y circunnavegó la isla. Algo que podría considerarse como una provocación y sobre la que el portavoz del Ministerio de Defensa Nacional chino declaraba: «Para aquellos que se sienten preocupados, yo tengo que decir que no hay porqué tener ningún miedo o preocupación, en tanto en cuanto no pretendan la independencia de Taiwán»[30].

Papel de los actores externos

> *«Comité Olímpico de Asia del Este. 25 de julio de 2018.*
> *A la atención del Sr. Lin Hong Dow, presidente del Comité Olímpico de la China de Taipéi; Lin Chia Lung, presidente del Comité Organizador de Taichung para los Juegos Juveniles de Asia del Este.*
> *Queridos presidentes Lin Hong Dow y Lin Chia Lung. La reunión extraordinaria del Consejo del Comité Olímpico de Asia del Este [EAOC, por sus siglas en inglés], mantenida en Pekín el 24 de julio de 2018, ha decidido cancelar los Juegos Juveniles de Asia del Este 2019. De acuerdo con esta decisión, el contrato de la ciudad sede para los 1.os Juegos Juveniles de Asia del Este 2019 deberá ser anulado con fecha de hoy. Por la presente y en nombre del EAOC, me gustaría expresarles mi gratitud por sus esfuerzos en pos del desarrollo del movimiento olímpico en Asia del Este.*
> *Con mis mejores deseos, Liu Peng, presidente del EAOC»*[31].

Un ejemplo de la presión que Pekín está ejerciendo en el escenario internacional para disminuir la influencia internacional de la isla, sobre todo desde la elección de Tsai Ing-Wen en enero de 2016, sería la cancelación de los primeros Juegos de la Juventud del Extremo Oriente.

El motivo que ha provocado la presión desde Pekín para su suspensión se debería, según *Focus Taiwan News Channel*, a la propuesta de las autoridades olímpicas taiwanesas para promover un referéndum en la isla con objeto de cambiar el nombre al equipo olímpico, del actual Chinese Taipéi por el de Taiwan. El nombre actual fue aprobado por el Comité Olímpico Internacional (COI) en 1981[32].

---

30 Lawrence, Susan V.; morrison, Wayne M. *Op. cit.*, pág. 47. Traducción del autor.

31 TSR (Taiwan Security Research). *Taichung to Appeal EAOC's Cancellation Youth Games,* 2018-07-26. Weekly Report 2018-07-31. Traducción del autor.

32 El Comité Olímpico Internacional ha reiterado recientemente que el emblema, bandera, himno y nombre del equipo de Taiwán relacionado con las Olimpiadas, según la Resolución de Nagoya y el Acuerdo de Lausana, Suiza, de 1981, permanece sin cambios. (Ver gráfi-



Imagen 4



Imagen 5

Al expresar su malestar, el alcalde de Taichung, sede de los Juegos de la Juventud, manifestó que iba a protestar la decisión basándose en cuatro argumentos que podríamos resumir en:

cos 4 y 5). Disponible en: http://focustaiwan.tw/news/aipl/201807310007.aspx [Consulta: 6/08/2018].

– la decisión supone una violación del espíritu de la carta olímpica,
– la ciudad lleva tres años preparando el evento y no ha recibido ninguna notificación previa sobre los preceptos violados,
– no hubo ningún representante de Taichung en la reunión de Pekín, y
– la comunicación, el día después de la decisión sin ninguna razón sobre esta, va en contra del apartado 24 del contrato firmado.

Otro aspecto de la diplomacia de Pekín, para presionar a las autoridades de Taiwán en el campo internacional, sería influir en las pocas cancillerías que todavía reconocen a Taipéi como Estado independiente, estrechando cada vez más el cerco diplomático sobre Taiwán. Desde el acceso a la presidencia de Tsai Ing-Wen, cinco han sido los países que han transferido sus embajadas a Pekín. El último, la República de El Salvador, el 20 de agosto de 2018[33]. Anteriormente, en África, Burkina Faso, el pasado 24 de mayo anunciaba la terminación de las relaciones diplomáticas con el Gobierno de Taiwán[34], siguiendo los pasos de Santo Tomé y Príncipe, que hacía el anuncio el 21 de diciembre de 2016, dejando solo al Reino de Esuatini[35] en el continente con relaciones con Taipéi, junto con otros dieciséis países pequeños y pobres de América y el Pacífico, además del Estado de la Ciudad del Vaticano (Santa Sede)[36]. Anteriormente, en el Caribe, la República Dominicana lo declaraba el 30 de abril de 2018, siguiendo los pasos de Panamá (13 de junio de 2017) (Ver gráfico 6).

Otro ámbito de este aislamiento se refiere a las entidades multinacionales. Recientemente China ha evitado que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional de Aviación Civil invitasen a Taiwán a participar como miembro. En la actualidad. Taiwán solo participa con su nombre como miembro en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y, como observador, en el Sistema de Integración Centroameri-

33 http://www.europapress.es/internacional/noticia-salvador-rompe-relaciones-diplomaticas-taiwan-establecera-china-20180821042938.html [Consulta: 22/09/2018].

34 https://www.efe.com/efe/espana/mundo/taiwan-rompe-sus-relaciones-diplomaticas-con-burkina-faso/10001-3626376# [Consulta: 7/08/2018].

35 Recientemente, y durante la celebración del 50.º cumpleaños del único monarca absoluto de África, Mswati III, anunció el cambio de nombre de Reino de Suazilandia a Esuatini, en lengua local 'la tierra de los suazis'. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43831905 [Consulta: 6/08/2018].
«China espera que el último aliado diplomático de Taiwán en África, el reino de Esuatini, rompa sus relaciones y las establezca con China, según ha afirmado este miércoles un diplomático chino». Disponible en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-china-espera-ultimo-aliado-politico-africano-taiwan-rompa-relaciones-diplomaticas-20180822071929.html [Consulta: 22/09/2018].

36 En la actualidad, son diecisiete Estados de menor importancia: en Europa, el Estado de la Ciudad del Vaticano; en Oceanía, la República de Kiribati, la República de las Islas Marshall, la República de Nauru, la República de Palaos, las islas Salomón y Tuvalu; en América del Sur, la República del Paraguay; en el Caribe, la República de Haití, la Federación de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas; en Centroamérica, Belice, Guatemala, Honduras, y Nicaragua; y en África, el Reino de Esuatini.

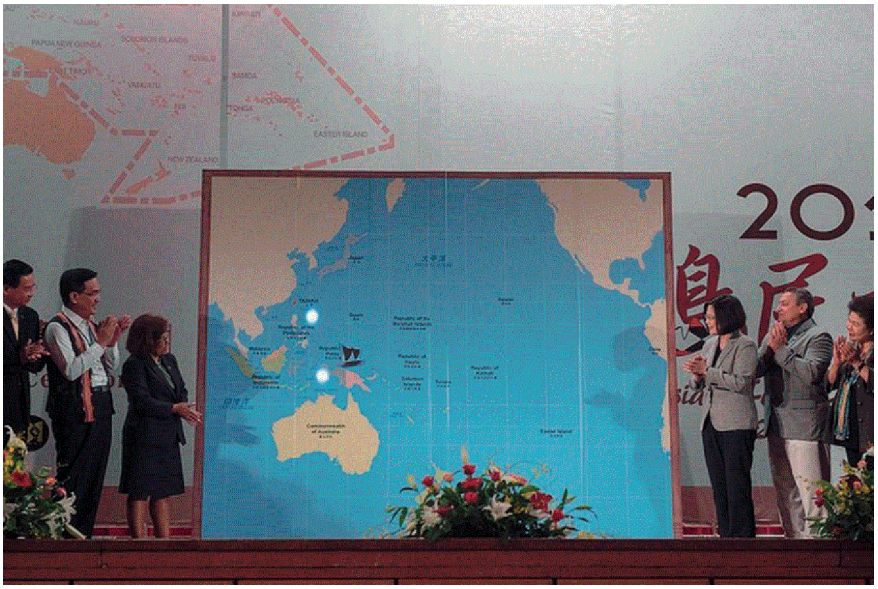


Imagen 6. La presidenta Tsai Ing-Wen y otros altos cargos asisten a la ceremonia de inauguración del Foro Austronésico en Taipéi. Fecha de publicación: 02/08/2018https://noticias.nat.gov.tw/news.php?unit=92&post=139034

cana (SICA). En el resto, o no está presente o tiene que denominarse *China de Taipéi*, como es el caso del COI y el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), o como *China, Taipéi* en el Banco Asiático de Desarrollo[37] (ADB, por sus siglas en inglés) y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, participa como ONG en la Confederación Sindical Internacional (ITUC, por sus siglas en inglés).

En este ámbito, «la Unión Europea se atiene a la política de una sola China y no reconoce a Taiwán como Estado soberano»[38], aunque mantiene una estrecha relación comercial (ver gráfico 7), que se amplía a otros muchos ámbitos como son[39]: investigación y tecnología; educación, cultura y sociedad; pesca; medio ambiente y cambio climático; también en el establecimiento

[37] China, Taipéi es miembro fundador del ADB (1996), que tiene 67 miembros, 48 países de Asia-Pacífico, y que ha invertido para aliviar la pobreza más de 255 000 millones de dólares. No hay que confundir con el recientemente creado por China, Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), del que es miembro China, Hong Kong, pero no China, Taipéi. España es miembro de ambos.

[38] Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54454/es.pdf [Consulta: 7/08/2018]. Página 2.

[39] «Taiwán es el cuarto socio comercial de Asia y la UE es el cuarto más importante mercado y la primera fuente de inversión extranjera [...]. La Oficina de Comercio de la Unión Europea se estableció en 2003. Además, 16 miembros de la UE tienen oficinas en Taipéi». Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/taiwan_en/2000/Taiwan%20and%20the%20EU [Consulta: 7 de agosto de 2018].

de normas, estándares y derechos de la propiedad intelectual. Por ejemplo, el pasado 22 de marzo se mantuvo las primeras consultas anuales sobre derechos humanos[40].



Imagen 7

España participa en todas estas actividades, mientras en el sector económico existe un claro desequilibrio en favor de Taiwán, que alcanzó su máximo histórico en 2014, pero que parece que revierte y, con los datos de enero de este año, alcanza una cobertura del 50 %[41]. Unas relaciones que pueden

[40] https://www.mofa.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=1EADDCFD4C6EC567&s=1E87A-70C20EFC67F [Consulta: 7/08/2018]. Traducción del autor.

[41] https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=TW# [Consulta: 7/08/2018].

verse afectadas por el caso The Wall, por el que 269 taiwaneses, que presuntamente montaron una red de estafas telefónicas millonarias a ciudadanos chinos, se deportarían a China y no a Taiwán.

La Audiencia Nacional, en una primera decisión, ha estimado la petición de extradición de la autoridades chinas de 121 taiwaneses, y ha rechazado la petición de la isla de que fueran enviados a Taipéi, ya que, aunque cuente con un Gobierno legislador, integra la República Popular de China y, por tanto, no se puede reconocer como Estado. El auto recuerda que Taiwán no forma parte de la ONU desde 1978 y que no tiene relaciones diplomáticas con la UE. «El tribunal añade que la comunidad internacional entiende a Taiwán como vinculada a China y que la independencia no puede hacerse de forma unilateral»[42].

Conclusiones y perspectiva

> *«La cuestión de Taiwán tiene como objetivo la reunificación de China y se logrará en el largo plazo. La reunificación es una tendencia inevitable dentro de la política de rejuvenecimiento nacional. En los años recientes [hasta 2016], las relaciones entre ambos lados del Estrecho han seguido el impulso firme del desarrollo pacífico, pero la raíz de la causa de la inestabilidad no ha sido superada, y las actividades de las fuerzas separatistas que buscan un "Taiwán independiente" son la mayor amenaza a la paz»*[43].
>
> *«También merece la pena considerar que ningún conflicto territorial entre grandes potencias —incluido Berlín— estuvo tan cargado de un sentimiento nacionalista tan intenso como Taiwán para China. Así, no es muy descabellado imaginar el inicio de una guerra por Taiwán, aunque la probabilidad de que esto suceda no sea muy alta»*[44].

La historia de Taiwán es compleja e intrincada, como cualquier otro lugar de la geografía universal con una posición geoestratégica similar. Una importante masa insular dominando importantes rutas marítimas comerciales e importantes bancos de pesca, cerca de un país continental con ambiciones hegemónicas.

Pero no es únicamente el factor geográfico el que convierte a Taiwán, geopolíticamente, en una bomba de relojería. El resto de factores, el humano, el económico, el militar y el sociopolítico, le otorgan rasgos distintivos, de un

---

42 https://elpais.com/politica/2017/12/15/actualidad/1513351580_714637.html [Consulta: 7/08/2018].

43 Oficina De Iformación del Consejo de Estado de la República Popular China. *La Estrategia Militar de China.* Libro Blanco. Situación de la Seguridad Nacional. Pekín, 2015, pág. 5. Disponible en: https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/07/China%E2%80%99s-Military-Strategy-2015.pdf [Consulta: 22/07/2018]. Traducción del autor.

44 Mearsheimer. *Op. cit.,* pág. 397. Traducción del autor.

carácter totalmente híbrido, dentro de la consideración actual de los nuevos conflictos, que enmarañan más aún, si cabe, su entorno estratégico, afianzan su carácter impredecible y perturban peligrosamente el marco de la seguridad.

Sin duda, su azarosa historia y factores geopolíticos adquieren un tinte dramático durante la Guerra Fría que continúa hasta nuestros días. Taiwán, por razones del destino, queda encapsulada en el limbo donde termina la historia y regresa el futuro más desconocido[45]. Una situación que debería trascender el yugo del sistema westfaliano[4647], donde el poder y la política juegan un perverso duelo de pasiones sin límite.

Taiwán es el enclave donde dos grandes potencias, dos imperios, dos poderes hegemónicos con intereses globales, regionales y nacionales, en muchos casos encontrados, enfrentan su rivalidad más enconada. Dos complejas culturas nunca suficientemente separadas por la geografía, y ahora, más que nunca, interconectadas e inevitablemente cercanas. Dos actores principales, dos ideas, dos destinos en un escenario cada vez más abarrotado que, en vez de expandirse como el universo, nos enseña, parece, obstinadamente, querer hacerse más pequeño. Dos carreras sin límites y sin reglas, donde aparentemente todo vale en pos de una meta difusa, la preeminencia.

Un *déjà vu* de la dialéctica histórica entre las dos grandes corrientes del pensamiento filosófico:

- la de los grandes relatos sobre la emancipación, la dignidad, el reconocimiento, el idealismo universal de Kant, Hegel, Marx, Habermas..., que se transforma en el suelo chino en la superación del siglo de la humillaciones por medio del *gran sueño chino del rejuvenecimiento y la reunificación*;
- y el realismo histórico de Tucídides y Maquiavelo y la tradición liberal anglosajona de Hobbes, Locke, Hume..., donde el interés racional, la moral utilitaria y el pragmatismo se traducen en un: «América lo primero».

Dos visiones del mundo que se encuentran en el Enclave, con mayúsculas, Taiwán, donde viven veinticinco millones y medio de personas con el alma

---

45 García Sánchez, Ignacio José. *¿Quo Vadis Europa?... Op. cit.* pp. 38-44.

46 García Sánchez, Ignacio José. *Taiwán, la isla hermosa y su inexorable dialéctica hacia el «fin de la historia». Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (Bie^3) n.º 2, abril-junio. Madrid: Ministerio de Defensa 2016, pág. 215.

47 «Asia ha emergido como uno de los herederos más importantes del sistema westfaliano [...]. En Asia, mucho más que en Europa, por no hablar de Oriente Próximo, las máximas de orden internacional del modelo westfaliano han encontrado su expresión contemporánea —incluidas las doctrinas cuestionadas por muchos en Occidente por considerarlas excesivamente focalizadas en el interés nacional o insuficientemente atentas a la protección de los derechos humanos— [...]. La meta de la política estatal no es trascender el interés nacional —como proponen los conceptos de moda en Europa o en Estados Unidos—, sino perseguirlo enérgicamente y con convicción». Kissinger, Henry. *Orden Mundial*. Tercera edición. Barcelona: Penguin Random House, pp. 180-181.

dividida por su propia razón histórica y vital, en pos de un futuro que todavía no conocemos, la síntesis, el maridaje de ambas visiones, de ambos poderes, de dos dominios geopolíticos encontrados en su distintivo y hermoso *parloir,* la Isla Hermosa.

Dos formas de entender una misma realidad. Por un lado estaría la apelación al respeto mutuo, sobre todo con relación a la legitimidad de los intereses vitales del pueblo chino: soberanía, independencia e integridad, en la que estaría incluida Taiwán dentro de la política de una sola China. Por el otro, la alusión a los «logros de la democracia en Taiwán como modelo a seguir en toda Asia, y guía inspiradora para muchos países y pueblos en la región»[48]; democracia, libertad, derechos humanos, y el objetivo de determinar el futuro de la isla de acuerdo con el desarrollo pacífico.

La bomba de relojería se encuentra dispuesta y su utilización al arbitrio de los contendientes.

Por parte norteamericana, el comienzo de la Administración Trump parecía augurar una tensión de la cuerda. La llamada de felicitación de la presidenta Tsai Ing Wen —diciembre de 2016— después de su elección y las posteriores declaraciones de «todo es negociable, incluida la política de una China»[49], matizadas después de una conversación telefónica con Xi Jimping el 9 de febrero de 2017. En la declaración de prensa posterior se decía: «El presidente Trump convino, a solicitud del presidente Xi, respetar nuestra política de una China»[50]. También, las ventas de armas, las maniobras militares[51] y, por supuesto, la política llevada a cabo con las autoridades de la isla sirven para tensar las relaciones de acuerdo con intereses nacionales y de partido.

China, por su parte, ha establecido claras líneas rojas que provocarían un estallido bélico. Además, podríamos aventurarnos a prever tres fechas específicas que, dependiendo de la situación política, podrían ser utilizadas para dar por terminado el periodo de paciencia estratégica. La primera parece desactivada y sería el final del mandato de diez años de Xi Jimping. Con el cambio constitucional de no limitar el mandato del actual presidente, el *sueño chino del rejuvenecimiento* puede extenderse hasta la celebración del centenario de la proclamación de la República Popular de China, 1 de octubre de

48 115.º Congreso de los Estados Unidos de América en la segunda sesión. *Acta que alienta las visitas a todos los niveles y para cualquier propósito entre Estados Unidos y Taiwán*. Washington, 3 de enero de 2018. Traducción del autor.

49 National Institute for Defence Studies de Japón. *NIDS China Security Report 2018: the China-US relations at a crossroads*. Pág.18.

50 Ibídem, pág.19.

51 Después de cinco años de participación en las mayores maniobras navales estadounidense en el Pacífico RIMPAC (Rim of Pacific), este año el Departamento de Defensa ha cancelado la invitación a la Armada china (PLA Navy). Disponible en: https://thediplomat.com/2018/05/what-the-trump-administrations-decision-to-disinvite-the-chinese-navy-from-rimpac-2018-means/ [Consulta: 8/08/2018].

2049. Fecha para la que la mayoría de los analistas consideran que una defensa militar de Taiwán sería suicida[52]. La tercera fecha que recordar estaría en consonancia con «las palabras de Mao, el 21 de octubre de 1975, citadas por Kissinger: "Es mejor que [Taiwán] esté en sus manos. Y si usted fuera a entregármela de nuevo a mí, yo no la quiero, porque no es oportuno. Hay un gran grupo de contrarrevolucionarios allí. Dentro de cien años vamos a querla [señalando con la mano] y vamos a luchar por conseguirla"»[53], que nos llevaría a 2075. En este sentido Kissinger cita en su libro, *On China,* una entrevista con el presidente Jean Zemin en plena tercera crisis del estrecho, 1995:

> *«Otra señal de que la situación no se escaparía del control de las autoridades chinas me la transmitió Jean. Mientras la retórica por ambos bandos era intensa, le pregunté si la declaración de Mao de que China esperaría 100 años por Taiwán seguía vigente. "No", replicó Jean. Cuando le pregunté en qué sentido, respondió: "la promesa fue hecha hace 23 años. Ahora solo quedan 77 años"»*[54].

Cronología

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
500.000 a. C.	Primeros restos de fósiles de homínido.
10.000 a. C.	Cultivo de arroz en Jiangxi.
2.100 a. C.	Dinastía Xia en el valle del río Amarillo.
1.500 a. C.	Dinastía Shang en la meseta norte.
1.045 a. C.	Dinastía Zhou.
722-481 a. C.	Periodo de primavera y otoño.
551-479 a. C.	Vida de Confucio.
480-221 a. C.	Periodo de los señores de la guerra.
221-206 a. C.	Dinastía Qin.
202 a. C.-220 d. C.	Dinastía Han.
100 d. C.	Primer templo budista en China.
220-280 d. C.	Periodo de los tres reinos.
581-618	Dinastía Suy. Construcción del Gran Canal.

[52] Xi Jimping ha establecido en numerosos discursos un margen, entre el centenario de la creación del Partido Comunista Chino, 2021, y 2049, para alcanzar el sueño chino del rejuvenecimiento y la reunificación pacífica.

[53] García Sánchez, Ignacio. *El anillo interior chino: ¿fortaleza o debilidad?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Panorama Geopolítico de los Conflictos* 2013. Madrid: Ministerio de Defensa 2014, pág. 339.

[54] Kissinger, Henry. *On China.* New York: The Penguin Press 2011, pág. 475.

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
618-906	Dinastía Tang. Se crea la Ruta de la Seda.
907-960	Periodo de las cinco dinastías.
960-1127	Dinastía Song del Norte.
1127-1279	Dinastía Song del Sur.
1260-1369	Dinastía mongol Yuan.
1272-1290	Marco Polo en China.
1368-1644	Dinastía Ming.
1405-1435	Viajes de exploración de la dinastía Ming.
1544	Los navegantes portugueses bautizan Taiwán como Formosa.
1603	Primera descripción de los aborígenes de Taiwán.
1604-1661	Zheng Zhilong, padre de Koxinga.
1624-1662	Colonia holandesa en el sur de Taiwán y vida de Koxinga, que muere un poco después de expulsar de la isla a los holandeses.
1626-1642	Colonia española en el norte de Taiwán.
1644-1911 Dinastía Qing (manchúes)	1839-1842. Primera guerra del opio.
	1894-1897 Guerra chino-japonesa.
	1899-1900 Rebelión bóxer.
1862 (17 octubre)	Se aprueba la bandera triangular con el dragón amarillo para la Armada.
1885	Taiwán es declarada provincia del Imperio Qing.
1888 (3 de octubre)	Se aprueba la bandera cuadrada con un dragón amarillo como insignia nacional.
1895	Tras ser derrotado por Japón, el Gobierno Qing firma el Tratado de Shimonoseki, por el cual cede la soberanía de Taiwán al Japón.
1912 (enero, 1)	Proclamación de la República de China.
1921 (julio)	Fundación del Partido Comunista Chino.
1927 (abril)	Inicio de la guerra civil china. Kuomintang-PCC.
1931 (septiembre, 18)	Invasión japonesa de Manchuria.
1934 (octubre)-1935 (octubre)	La larga marcha.
1945	Fin de la guerra contra Japón.

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
1947	Salida de las tropas japonesas y entradas de las tropas nacionalistas chinas. El 28 de febrero se produce el incidente 228 en el que las tropas de Chiang Kai Shek acabaron con la vida de veintiocho mil personas.
1949 (1 octubre)	Proclamación de la República Popular de China. El Gobierno nacionalista y más de dos millones de chinos se retiran a Taiwán.
1950-1953	Guerra de Corea (25 junio, invasión norcoreana/27 julio, firma del armisticio).
1954	China, India y Myanmar establecen los cincos principios de coexistencia pacífica (28 junio).
	1.ª crisis de Taiwán. Tratado de Defensa Mutua Taiwán-EE. UU.
1958	2.ª crisis de Taiwán.
1960	Myanmar. Tratado sobre fronteras. Inicio de rápido desarrollo económico del cuarto tigre asiático, Taiwán.
1961	Nepal. Tratado sobre fronteras.
1962	Corea del Norte. Tratado sobre fronteras Mongolia. Tratado sobre fronteras India. Conflicto de la frontera.
1963	Afganistán. Tratado sobre fronteras.
1965	Pakistán. Protocolo sobre fronteras.
1966-1969	La revolución cultural.
1970	China. Primera reclamación sobre las Diaoyu/Senkaku.
1971	La República Popular China sustituye a la República China en las Naciones Unidas. La República China (Taiwán) deja de ser miembro de la ONU.
1972	1.er comunicado China-EE. UU. sobre Taiwán.
1974	Ocupación de la totalidad de las islas Paracelso (enero).
1975	Fallece el generalísimo Chiang Kai Shek siendo presidente de Taiwán.
1976	Muerte de Mao Zedong.
1975 (octubre, 21)	Palabras de Mao Zedong: «Dentro de cien años vamos a querer y vamos a luchar por Taiwán».
1976 (septiembre,9)	Muerte de Mao Zedong.
1978	Japón. Tratado de paz y amistad con China (12 de agosto).
1978-1994	Liderazgo de Den Xiaoping.

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
1979	EE. UU. Reconocimiento de la República Popular de China en Pekín. China.
	2.º comunicado China-EE. UU. sobre Taiwán. Firma del Acta de Relaciones con Taiwán.
	Den Xiaoping establece el concepto de «una China, dos sistemas» y la política de reunificación pacífica.
	Invasión de Vietnam.
1980-1984	Durante todo el periodo china mantiene continuos conflictos fronterizos con Vietnam.
1980	EE. UU. termina el Tratado de Defensa Mutua con Taiwán (1 enero).
1982	3.er comunicado China-EE. UU. sobre Taiwán y establecimiento de las seis garantías (Administración de Ronald Reagan).
1986	Fundación del Partido Demócrata de Progreso como culminación de movimientos a favor de la autodeterminación taiwanesa.
1987	Fin de la imposición de la ley marcial en Taiwán.
1988	India reconoce la soberanía china sobre la región autónoma del Tíbet.
	Primer enfrentamiento con Vietnam en las Spratly (14 de marzo).
1989 (junio, 4)	Fin de la revuelta de la plaza de Tiananmén. Intervención del ejército chino.
1991	Laos. Tratado sobre fronteras.
1992	Consenso de ambos lados del estrecho sobe una sola China.
1994	China. Ocupación del séptimo islote en las islas Spratly.
1995	3.ª crisis de Taiwán.
1996	Firmado el acuerdo de los cinco de Shanghái.
	Primeras elecciones libres en Taiwán.
1998	Bután. Acuerdo de mantener el *statu quo.*
	Kazajistán. Acuerdo suplementario al acuerdo sobre fronteras de 1994.
	Kirguistán. Acuerdo suplementario al acuerdo sobre fronteras de 1996.
1999	Rusia. Protocolo sobre las fronteras.
	Vietnam. Tratado sobre fronteras.

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
2000	El Partido Demócrata de Progreso vence en las presidenciales taiwanesas y Chen Shui Bian se convierte en el primer presidente que no pertenece al Kuomintang. Terminan, así, cincuenta años de Gobiernos nacionalistas. Primer relevo democrático.
2001	Se firma la declaración de constitución de la Organización de Cooperación del Shanghái (junio).
2002	Tayikistán. Acuerdo suplementario al acuerdo sobre fronteras de 1999.
2005	Ley antisecesión.
	Principio de acuerdo sobre límites fronterizos con India.
2008	La Unión Europea y Gran Bretaña reconocen la soberanía de China sobre la región autónoma del Tíbet.
2012	XVIII Congreso del Partido Comunista Chino (noviembre).
2013	Nombramiento de Xi Jimping como nuevo presidente chino y lanza el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda (14, marzo).
	XVI Reunión de Líderes China-UE (21, noviembre).
	Establecimiento de una nueva área de identificación aérea en el mar oriental de China (23, noviembre).
	Cruza el estrecho de Taiwán el primer portaeronaves chino (28, noviembre).
2014	BRICS Establecimiento del Banco de Desarrollo (15, julio).
	Rusia-China. Acuerdo de suministro de gas natural (20, agosto).
2016	Elección de Tsai Ing Wen del partido PPD como presidenta de Taiwán (enero).
	Conversación telefónica Trump-Tsai Ing Wen (2, diciembre).
	Santo Tomé y Príncipe cesa sus relaciones diplomáticas con Taiwán (21, diciembre).
2017	Conversación telefónica Trump-Xi Jimping (9, febrero).
	Xi Jimping, reafirma la política de las cuatro negaciones (7, mayo).
	17.ª Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (7-10, junio).
	Panamá (13 junio) cesa sus relaciones diplomáticas con Taiwán.

Cronología del conflicto	
CAP. IX	**Taiwán o el conflicto entre las dos almas del dragón chino**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
2018	La república de El Salvador (20 agosto), Burkina Faso (24 mayo) y la República Dominicana (30 abril) cesan sus relaciones diplomáticas con Taiwán.
	Primeras consultas anuales UE-Taiwán sobre derechos humanos.
2049	1.er centenario de la proclamación de la República Popular de China (1, octubre).
2075	Se cumple la frase de Mao Zedong: «Dentro de cien años vamos a quererla [Taiwán] y vamos a lucha por conseguirla» (21, octubre).

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS: CHINA/TAIWÁN[55]	
Extensión km² *(ranking)* (% agua/tierra): 9 596 960 (5.º) (2,9) / 35.980 (139.º) (11,5)	
PIB (PPP) Billones de dólares[56] *(ranking)* (crecimiento %): 23,16 (1.º) (6,9) / 1,185 (23.º) (2,8)	
Estructura PIB en % Y trabajadores en %	Agricultura: 8,3 (27,7) / 1,8 (4,9)
	Industria: 39,5 (28,8) / 36 (35,9)
	Servicios: 52,2 (43,5) / 62,1 (59,2)
PIB per cápita dólares (ranking) // media mundial: 16 700 (108.º) / 50 300 (28.º) // 17 300	
Deuda pública en % (ahorro en %) (paro en %): 47,8 (3,9)	
Exportaciones billones de dólares *(ranking)* Países en %	2,157 (1.º): EE. UU. 19; Hong Kong 12,4; Japón 6; Corea del Sur 4,5.
	0,345 (15.º): China 28; Hong Kong 13; EE. UU. 11,7; Japón 6,6.
Importaciones billones de dólares *(ranking)* Países en %	1,731 (4.º): Corea del Sur 9,7; Japón 9,1; EE. UU. 8,5; Alemania 5,3.
	0,273 (20.º): Japón 16,9; EE. UU. 11,9; Corea del Sur 6,1; Alemania 3,6.
Población (ranking): 1 379 302.771 (1.º) / 23 508 428 (55.º)	
Estructura de edad Edad Media *(ranking)* 37,4 (67.º) / 40,7 (46.º)	0-14: 17,15 / 12,88
	15-64: 72,04 / 73,40
	Más de 65: 10,81 / 13,72
Tasa de crecimiento de la población en % *(ranking):* 0,41 (160.º) / 0,17 (186.º)	
Grupos étnicos	91,6 % han, 1,3 % zhuang 7,1 % otros como tibetanos, uigures, manchúes...
	95 % han, 2,3 % malasios-polinesios (dieciséis grupos indígenas reconocidos).
Religiones	18,2% budistas, 5,1 % cristianos, 1,8 % musulmanes, 21,9 % religiones populares.
	35,3 % budistas, 33,2 % taoístas, 3,9 % cristianos, 10 % religiones populares.
Tasa de urbanización y alfabetización de la población: 59,2 % (96,4 %) / 78,2 % (98,5%)	
Población bajo el umbral de la pobreza: 3,3 % / 1,5 %	
Índice GINI y porcentajes 10 % bajo-alto: 46,5 (29.º) (2,1-31,4) / 33,6 (111.º) (6,4-40,3)	
Gasto militar total en millones de dólares y (% del PIB): 28 541 (6,1 %) / 12 144 (10,5 %)[57]	

[55] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html [Consulta: 11/09/2018].

[56] Billón: un millón de millones, que se expresa por la unidad seguida de doce ceros.

[57] https://www.sipri.org/databases/milex [Consulta: 11/09/2018]

Capítulo décimo

Los mares de Sulú y Célebes: ¿una nueva Somalia?

María del Mar Hidalgo García

Resumen

Durante siglos, los mares de Sulú y Célebes han sido escenario de actos delictivos, de conflictos y de crímenes trasnacionales debido a una débil gobernanza, a la corrupción, la pobreza, la permeabilidad de las fronteras, la ausencia de una adecuada vigilancia y también a una aceptación cultural de la piratería. Durante los últimos años, esta situación de inseguridad marítima ha alcanzado una nueva dimensión por el auge de grupos islamistas que han jurado lealtad al Estado Islámico. Además, hay otro factor que está cambiando en el modo de actuación de los criminales y es que también se producen secuestros en barcos de gran tonelaje, lo que hace temer que la zona se pueda convertir en una nueva Somalia.

Palabras clave

Piratería, EI, ASG, Súlu, Célebes.

Abstract

For centuries, Sulu-Celebes sea have been a scene of criminal acts, of conflicts and of transnational crimes due to a weak governance, to the corruption, the poverty, the permeability of the borders, the absence of a suitable vigilance and

also to a cultural acceptance of the piracy. During the last years, this situation of maritime insecurity has reached a new dimension for the summit of islamist groups that have sworn loyalty to the Islamic State. In addition, there is another factor that it is changing into the way of action of the criminals and being that also kidnappings produce to themselves in ships of great tonnage, which makes be afraid that the zone could turn into a "New Somalia".

Keywords

Piracy, ISIS, ASG, Sulu, Celebes.

Introducción

Los mares de Sulú y Célebes están comprendidos entre Indonesia, Filipinas y el estado oriental de Sabah, en Malasia. Esta zona de triple frontera ocupa una extensión de, aproximadamente, un millón de kilómetros cuadrados. El mar de Sulú está delimitado al noroeste por la isla filipina de Palawan, al sureste con el archipiélago de Sulú (compuesto por las islas de Basilan, Jolo y Tawi-Tawi) y al suroeste con el estado malayo de Sabah. El mar de Célebes este rodeado por el archipiélago de Sulú y Mindanao al norte, por el oeste con el estado de Sabah y la provincia indonesia de Kalimantan y en el sur por Sulawesi.



Figura 1. Fuente: http://www.ariesmarine.eu/piracy-and-kidnapping-in-sulu-celebes-sea/

Durante siglos, esta zona ha sido escenario de actos delictivos, de conflictos y de crímenes trasnacionales debido a una débil gobernanza, a la corrupción, la pobreza, la permeabilidad de las fronteras, la ausencia de una adecuada vigilancia y también a una aceptación cultural de la piratería[1]. Las regiones costeras presentan pocas posibilidades económicas para la población, por lo que el robo, los secuestros, el tráfico ilícito y el contrabando se han convertido en un medio de vida para una parte de la población de estos países. Además, la orografía del terreno favorece estas actividades, ya que los archipiélagos de Indonesia y Filipinas están constituidos por 17 500 y 7 100 islas, respectivamente, por lo que los criminales encuentran muchas facilidades para escapar y esconderse con el empleo de pequeñas embarcaciones.

Durante los últimos años esta situación de inseguridad marítima ha alcanzado una nueva dimensión por el auge de grupos islamistas que han jurado

[1] Storey, I. «Trilateral Security Cooperation in th Sulu-Celebes Seas: A work in Progress». *PERSPECTIVE*. ISSUE: 2018, n.º 48.

lealtad al Estado Islámico. Al contrario que sucede en Somalia, en donde los casos de piratería están disminuyendo, los mares de Sulú y Célebes están sufriendo un aumento de los actos delictivos marítimos llevados a cabo por grupos armados con cuchillos y machetes o con armas de fuego tanto en aguas territoriales como internacionales. Esta situación puede convertir a estas aguas en las más peligrosas del planeta.

Aunque la mayoría de ataques han sido llevados a cabo por otras bandas criminales y a pesar de que hasta la fecha nadie ha revindicado la autoría de los ataques de piratería en los mares Sulú y Célibes, es muy probable que hayan sido realizados por el grupo extremista islamista Abu Sayyaf (ASG, por sus siglas en inglés). Estas sospechas se fundamentan en la cada vez más activa presencia del grupo en la región y en sus acciones pasadas en entornos marítimos, como el atentado contra un ferry de Filipinas en 2004 o el secuestro de un buque en su ruta hacia Indonesia en 2016.

La proximidad del tránsito de grandes rutas comerciales marítimas —tanto internacionales como internas entre los países fronterizos— hace que los buques sean un objetivo muy atractivo para la obtención de ingresos para las bandas criminales. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores de Indonesia, en 2016 alrededor de cien mil buques transitaron por la zona con más de 55 millones de toneladas de carga con un valor aproximado de 40 000 millones de dólares y unos dieciocho millones de pasajeros[2].

Según el último informe anual del ReCAAP *(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)*, en 2017, en la región del sudeste asiático hubo un total de 101 actos de piratería y de robo con armas, que representa un 19 % de incremento respecto al 2016. De estos incidentes, 68 tuvieron lugar mientras los buques estaban anclados o atracados, mientras que los otros 33 ataques se produjeron cuando los buques estaban transitando[3]. Esta situación constituye un nuevo reto, ya que los abordajes en los puertos del Sudeste Asiático no solían adquirir la violencia de otras regiones, puesto que los asaltantes preferían huir antes de enfrentarse a la tripulación[4]. Además, hay otro factor que está cambiando en el modo de actuación y es que también se producen secuestros en barcos de gran tonelaje, lo que hace temer que la zona se pueda convertir en una nueva Somalia.

Por otro lado, la falta de confianza, motivada por las disputas territoriales presentes en la región, ha conducido al aumento de la inseguridad en la zona, ya que impide la colaboración y la optimización de medios entre

[2] Rahmat, Ridzwan. «Troubled waters: Southeast Asia Confronts emerging threats to maritime security». *Janes´s Navy International*.

[3] Ibídem.

[4] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO42-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf

los países fronterizos para poder llevar a cabo una adecuada vigilancia de la zona.

La única forma de afrontar los problemas de seguridad marítima en las aguas del mar de Sulú y de Célebes es la colaboración multilateral entre Indonesia, Malasia y Filipinas, y el aumento de capacidades marítimas. Con este objetivo, durante los últimos meses se han observado avances para dejar a un lado las sensibilidades de soberanía y fomentar el aumento de la confianza entre ellos, al establecerse varios acuerdos de colaboración para aumentar la seguridad de las aguas que caen bajo su jurisdicción.

Antecedentes

Desde marzo de 2016, se ha observado un cambio en los actos delictivos que se dan en los mares de Sulú y Célebes. Al principio los secuestros se realizaban sobre la tripulación de pequeñas embarcaciones, pero durante el 2017 los objetivos han sido también petroleros y cargueros; los buques coreanos han sido los principales objetivos[5].

Este cambio no solo se ha producido en la forma, sino también en los motivos que empujan a los delincuentes. Los actos de criminalidad marítima en el Sudeste Asiático estaban relacionados con el robo de combustibles, el tráfico de personas y el secuestro para la obtención de dinero. Existen muy pocas evidencias de que estas actividades se llevaran a cabo al amparo de una reclamación política o ideológica, como la constitución de un califato[6].

Sin embargo, durante los últimos años, la falta de financiación ha llevado al grupo terrorista ASG a fomentar los secuestros, las extorsiones, el cultivo de marihuana y la piratería, que en 2016 le proporcionó unos ingresos de 7,4 millones de dólares. La negación del pago del rescate en algunos casos ha terminado de la peor forma posible: la decapitación de los secuestrados.

El ASG es un grupo violento islamista basado en ideología suní y salafista. Se fundó en 1991 por Abdurajak Abubaker Janjalani, quien dio nombre al grupo en honor al líder de la resistencia afgana, el profesor Abdul Rasul Sayyaf.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los mares de Sulú y Célebes se convirtieron en un foco de preocupación debido a la presencia de ASG en el archipiélago de Sulú y su relación con Al Qaeda y con otros grupos terroristas, como Jemaah Islamiyah, asentado en Indonesia. El ASG está incluido en las listas de organizaciones terroristas de varios Estados y de la ONU. Su ámbito de operación se sitúa en torno al archipiélago de Sulú y a la península de Zamboanga, aunque también ha realizado atentados en

[5] https://www.nyarisk.com/2017/10/17/abu-sayyaf-group-remains-resilient-within-sulu-celebes-seas/

[6] Rahmat, Ridzwan. *Op. cit.*

Manila. El objetivo de este grupo es la erradicación de la influencia cristiana en el sur de Filipinas y establecer un califato islámico independiente en Mindanao y en las islas que la rodean, aunque en la actualidad está ampliando su radio de acción a Malasia e Indonesia.

El ASG ha demostrado ser un grupo resistente a pesar de los esfuerzos de las fuerzas armadas filipinas por erradicarlo. Su medio de reivindicación es la lucha armada y las acciones terroristas, sin ninguna vía abierta a la negociación. El Gobierno central lo considera más una banda criminal que un grupo étnico-religioso con pretensiones secesionistas.

La actividad terrorista en el mar de este grupo no es nueva. A principios del año 2000 cometió una serie de secuestros en varios hoteles de lujo en las costas de Malasia y Filipinas y en 2004 provocó el hundimiento de un ferry en la bahía de Manila en el que murieron 116 personas, lo que le otorga la autoría del acto terrorista marítimo mayor de la historia.

En marzo y abril de 2016, el grupo llevó a cabo tres ataques contra remolcadores, en los que secuestraron a dieciocho miembros de la tripulación, de los cuales catorce eran indonesios. Este hecho provocó que Indonesia se alzara con el liderazgo para llevar a cabo una mayor coordinación con Malasia y Filipinas para afrontar el problema. El temor de que la zona se convirtiera en una nueva Somalia y la amenaza para toda la región de que el Estado Islámico se pueda establecer en el sur de Filipinas y extenderse más allá de sus fronteras promovió el establecimiento de patrullas navales coordinadas, similares a la patrulla del estrecho de Malaca (MSP), que con tanto éxito se está llevando a cabo entre las fuerzas armadas de Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia desde 2004.

Parte del éxito de este grupo radica en la flexibilidad de su estructura por la no existencia de un liderazgo centralizado. De hecho, se puede decir que existen dos facciones muy diferenciadas. La primera facción muestra su lealtad al líder del EI en el Sudeste Asiático, Isnilon Totoni Hapilon, que había sido proclamado como el emisario de Abu Bakr al-Baghdadi en la región. Hapilon falleció en octubre de 2017 en el cerco que realizó el ejército filipino para liberar la ciudad de Malawi. Junto con Hapilon también fue abatido Omar Maute, otro de los principales líderes interesados en expandir el EI en el Sudeste Asiático[7].

La otra facción del ASG está liderada por Radullan Sahiron, reacio a colaborar con militantes islamistas externos por miedo a que se fomente la presencia de EE. UU. y el uso de drones. Su lucha armada está más enfocada a las ganancias económicas, más que a la implantación de una estrategia islamista. Por este motivo, en un principio se sospechaba que los autores de los secuestros llevados a cabo en el mar de Sulú y Célebes pertenecían a esta facción. Pero la decapitación de cautivos, en al menos dos ocasiones, antes

[7] https://elpais.com/internacional/2017/10/16/actualidad/1508128921_956362.html

de emprender la negociación de rescate sugiere que la facción fiel a Hapilon también interviene en los secuestros. Este hecho puede estar avalado por la decapitación de dos turistas canadienses en 2016 en la isla de Samal y de un patrón de yate alemán en 2017 en las aguas del estado de Sabah en Malasia.

La falta de una cooperación regional de seguridad integrada ha permitido que los actos de piratería y los secuestros en el mar —no solo los perpetrados por ASG— hayan aumentado. La cooperación diplomática contra la piratería se ha desarrollado de una forma bilateral en lugar de multilateral. Sin embargo, desde principios de los 2000 se han producido algunos progresos, como la creación en 2006 del ReCAAP *(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia)* y que fue adoptado por veinte países. Sin embargo, por lo que respecta a la zona trifronteriza de los mares de Sulú y Célebes, y compartida por Filipinas, Malasia e Indonesia, este acuerdo tiene limitaciones, ya que ni Malasia ni Indonesia están incluidos en él debido a la objeción del primero a que el cuartel general del ReCAAP se sitúe en Singapur y a la sensibilidad con el tema de la soberanía en el caso indonesio.

Según el centro ReCAAP, en 2016 hubo diez ataques y seis intentos de piratería en los mares de Sulú y Célebes. Por lo que respecta a los secuestros, en 2016 se secuestraron a 61 tripulantes, veintiocho de los cuales fueron liberados después de pagar el correspondiente rescate, diecisiete han sido rescatados, siete perdieron la vida y nueve siguen todavía prisioneros[8].

En mayo de 2016, Indonesia, Malasia y Filipinas acordaron incrementar las patrullas marítimas, así como fortalecer el intercambio de comunicación entre ellos. Los tres países acordaron adoptar el modelo de la patrulla MSP (Malacca Strait Patrol), que consiste en patrullas marítimas coordinadas, patrullas aéreas e intercambio de información e inteligencia, y que tanto éxito ha cosechado en la lucha contra la piratería en el estrecho de Malaca.

A pesar de esta aparente buena disposición, la sensibilidad sobre la soberanía, la falta de recursos y las cuestiones prácticas retrasaron el lanzamiento de la Patrulla Marítima Trilateral (TMP, por sus siglas en inglés), que finalmente se lanzó en junio de 2017, mientras que la patrulla aérea comenzó cuatro meses después.

Situación actual

Según los datos de ReCAAP, durante el periodo de enero-junio de 2018, en los mares de Sulú y Célebes ha habido un total de cuarenta incidentes de piratería y de robo armado en buques, de los cuales once se quedaron en el intento. Se trata de la cifra más baja registrada en diez años y comparado

[8] Storey, I. *Op. cit.*

con el mismo periodo del año anterior, en el que se contabilizaron 47 incidentes; se observa una disminución de un 15 %[9].

De los cuarenta incidentes producidos entre enero y junio de 2018, 37 fueron robos armados a buques, mientras que 3 fueron actos de piratería. Por lo que respecta a los secuestros, durante este periodo no se ha producido ninguno, ni de tripulación ni de barcos, aunque la amenaza persiste. A pesar de estos datos optimistas, el ReCAAP reitera la necesidad de mejorar la vigilancia, incrementar el número de patrullas y responder lo antes posible ante el aviso de un incidente.

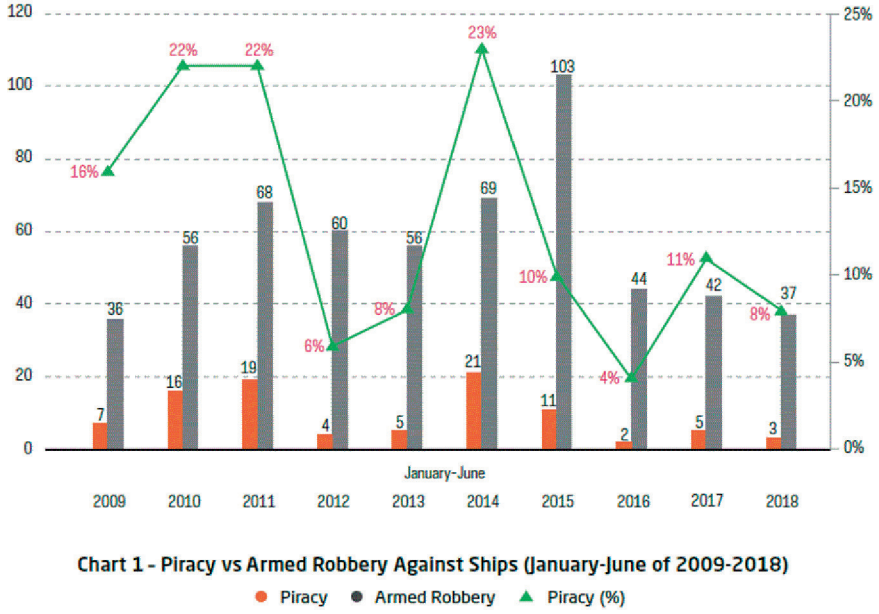


Imagen 2

Este descenso puede ser debido, en parte, a la respuesta del Gobierno de Filipinas en su lucha contra ASG. Esta respuesta se ha desarrollado en varias direcciones: operaciones contrainsurgencia en tierra (COIN, en inglés), modernización de su vigilancia marítima y fomento de las relaciones diplomáticas con Malasia e Indonesia[10].

En los primeros cien días del gobierno de Duterte, se han lanzado 571 operaciones militares que han conseguido neutralizar a 94 militantes de ASG y conquistar algunos territorios estratégicos, como la colina 355 en Tipo-Tipo,

[9] http://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/half-year/ReCAAP%20ISC%20Half%20Yearly%202018%20Report.pdf

[10] Ramos, R. «Philippines: Shifting Tides in the Sulu-Celebes Sea». *Indo-Pacific Insigth Series*, volume 4, April, 2017.

en Basilan[11]. Este aumento de presión de las operaciones militares también ha provocado la rendición de algunos de los miembros de ASG, pero ha hecho saltar las alarmas en Malasia debido a la posibilidad de que otros de sus miembros puedan migrar por mar hacia Sabah.

Por lo que respecta a las capacidades, el Gobierno filipino ha emprendido acciones unilaterales para afrontar las amenazas a la seguridad que se están produciendo en la zona y está apostando por la modernización de sus capacidades marítimas como parte de un nuevo enfoque dirigido hacia la seguridad exterior frente a la seguridad interior, en parte debido también al incremento de la tensión geopolítica en el mar del Sur de China. Esta modernización incluye tanto la adquisición de buques de guerra y de vigilancia costera; la creación del Maritime Situation Awareness Centre (MSAC) en 2011, que permite mejorar la vigilancia de las costas y responder a las amenazas de seguridad marítima como la piratería y los secuestros, y el despliegue de guardias armadas para la escolta y protección de buques en el área de Zamboanga, Sulú y Tawi-Tawi.

Por otro lado, la Guardia Marítima Costera también se ha movilizado para vigilar los pasos de Sulú y Sibutu con el propósito de interceptar embarcaciones piratas y proporcionar información directa sobre los incidentes que ocurran. Esta información será utilizada por el centro ReCAAP para la emisión de informes.

Por lo que respecta a la colaboración diplomática entre Filipinas, Indonesia y Malasia, las disputas territoriales que se dan en los mares de Sulú y Célebes han supuesto un freno para que los países fronterizos establezcan las medidas de confianza necesarias para abordar el auge de la piratería de una forma coordinada. Estas disputas territoriales tienen lugar sobre Sabah, entre Malasia y Filipinas, y los bloques de Ambalat, entre Indonesia y Malasia.

Sabah está reconocido por las Naciones Unidas y la comunidad internacional como parte del Estado de Malasia desde la formación de la federación en septiembre de 1963. Sin embargo, Filipinas mantiene todavía una reclamación sobre el territorio argumentado que fue arrendado, y no cedido, a Malasia. Desde la llegada al poder de Duterte, esta reclamación está cobrando fuerza[12].

En el mar de Célebes, Indonesia y Malasia también mantienen un conflicto territorial en el área de Ambalat, rica en petróleo y gas, que ha llegado a veces a generar grandes momentos de tensión, como los que protagonizaron ambas Armadas en 2005 y 2009.

11 Ibídem.

12 https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/duterte-vows-to-pursue-philippine-claim-to-sabah

Estas disputas territoriales y la indefinición de fronteras complican las actuaciones de vigilancia, principalmente las *persecuciones en caliente*, cuando las fuerzas de seguridad de un país entran en la jurisdicción de otro país durante la persecución de criminales. De hecho, hasta la fecha no se ha informado sobre la realización de estas actividades ni tampoco se ha acordado ningún procedimiento operacional común para la actuación de las Fuerzas Armadas de los tres países, lo que demuestra la gran sensibilidad de los tres países en todo lo relacionado con su soberanía.

A pesar de estas reticencias y dado el carácter internacional de los problemas de seguridad marítima que presentan los mares de Sulú y de Célebes, los tres países han intentado fomentar las relaciones diplomáticas. De hecho, la cooperación trilateral en materia de seguridad entre Filipinas, Indonesia y Malasia comenzó en 2002 con la firma del acuerdo denominado *Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*.

El propósito de este acuerdo era fortalecer la colaboración relacionada con crímenes trasnacionales como el terrorismo, el blanqueo de dinero, el contrabando y la piratería marítima. Conforme a este acuerdo, se creó un comité para las actividades administrativas y operacionales, y se establecieron redes de comunicación y el intercambio de información. A pesar del buen propósito del acuerdo, la realidad es que se trataba más de una declaración de la necesidad de una cooperación en materia de seguridad que de la puesta en marcha de medidas concretas.

Debido al aumento del número de casos de piratería y la implicación de ASG en algunos de ellos, en agosto de 2016 los tres países firmaron un acuerdo denominado *Trilateral Cooperative Arrangement* (TCA) para establecer una política en la zona trifronteriza con la intención de fortalecer la cooperación en materia de seguridad marítima. Este acuerdo —que estaba basado en el establecido entre Indonesia, Malasia y Singapur en 2004 para vigilar el estrecho de Malaca— proporciona el marco para realizar patrullas marítimas coordinadas (TMP), ejercicios militares terrestres y navales, y para establecer corredores. En los procedimientos de actuación se deja claro que las operaciones unilaterales no están permitidas y que antes de entrar en aguas jurisdiccionales de otro país es obligatorio informar a las autoridades competentes.

La implementación del TCA sufrió un retraso como consecuencia de la necesidad de establecer los procedimientos operacionales y desarrollar las infraestructuras adecuadas. Pero la simple sugerencia de buscar agentes externos para contribuir de forma directa a la seguridad en la zona ha servido de catalizador para conseguir que las patrullas trilaterales hayan comenzado a actuar, puesto que Indonesia y Malasia son reacios a la participación de agentes externos. En el caso del estrecho de Malaca, fue Indonesia quien fomentó la colaboración entre los Estados afectados ante el aviso de participación de EE. UU. en la seguridad del estrecho. En el caso de la TMP, el

detonante fueron las declaraciones de Duterte sugiriendo que China debería enviar buques para patrullar por los mares de Sulú y Célebes[13]. Para evitar esta participación, los tres países aceleraron la puesta en marcha del acuerdo con el lanzamiento de una patrulla en junio de 2017 desde Bangao, en el sur de Filipinas, que en la actualidad está completamente operacional. Posteriormente, en octubre de 2017, se lanzó una patrulla aérea, conocida como la Trilateral Air Patrol (TAP por sus siglas en inglés).

Además de la no injerencia de agentes externos en la seguridad de estos mares, la presencia cercana del problema yihadista y la posible actuación de estos grupos en un entorno marítimo también han acelerado la puesta en funcionamiento de la TMP. La crisis de Marawi (Filipinas) —que comenzó en mayo de 2017 y en la que, durante cinco meses, las Fuerzas Armadas de filipinas se enfrentaron a una coalición de grupos radicales islamistas, incluidos el Estado Islámico y ASG— ha contribuido a fomentar la colaboración entre los tres países.

Aparte de la lucha contra la piratería, uno de los principales objetivos del TCA es garantizar que los grupos terroristas no utilicen el mar de Sulú como su principal ruta hacia Malasia y los países vecinos. Por este motivo, la colaboración entre Malasia, Filipinas e Indonesia pretende focalizarse también en establecer canales de comunicación institucionales para compartir información. En 2018, se pretende establecer puntos de coordinación que podrían localizarse en Bongao, Tawau (este de Malasia) y Tarakan (norte de Indonesia).

Por otro lado, aunque los Estados que rodean el mar Sulú no permiten el empleo de agentes de seguridad armados en sus aguas territoriales, es bastante frecuente que en los buques lleven personal de seguridad privado no armado[14].

El papel de los actores externos

Como ya se ha comentado anteriormente, el incidente de Marawi —en el que se despertaron los miedos por la cercanía del EI— ha supuesto un giro en la colaboración no solo interna entre Indonesia, Filipinas y Malasia, sino también abre la posibilidad a la colaboración de otros países. Entre ellos se encuentran Tailandia, Brunei y Singapur como posibles participantes u observadores[15]. De momento, solo Singapur participa de forma más activa en el TCA, ya que comparte información procedente del Information Fusion Centre (IFC), situado en la base naval de Changi.

13 https://www.rappler.com/nation/194415-duterte-china-secure-sulu-celebes-seas-pirates

14 http://www.ariesmarine.eu/piracy-and-kidnapping-in-sulu-celebes-sea/

15 http://www.theborneopost.com/2017/08/13/joint-air-patrols-in-sulu-sea/

Como sucede con otros problemas de seguridad en la zona, los países del Sudeste Asiático son muy reacios a externalizar sus asuntos de seguridad. A pesar del ofrecimiento de Duterte a China para contribuir de forma activa en la vigilancia de los mares de Sulú y Célebes, no se ha materializado en ninguna acción concreta, más allá de la entrega de recursos materiales. Durante la crisis de Marawi, China proporcionó rifles de asalto y municiones, y en julio de 2017 ha donado cuatro patrulleras pequeñas a Filipinas y treinta lanzagranadas de 40 mm[16].

A pesar de esta contribución de China, los grandes proveedores de las capacidades de los países implicados en la TCA son Japón y EE. UU. Ambos países han contribuido a mejorar la vigilancia y seguridad del Sudeste Asiático, especialmente de los países que tienen alguna disputa territorial en el mar del Sur de China.

Japón

Durante los últimos meses, Filipinas y Japón han estrechado su vínculo bilateral en materia de seguridad por intereses estratégicos para ambos países. Japón busca estrechar lazos con los países del Sudeste Asiático, incluyendo el ámbito de la defensa. Por su parte, Filipinas busca fortalecer sus capacidades militares para hacer frente al terrorismo y a las disputas en el mar del Sur de China, para lo que está llevando a cabo una importante modernización de su Guardia Costera[17].

Esta colaboración Japón-Filipinas en materia de defensa se vio reforzada con la presidencia de Shinzo Abe y de Benigno Aquino para hacer frente a las crecientes pretensiones de China en el mar de Este y del mar del Sur de China.

A la aportación de Japón de material y entrenamiento para cooperar en el *Maritime Safety Capability Proyect* (MSCIP), establecido hace algunos años, se ha sumado el pacto firmado en marzo de 2016 sobre transferencia de equipamiento y tecnología que abre la puerta a nuevas colaboraciones en materia de defensa y que es posible gracias al levantamiento de la prohibición de la exportación de armas establecida en la legislación japonesa. La donación de cinco aviones TC-90 en marzo de 2017 a Filipinas constituye la primera vez que Japón ha transferido su exceso de equipamiento a otro país libre de carga tras la modificación de su legislación[18]. Los aviones TC-90 pueden ser empleados en múltiples operaciones, desde misiones de respuesta a desastres a misiones de seguridad marítima. Con un rango de 1 900 km, estos aviones doblarán el área que Filipinas podría patrullar antes de tenerlos[19].

16 http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/30/c_137357027.htm

17 http://www.modernizationanddefense.com/2017/12/the-complete-shopping-list-of.html

18 https://thediplomat.com/2018/03/a-big-week-for-japan-philippines-defense-ties/

19 https://thediplomat.com/2018/03/a-big-week-for-japan-philippines-defense-ties/

Para Japón, esta donación sirve para continuar estrechando la colaboración con los países del Sudeste Asiático y del conjunto de la ASEAN, y principalmente para introducirse en el mercado de la defensa, en el que hasta ahora permanecía al margen.

Por lo que respecta a los buques, y al amparo del MSCIP, Japón ha construido buques para ayudar a la Guardia Costera filipina en sus tareas de vigilancia. El número de buques acordado era de diez, que serían entregados en el periodo 2016-2018.

A este apoyo marítimo y aéreo, Japón va a instalar once nuevos radares costeros en el sur de Filipinas para contribuir a la seguridad de las rutas marítimas que conectan el mar Sulú con el mar de Célebes y el océano Pacífico[20].

Estados Unidos

El Sudeste Asiático se ha convertido en uno de los principales focos de atención para EE. UU., que colabora con tareas de entrenamiento, vigilancia con drones, aviones de reconocimiento, radares y buques guardacostas. Este apoyo, que comenzó con la *Southeast Asia Maritime Security Initiative,* no solo ha continuado con la era Trump, sino que la ha prolongado hasta el 2024. De hecho, en agosto de 2018, EE. UU. aprobó un fondo de trescientos millones de euros destinados la seguridad marítima, las misiones de paz y la lucha contra las amenazas trasnacionales, principalmente el terrorismo yihadista.

La presencia de EE. UU. en el sur de Filipinas tras los atentados del 11 de septiembre, bajo la denominada *guerra contra el terror* ha contribuido a intensificar la presión contra ASG. Según las cifras del Gobierno norteamericano, se ha producido una disminución de número de integrantes, que han pasado de 1 270 en 200 a 437 en 2012. Con el apoyo de EE. UU. también se ha mejorado la colaboración cívico-militar, que ha permitido que la población gane confianza en sus Fuerzas Armadas y se hayan podido llevar a cabo tareas de inteligencia que han permitido la eliminación de varios líderes de ASG. Además, ha establecido programas de entrenamiento con los países de la TMP, incluyendo los ejercicios *Cooperation Afloat Readiness and Training* (CARAT) y el *Southeast Asia Cooperation and Training* (SEACAT).

Conclusiones y perspectiva

Aunque durante el periodo comprendido entre enero-julio de 2018 no se ha producido ningún incidente real de secuestro en los mares de Sulú-Célebes ni ningún robo de carga de petróleo, la amenaza aún permanece[21].

[20] https://www.janes.com/article/77136/japan-to-assist-with-establishment-of-11-new-radar-stations-across-southern-philippines

[21] http://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/monthly/2018/ReCAAP%20ISC%20July%202018%20Report.pdf

La preocupación por el posible auge de la piratería puede justificarse por varios motivos. El primero porque las líneas de comunicación más ocupadas del mundo (SLOC) pasan por los mares del Sudeste Asiático, donde se encuentra con determinados puntos conflictivos *(choke points)* como el estrecho de Malaca y la zona trifronteriza de los mares de Sulú y Célebes. El segundo motivo está relacionado con el aumento de la actividad criminal o terrorista de ASG en el mar Sulú y del mar Célebes, ya que los secuestros ponen en peligro la viabilidad del transporte marítimo de la zona e incluso algunos armadores están considerando rutas alternativas por el este de Filipinas a través del océano Pacífico. Y un tercer motivo es la preocupación de que el Sudeste Asiático se haya convertido en una base logística para expandir el EI tras su debilitamiento en Oriente Medio. Los ataques a buques podrían constituir una forma de financiación y demostración de fuerza para otros grupos islamistas asentados en la región, como Jemaah Islamiyah, y además se podrían fomentar la vuelta de retornados para continuar con la lucha armada con el fin de proclamar un califato independiente en la región.

La vuelta de los combatientes retornados procedentes de Siria e Irak causa preocupación en el Sudeste Asiático, ya que pueden fomentar el auge del islamismo, principalmente en Indonesia, Malasia y Filipinas, que han sido los países con mayor número de militantes que han viajado a Oriente Medio para unirse a las filas del ISIS. La dificultad orográfica de la zona les puede proporcionar cobijo. La falta de regulación en las fronteras y las redes de tráfico marítimas que conectan con otras zonas conflictivas, como Ambon, Poso y Sulawesi, pueden resultar un atractivo para que los retornados usen los mares de Sulú y Célebes como centros de operación. Los retornados también podrían aumentar las capacidades de ASG, que tendría unas consecuencias muy negativas para todo el Sudeste Asiático.

El descenso de actos piratería en el primer semestre de 2018 se puede atribuir al esfuerzo del Gobierno filipino para debilitar la acción de ASG en las aguas costeras y a los avances realizados en la colaboración entre Filipinas, Malasia e Indonesia. Sin embargo, el tamaño y la cantidad de archipiélagos que es necesario vigilar, la resistencia de ASG y la limitación de los recursos que presentan los tres países fronterizos para afrontar un auge de la piratería hacen que estos mares se puedan convertir en el centro de la piratería mundial.

ASG ha sobrevivido a cinco Gobiernos, incluido al actual de Duterte, desde su formación en 1992. Todos ellos anunciaron que entre sus propósitos estaban el de eliminar este grupo armado incrementando las medidas de seguridad. La realidad es que, a pesar de los éxitos en eliminar a los principales líderes, el grupo sigue activo debido a su descentralización y a la aparición de subgrupos y nuevos líderes. Esta atomización dificulta erradicar el terror de la región de Mindanao. La falta de medios ha motivado que

tanto ASG como los subgrupos que actúan en su nombre hayan encontrado en el mar una nueva vía para la obtención de recursos mediante la realización de secuestros, y es muy probable que a medida que vayan adquiriendo capacidades, tanto de armas como de movilidad marítima, el problema se agrave.

Indonesia, Filipinas y Malasia tendrán que profundizar y consolidar la cooperación para evitar que los mares Sulú y Célebes se conviertan en el centro de la piratería mundial desbancando al golfo de Somalia. En primer lugar, podrían considerar el apoyo de naciones externas, pero que presentan intereses en la zona, como es el caso de EE. UU. aunque la relación entre el Presidente Trump y Duterte, en la actualidad, está más enfocada a una reducción de la presencia de militares norteamericanos en la región.

Otro actor que presenta interés en colaborar en la seguridad del mar Sulú y del mar Célebes es Japón, como lo demuestra el lanzamiento de una propuesta de participar en las patrullas coordinadas en el mar Sulú. También Australia está buscando establecer medidas de colaboración. Debido a los altos intereses comerciales que están en juego, la ASEAN podría suponer un marco adecuado para mejorar la seguridad de la zona.

Por lo que respecta a las disputas territoriales que entorpecen la colaboración y el establecimiento de medidas de confianza, en 2014 Malasia y Filipinas firmaron un acuerdo que daba por terminada una prolongada disputa en el mar de Célebes. Este acuerdo puede constituir un buen ejemplo para continuar por el camino de la cooperación y la colaboración en materia de seguridad.

Por último, si la economía de China se ralentiza, el comercio regional cobrará importancia, por lo que el auge de la piratería en esta zona podría representar un grave problema para el crecimiento económico de la región.

LOS MARES DE SULÚ Y CÉLEBES: ¿UNA NUEVA SOMALIA?	
1991	Fundación de ASG.
2002	Firma del *Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures.*
2004	Atentado contra un ferry en la bahía de Manila.
2014	ASG jura lealtad al ISIS.
2016	Firma del TCA.
2017	Incidente de Marawi. Muerte de Isnilon Totoni Hapilon. Comienzo de la TMP y TAP.

INDICADORES GEOPOLÍTICOS			
	Indonesia	**Malasia**	**Singapur**
Extensión	1 904 569 km^2	329 847 km^2	697 km^2
Litoral	54 716 km	2 742 km	193 km
Población	255 993 000	30 513 848	5 674 472
Tasa de crecimiento	0,92 %	1,44 %	1,89 %
Religiones	Musulmanes: 87,2 %, cristianos: 9,9 %, hindúes: 1,7 %, otros: 0,9 %.	Musulmanes: 61,3 %, budistas: 19,8 %, cristianos: 9,2 %, hindúes 6,3 %, confucianos, taoístas: 1,3 %.	Budistas: 33,9 %, musulmanes: 14,3 %, taoístas: 11,3 %, católicos: 7,1 %, hindúes: 5,2 %, otros cristianos: 11 %.
Población bajo el umbral de la pobreza	11,3 %	3,8 %	No disponible
PIB	888 600 millones de $	326 900 millones de $	308 100 millones de $
PIB/per cápita	10 600 $	24 700 $	82 800 $
Tasa de crecimiento de PIB	5 %	6 %	2,9 %
PIB (sectores)	agricultura: 14,2 % industria: 45,5 % servicios: 40,3 %	agricultura: 9,3 % industria: 34,7 % servicios: 56 %	agricultura: 0 % industria: 25 % servicios: 75 %
Exportaciones	Japón 13,1 %, China 10 %, Singapur 9,5 %, EE. UU. 9,4 %, India 7 %, Corea del Sur 6 %, Malasia 5,5 %.	Singapur 14,2 %, China 12 %, Japón 10,8 %, EE. UU. 8,4 %, Tailandia 5,3 %, Hong Kong 4,8 %, Australia 4,3 %, India 4,2 %, Indonesia 4,2 %.	China 12,6 %, Malasia 12 %, Hong Kong 11 %, Indonesia 9,4 %, US 5,9 %, Japón 4,1 %, Corea del Sur 4,1 %.
Importaciones	China 17,2 %, Singapur 14,1 %, Japón 9,6 %, Corea del Sur 6,7 %, Malasia 6,1 %, Tailandia 5,5 %, EE. UU. 4,6 %.	China 16,9 %, Singapur 12,6 %, Japón 8 %, EE. UU. 7,7 %, Tailandia 5,8 %, Corea del Sur 4,6 %, Indonesia 4,1 %.	China 12,1 %, Malasia 10,7 %, EE. UU. 10,3 %, Corea del Sur 5,9 %, Japón 5,5 %, Indonesia 5,1 %, Emiratos Árabes 4,2 %, Arabia Saudí 4 %.

Gasto militar (% PIB)	0,78 %	1,5 %	3,52 %
Ranking mercado negro*	13	40	66
Valor mercado negro*	23 050 millones de $	2 990 millones de $	269,3 millones de $

Datos obtenidos de https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html
***http://www.havocscope.com/country-profile/**

Capítulo undécimo

La paz en Colombia es solo aparente

Andrés González Martín

Resumen

Colombia vive en guerra civil desde hace más de cincuenta años. Podría señalarse que lo más acertado no es hablar de una, sino de muchas guerras civiles. Algunas con el paso del tiempo se han transformado en otras nuevas sin serlo del todo. Otras han convivido durante años.

De forma general no es fácil determinar cuándo termina una guerra civil, en el caso colombiano todavía es más complejo por la reconversión de distintos ejércitos guerrilleros, por la aparición de las llamadas disidencias, por el fraccionamiento de frentes y, por supuesto, por la reconversión de muchos de estos movimientos en bandas criminales dispuestas a mantener los negocios ilícitos con los que se financiaban. A lo largo de la historia, la firma de diferentes acuerdos de paz no ha resuelto el problema de la violencia.

Algunas cuestiones analizadas por los teóricos dedicados al estudio de las guerras civiles, especialmente los dedicados a analizar la forma de finalizarlas, no recibieron la suficiente atención y apoyo sostenidos.

La situación puede ser tan grave como para que, según la opinión de la Fundación Paz y Reconciliación, no deba descartarse en un plazo no muy largo, debido a estas nuevas violencias en competencia por controlar los antiguos dominios de las FARC y sus negocios, Colombia regrese a la situación de conflicto armado nacional que ha tenido durante más de cincuenta años.

Existe la posibilidad de que los focos de violencia que quedaron vivos después del cumplimiento de los acuerdos de desmovilización y desarme generen un fenómeno de metástasis social que haga renacer el conflicto armado a nivel nacional.

Palabras clave

Colombia, FARC, Iván Márquez, disidencia, guerra civil, narcotráfico, bandas criminales (BACRIM).

Abstract

Colombia has been going through a civil war for more than fifty years. We are not really talking about one but many civil wars. Some with the passage of time have transformed into new ones without being completely. Others have lived together for years.

It is not easy to determine when a civil war ends, in the Colombian case it is still more complex due to the reconversion of different guerrilla armies, the appearance of so-called dissidence, the splitting of fronts and, of course, the reconversion of many of these movements in criminal gangs, willing to keep the illicit businesses with which they were financed. Throughout history, the signing of different peace agreements has not solved the problem of violence.

Some issues analyzed by the theorists dedicated to the study of civil wars, especially those dedicated to analyzing the way to end them, did not receive enough attention and sustained support.

According to the opinion of the Peace and Reconciliation Foundation, it should not be discarded in a very short time, due to these new violence in competition for controlling the old dominions of the FARC and its businesses, Colombia return to the situation of national armed conflict that the country has had for more than fifty years. There is a possibility that the violence that remained alive after the fulfillment of the demobilization and disarmament agreements generate a phenomenon of social metastasis that will reignite the armed conflict at the national level.

Keywords

Colombia, FARC, Iván Márquez, dissidence, civil war, drug trafficking, criminal gangs (BACRIM).

Introducción

Colombia vive en guerra civil desde hace más de cincuenta años. Esta afirmación seguramente será considerada desmedida por muchos, y no les falta razones del todo. Qué es y qué no es una guerra civil no es algo sobre lo que todo el mundo esté de acuerdo. El debate terminológico no tiene solución en la revisión de los hechos objetivos, es una cuestión relacionada fundamentalmente con la percepción política de cada uno de los protagonistas.

Hay muchas alternativas que permiten evitar hablar de guerra civil, cada una con un matiz diferenciador, que tienen que ver más con la proyección de un mensaje político que con la realidad que se quiere tratar. *Guerra civil* puede hacer daño a los oídos, es demasiado fuerte. Podemos utilizar *conflicto interno colombiano*, que seguramente será una expresión mucho más fácilmente aceptada. Más fácilmente aceptada porque ofrece más alternativas que una guerra, porque genera más confianza en la capacidad de gestión de la violencia, porque desdramatiza la situación y porque de alguna manera reconoce la igualdad de las partes ante un problema que solo pueden resolver juntas.

Cuando entra en juego la palabra *guerra* sería bueno recordar que es difícil escapar de la consideración derivada de la famosa cita del general Douglas MacArthur: «En la guerra no hay sustituto de victoria»[1]. *Conflicto*, por el contrario, es un término mucho más elástico y de alguna manera apunta a la necesidad de resolución dialogada y negociada entre las partes. José Saramago, acertadamente, sostenía que las palabras no son inocentes[2]. La decisión de utilizar unas y otras no es neutra. Por eso, otros de los muchos tratamientos que podrían utilizarse serían sin duda inaceptables en ciertos ámbitos: *guerra insurgente, guerra revolucionaria, guerra de guerrillas, guerra limitada, guerra prolongada, subversión, rebelión, terrorismo*, y la lista continuaría alargándose mucho con usar un poco la imaginación.

En otro sentido, podría señalarse que lo más acertado no es hablar de una, sino de muchas guerras civiles en Colombia. Algunas, con el paso del tiempo, se han transformado en otras nuevas sin serlo del todo. Otras han convivido durante años. Los grupos armados alzados contra la autoridad del Estado han sido muchos y su relación ha estado también marcada por el uso de la violencia entre ellos, al competir por el control de territorio y la población.

El Estado se ha enfrentado simultáneamente a muchos enemigos que, a su vez, combatían entre sí. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército Popular ha sido la guerrilla más fuerte. Desafió la pervivencia de la república desde 1964 hasta que se firmaron los acuerdos de paz en

[1] «In war there is no substitute for victory».

[2] https://www.lanacion.com.ar/655874-las-palabras-no-son-inocentes-ni-impunes-dijo-saramago

septiembre de 2016. Pero además tendríamos que recordar al Movimiento 19 de abril (M-19), al Ejército de Liberación Nacional (ELN), al Ejército Popular de Liberación (ELP), al Movimiento Armado Quintín Lame, y así hasta 34 organizaciones guerrilleras de diferente entidad que desde la década de los sesenta han operado en Colombia[3]. Actualmente, la única guerrilla activa es el ELP. Los pequeños restos de disidentes del Ejército Popular de Liberación, ahora llamados los Pelusos por su disminuida entidad, no son considerados un movimiento guerrillero por el Gobierno; además, sus actividades ahora están dedicadas fundamentalmente a actividades ilícitas relacionadas con la producción de cocaína y el contrabando. A la larga lista de siglas guerrilleras habría que añadir los distintos grupos paramilitares, denominados *autodefensas*, y las bandas simplemente criminales.

La constante y progresiva desmovilización de guerrillas y paramilitares no ha resuelto el problema de la violencia. Muchos de los antiguos combatientes se agruparon en las llamadas *bandas emergentes* o *bandas criminales* (BACRIM) con el objetivo de seguir manteniendo el control del territorio para contar con bases seguras y amparar sus negocios ilícitos, especialmente el de la droga. Movimientos que inicialmente se rebelaron contra el Estado adoptando una modelo guerrillero de lucha contra el poder establecido decidieron mutar y transformarse en narcoguerrillas que utilizaban la droga como una fuente más de financiación. El colapso del comunismo, la disolución de la URSS, el desgaste de la guerra y las oportunidades de integración ofrecidas por los Gobiernos de la república, que siempre ha mantenido abierta la puerta a un final negociado de las diferentes violencias, impulsó la desmovilización de muchas de las organizaciones subversivas y paramilitares. No obstante, ha sido muy frecuente que el liderazgo de muchos de estos movimientos fuera cuestionado durante las negociaciones de paz o su implementación por grupos disidentes que decidieron oponerse a los acuerdos de paz y seguir su propio camino, normalmente más delictivo que político.

Antecedentes

Si de forma general no es fácil determinar cuándo termina una guerra civil, en el caso Colombiano es todavía más difícil por la reconversión de distintos ejércitos guerrilleros, por la aparición de las llamadas disidencias, por el fraccionamiento de frentes que deciden por distintas razones tomar su propia iniciativa y constituir nuevos grupos armados con su propia identidad y, por supuesto, por la reconversión de muchos de estos movimientos en bandas criminales dispuestas, una vez sublimada su causa, a mantener los negocios ilícitos con los que se financiaban. En la actual situación, afir-

[3] Datos del Observatorio de Paz y Conflicto (OPC) de la Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/3614/6980/1326/OPC_Organizaciones_Guerrilleras_Colombia_29_07_16_dv.pdf

mar que la guerra civil en Colombia ha terminado supondría aceptar que la violencia que persiste es únicamente fruto de las acciones criminales de grupos reconvertidos. Es decir, que el modelo de violencia persistente es el mismo que el de México.

La *mexicanización* de la violencia no conlleva un riesgo vital para la supervivencia del Estado. Las bandas criminales no tienen como objetivo tomar el poder o destruir el Estado porque necesitan que la economía funcione, que cierto orden político y jurídico exista para poder rentabilizar su forma de hacer negocios. Ahora bien, que el sistema político no esté directamente puesto en cuestión por las bandas criminales no es necesariamente lo mismo que el que lo esté su legitimidad. Banalizar los efectos de la mexicanización de la violencia es peligroso porque sus efectos pueden ser tan graves como para provocar el colapso del modelo democrático y del sistema político, aunque no sea el objetivo, ni siquiera lo deseado por los grupos criminales.

La situación puede ser tan grave como para desbordar los cauces institucionales habituales de acción del Estado y precisar la activación de un régimen de excepción prolongado, la concentración política de los partidos en planes de acción a largo plazo, la movilización de la sociedad civil y del pueblo. En estas circunstancias extremas, considerar la lucha contra las bandas criminales como una guerra civil no sería sino una útil amplia interpretación del concepto, pero, en tanto que es una guerra entre grupos organizados dentro del mismo país que pone en peligro la supervivencia del Estado o la aplicación de la política general del Gobierno, es una opción que no debería descartarse.

Otro factor que tener en cuenta, que refuerza la anterior consideración, está relacionado con las secuelas de las guerras entre bandas criminales y dentro de las mismas bandas criminales. Los enfrentamientos por el control de los negocios y mercados ilegales están asociados con crímenes atroces que paralizan el normal ejercicio de los derechos del conjunto de los ciudadanos en una parte del territorio y degradan sus libertades individuales y políticas. Tratar el problema exclusivamente como un problema de delincuencia común y aplicar los procedimientos habituales de un Estado de derecho democrático no es suficiente. Parte de la ciudadanía está convencida de la incapacidad del Estado de proteger sus vidas, derechos y propiedades. La sensación de indefensión puede terminar provocando la organización de grupos de autodefensa o de movimientos políticos subversivos. *Business as usual* se transforma en *bussiness as unusual*, y podría terminar imponiendo la necesidad de aceptar que el narcotráfico impone un sistema de *business as war*.

Por otra parte, determinar el final de una guerra civil o conflicto interno tiene mucho que ver también con el enfoque político de las partes. En Colombia, el presidente Pastrana, durante las negociaciones de paz con las FARC, que comenzaron en 1999, asumió que el punto de partida fundamental para con-

seguir la paz era el reconocimiento de que existía una guerra civil. El fracaso de las negociaciones en 2002 y el apoyo a una acción más decidida del Estado en la lucha contra la guerrilla favoreció la victoria electoral del presidente Álvaro Uribe. El presidente Uribe, contrariamente a la posición del presidente Pastrana, durante su mandato, sostuvo que el país no vivía una guerra civil y que la paz se alcanzaría con el fortalecimiento del Estado, paso a paso en la lucha contra el terrorismo criminal practicado por los grupos armados[4].

El enfoque opuesto de uno y otro presidente no tenía tanto que ver con lo que realmente estaba pasando en el país, sino con la visión política de cada uno de ellos sobre el final de la lucha. Para el presidente Pastrana, una negociación de un Estado democrático con una guerrilla comunista solo podía aceptarse reconociendo el estado de guerra. Por el contrario, para el presidente Uribe, la victoria contra las FARC exigía cerrar la puerta a la negociación de la paz negando la existencia de una guerra. El éxito de la política aplicada por el presidente Uribe permitió no solo convencer a las FARC de que habían llegado a una situación en la que alcanzar sus objetivos era imposible, sino además consiguió una extraordinaria reducción de los cultivos de coca[5].

En 2002, la opinión pública había dejado de apoyar el proceso de paz. Los continuos ataques de la guerrilla y la falta de resultados del proceso habían destruido la confianza de los ciudadanos. Aunque las FARC eran solo uno de los actores del conflicto colombiano se habían transformado en el enemigo público número uno[6].

Las partes resuelven su conflicto por medio de un acuerdo solo cuando están listas para hacerlo, cuando no hay otra alternativa porque los medios unilaterales para lograr un resultado satisfactorio están bloqueados y ambas partes sienten que se encuentran en una situación incómoda y costosa.

---

4 Tokatlian, Juan Gabriel. «Una reflexión en torno a Colombia 1999-2002: Negociación para la paz o proceso para la guerra». *Foro Internacional,* n.º 178, 2004, México.

5 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA25-2017_Paz_Colombia_Postconflicto_AGM.pdf
Cuando en 1999 se aprobó el Plan Colombia por los presidentes Andrés Pastrana y Clinton se estimaba que en Colombia se cultivaban 170 000 hectáreas de coca. Entonces este dato invitaba a muchos a considerar a Colombia un Estado fallido. Cuando en el año 2012 comenzó el proceso de paz en Colombia se cultivaban 48 000 hectáreas de coca. El Plan Colombia había sido un éxito, con una reducción del 71 % de los cultivos. Durante los cuatro años que ha durado el proceso de paz las áreas de cultivo han crecido llegando en 2016 a casi 190 000 hectáreas. Los extraordinarios resultados de doce años de trabajo para erradicar los cultivos del Plan Colombia se han esfumado durante los cuatro años de conversaciones con las FARC. Se estima que en la actualidad hay más de 3 500 bandas criminales (BACRIM) en Colombia dedicadas al negocio de la droga.

6 Díaz, Fabio Andrés; murshed, Syed Mansoob. (2013) «'Give War A Chance': All-Out War as a Means of Ending Conflict in the Cases of Sri Lanka and Colombia, Civil Wars». *Journal Civil Wars* 15, Taylor & Francis, Londres.

En ese momento, se aferran a propuestas que generalmente han estado en el aire durante mucho tiempo y que solo ahora parecen atractivas[7].

El presidente Manuel Santos Calderón consideró que en 2012 la situación había madurado lo suficiente para poner en marcha una nueva ronda negociadora. El presidente aliñó el momento preparando los acuerdos de paz porque entendía que se había llegado a una situación de bloqueo mutuo. Aceptó que no había otra alternativa que la negociación porque se había llegado a una situación de estancamiento. Normalmente en una guerra el factor determinante para que las partes reconozcan una situación de estancamiento es el militar. El presidente Manuel Santos llegó a la conclusión de que la victoria del Estado frente a la guerrilla no podía alcanzarse, al menos durante su presidencia.

Otra opción que los estudios teóricos apuntan, aunque la recogen como excepcional por las pocas ocasiones históricas en las que ha surgido, y podría servir para explicar la decisión de negociar la paz es que el presidente Santos llegara a la conclusión de que podía ganar más con un acuerdo de paz que con la victoria sobre el enemigo[8]. Efectivamente, el presidente ganó el Premio Nobel de la Paz, y una proyección internacional de su imagen que posiblemente no haya alcanzado ningún presidente de la república. Ahora bien, ganar o perder no se refiere a la persona del presidente de la república, sino a la propia república.

Curiosamente, a pesar de todos los apoyos que puede movilizar el Poder Ejecutivo, los incondicionales apoyos internacionales que llegaron de todas partes, la presión de los medios de comunicación y lo potencialmente atractivo que resulta un proyecto adornado con la palabra *paz*, en el referéndum del 2 de octubre de 2016 los colombianos dijeron no.

El 3 de octubre de 2016, la BBC presentaba la noticia de la victoria del no con un artículo que comenzaba diciendo: «¿Cómo es posible que un país rechace un acuerdo que pondría fin a un conflicto armado que lleva más de medio siglo y costó la vida de más de 200 000 personas, un pacto que fue negociado arduamente durante cuatro años? Suena difícil de creer, pero sucedió este domingo en Colombia»[9].

La pregunta de la BBC desde luego cuestiona la racionalidad de la decisión de la ciudadanía colombiana, pero no cuestiona la racionalidad de los acuerdos de paz. La victoria del no es imposible que la entienda quien no ha leído el contenido de los acuerdos, más aun si considera el acuerdo de paz bueno en sí mismo sea cual sea su contenido. La perspectiva del tiempo transcu-

[7] https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TimingofPeaceInitiatives_Zartman2001.pdf

[8] https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TimingofPeaceInitiatives_Zartman2001.pdf

[9] https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537629

rrido confirma que el no del pueblo colombiano fue sin duda ninguna una decisión racional. En cualquier caso, los resultados del refrendo no fueron suficientes para paralizar la voluntad del Poder Ejecutivo de mantener el rumbo y finalmente aprobar los acuerdos con el apoyo del Legislativo y del Poder Judicial[10].

La gran esperanza que surgió en algunos sectores políticos y sociales colombianos, alimentada por los medios de comunicación nacionales y especialmente internacionales, al firmarse los acuerdos de paz en 2016, con el paso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos se ha ido diluyendo. Algunos de los problemas y cuestiones analizados por los teóricos dedicados al estudio de las guerras civiles, especialmente los dedicados a analizar la forma de finalizarlas, no recibieron la suficiente atención y apoyo sostenidos.

Barbara Walter, en su investigación sobre las exigencias necesarias para alcanzar el éxito en los compromisos de paz de las guerras civiles, llega a la conclusión de que es imprescindible que los acuerdos alcanzados sean creíbles. Una necesaria consecuencia de esta exigencia es la extraordinaria importancia de la presencia de un mediador externo con capacidad de asegurar la desmovilización, el desarme y, especialmente, asegurar la implementación de los compromisos adoptados durante el posconflicto[11]. Ni Cuba, como mediador durante las conversaciones de paz, ni la ONU, centrada en la desmovilización y el desarme, pero con una reducida implicación en el posconflicto, han sido actores capaces de desempeñar el papel mediador necesario para garantizar la aplicación de los acuerdos una vez finalizados los combates. Otro aspecto necesario para que la paz sea creíble, desde luego importante, es que las bases políticas de la nación y de la guerrilla estén dispuestas a pagar el precio de la paz.

Atendiendo a las consideraciones de los teóricos, otro elemento, que sin duda no ha sido suficientemente considerado, son las disputas internas por los dividendos de los acuerdos de paz. La urgencia por poner en marcha el proceso de desarme —o *dejación de las armas*, como prefieren decir las FARC—, la rápida concentración de los guerrilleros en las zonas veredales, sin un suficiente acompañamiento de programas de integración, y la necesidad de alimentar a la opinión pública con noticias y datos que pusieran en evidencia el avance de los compromisos adoptados por las partes, sin prestar atención y recursos suficientes para consolidar todo lo que se publicitaba, han favorecido que en las antiguas áreas de dominio guerrillero emerjan nuevas violencias. El Estado no ha dispuesto de los medios suficientes para hacerse

[10] Ver González Martín, Andrés (2017) «La violencia política en Colombia y la paz que está por venir: ¿Por qué las desafecciones a los acuerdos de paz y su implementación?». IEEE, Ministerio de Defensa. *Cuaderno de Estrategia*, n.º 188, 2017, Madrid.

[11] Walter, Barbara F. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princenton: Princenton University Press 2002.

presente en estos territorios, imponer el imperio de la ley y poner en marcha los programas previstos de regeneración del tejido social y económico.

De la misma manera, tampoco se dedicó la atención suficiente a la disidencia de las FARC, que muchos consideraron un fenómeno marginal que en poco tiempo se disolvería. El presidente de la República, Juan Manuel Santos, afirmó durante el acto final de dejación de armas, en el municipio de Mesetas, en el departamento de Meta: «Las FARC como grupo armado dejaron de existir después de 53 años. Hoy, 27 de junio, para mí, y creo que para la inmensa mayoría de los colombianos, es un día muy especial, un día que jamás olvidaremos: el día en que las armas se cambiaron por las palabras»[12].

Sin embargo, antes de cumplirse un año de las declaraciones del presidente Manuel Santos Calderón, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) publica un informe en abril de 2018 titulado *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las* FARC[13], que no presenta un panorama tan claro. Recordar el «adiós a las armas, adiós a la guerra, bienvenida la paz», pronunciado por el comandante de las FARC Rodrigo Londoño, es hoy incómodo e impertinente.

El informe de FIP comienza señalando:

> *«El surgimiento de disidencias es, precisamente, uno de los principales desafíos durante las fases de negociación e implementación de los acuerdos. Si bien no es el único factor de riesgo, tampoco se puede negar su capacidad para desestabilizar las condiciones de seguridad en ámbitos rurales y urbanos, dinamizar economías criminales e influir negativamente en la implementación de los acuerdos de paz. Se trata de estructuras armadas que —con sus respectivas dimensiones, rasgos y variaciones—, pueden competir en el plano militar, político y social de forma directa a la acción del Estado y sabotear sus esfuerzos para la construcción de la paz o los anhelos de quienes sí dejaron las armas».*

Las disidencias de las FARC son las FARC, al menos parte de ellas. Desgraciadamente, desde la emisión del informe del FIP no han dejado de aumentar sus capacidades y acciones criminales. Las declaraciones del presidente Santos y del comandante de las FARC, pronunciadas el 27 de junio del pasado año, ahora muy pocos se atreverían a repetirlas. Los que entonces denunciaban que las FARC no estaban desarmadas tenían razón.

Resulta dramático descubrir que la propia experiencia colombiana en anteriores procesos de paz, que ofrece tantas lecciones aprendidas para los investigadores, no se haya aprovechado. La política de generar expectativas imposibles de cumplir, que acabarán inevitablemente generando frustración y desconfianza en la sociedad colombiana, había fracasado antes. Tanto en el caso de la desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL) como

12 http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/27/5952829eca47412e438b465e.html

13 http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

en el caso de los grupos paramilitares, singularmente, la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), decenas de grupos continuaron o resurgieron como organizaciones armadas después de los acuerdos de paz.

No es fácil identificar cuándo una guerra civil termina. En Colombia es especialmente difícil. Ni siquiera es fácil cuando una de las parte se alza con la victoria militar. La guerra civil norteamericana continuó durante mucho tiempo en algunas zonas del sur, sostenida por grupos guerrilleros y de resistencia como el Ku Klux Klan. En España, la guerra civil finalizó con la victoria nacional el 1 de abril de 1939. Sin embargo, al finalizar la guerra mundial en 1945, los maquis sostuvieron una guerra de guerrillas durante varios años.

No hay un acuerdo unánime cuando se trata de determinar el final de una guerra civil. Más todavía cuando la guerra no termina con la victoria de una parte, sino con un acuerdo negociado. En el caso colombiano, en muchas ocasiones se han alcanzado acuerdos de paz y desmovilización con los alzados en armas contra el Estado para, en poco tiempo, reeditarse el conflicto.

En el caso colombiano, el final de una guerra civil ha sido la antesala de otra. Los esfuerzos de las partes por abrir una negociación son solo paréntesis en un continuo que parece gravitar sobre el destino del país. Las guerras civiles de hoy son en gran parte consecuencia de las anteriores, que comenzaron con la independencia y se prolongaron de forma más o menos continua hasta 1903 para volver a emerger en el año 1948 con el periodo conocido como *la violencia*. Entre 1948 y 1950 se estima que murió prácticamente el 2 % de la población del país en esta lucha entre liberales y conservadores que terminó con el Pacto de Sitges en 1958. El resultado del pacto fue un Gobierno bipartidista del Frente Nacional que dejó fuera del escenario político a otras fuerzas emergentes. Pocos años después, a comienzo de los sesenta, algunos de los protagonistas del conflicto volverán a tomar las armas.

Las autodefensas campesinas, de carácter comunista, donde habían recalado antiguos combatientes liberales de izquierdas, entre los que se encontraba Pedro Antonio Marín Marín, más conocido como Manuel Marulanda Vélez o *Tirofijo*, serían el germen de las FARC. Tirofijo fue cofundador en 1964 de las FARC y su primer comandante hasta su muerte en 2008. Desde los veinte años en las milicias liberales hasta su muerte a los ochenta años como comandante de la guerrilla marxista-leninista de las FARC, Tirofijo no dejó nunca de luchar contra el Estado, y saltaba de guerra en guerra y de causa en causa.

Los múltiples intentos de negociación han sido muy controvertidos y han arrastrado fuertes traumas. No siempre han fructificado, y cuando lo han hecho no han sido aceptados por todos. Muchos de los que decidieron integrarse en la vida política fueron asesinados y los que se mantuvieron al margen

vieron reforzada su decisión de resistir. Los odios enraizados en anteriores conflictos y la política partidista han debilitado al Estado durante demasiado tiempo, lo que ha impedido la consolidación plena de un sistema político constitucional suficientemente fuerte como para permitir la acción del Estado en todo el territorio nacional.

La guerra impone una movilización emocional que continúa alimentándose y creciendo con el drama que el combate impone y con la ansiedad, el estrés y la incertidumbre que inevitablemente vienen asociados al uso de la violencia contra otros y de otros contra los tuyos. Los objetivos por los que comienza y continúa la guerra, la evaluación del coste de sostenerla o la disposición para aceptar los incentivos que pueden derivarse de un acuerdo negociado de paz son cuestiones que difícilmente pueden abordarse desde el cálculo racional, porque todo está encadenado a ciegas y a muy poderosas pasiones. La tensión de las emociones juega un papel fundamental en todas las guerras, pero de forma singular en las civiles porque los niveles de violencia criminal y crueldad son especialmente altos.

Un conflicto entre Estados puede provocar más muertes y más destrucción que una guerra civil, pero, en una guerra civil, el asesinato, la venganza, la tortura, la limpieza étnica, la purga política, el sadismo, las atrocidades practicadas con iniquidad —en resumen, la falta de humanidad— presentan una intensidad mucho mayor. Los efectos de la violencia no tienen que ver solo con el daño que produce, sino también e incluso más con la forma en la que estos daños se infringen y quién los infringe a quién. En las guerras civiles, los daños en muchas ocasiones los provocan personas conocidas o que se pueden identificar después de finalizar las hostilidades.

En la guerra civil norteamericana, la campaña de Sherman desde Chattanooga hasta Atlanta, que continuó después en Georgia y Carolina del Sur hasta la costa, tenía como propósito destruir la voluntad de la retaguardia confederada de seguir apoyando la guerra. El castigo que se impuso a la población civil fue más allá de un justificado ataque contra la economía de guerra del sur. La destrucción de todos los recursos impuso el hambre y obligó a muchas personas a abandonar sus hogares. La guerra total y la destrucción que acompañó esta campaña dentro de una guerra civil descubrió al general Sherman que «la guerra es el infierno. La guerra es crueldad y no cabe refinarla, la guerra es, simplemente, por naturaleza o concatenación de acontecimientos, una fuerza irreprimible»[14]. Un castigo irreprimible para los habitantes de los estados del sur, que difícilmente pueden del todo olvidar el castigo, sobre todo porque hasta entonces las guerras no se hacían así. Las guerras del mundo civilizado hubo un tiempo en que se resolvían en el campo de batalla, pero la guerra civil norteamericana recuperó la vieja costumbre de romper los límites de la táctica y ampliar el campo de destrucción más allá de donde los ejércitos combaten.

[14] Aznar Fernández Montesinos, Federico. Madrid: Ministerio de Defensa 2010.

La repugnante violencia utilizada, especialmente en las guerras civiles, dificulta el final negociado y su implementación. El resultado es que la guerra se prolonga. Las guerras civiles de este siglo han durado diez veces más que las convencionales[15].

La dificultad de embridar las pasiones en las guerras civiles es tanta como para que algunos expertos hayan renunciado a considerar oportuna la intervención exterior para imponer o facilitar la paz. Consecuentemente, lo mejor que puede hacerse es dejarlas seguir su curso natural, porque el fin solo llegará cuando la violencia haya cumplido su función[16]. Esta interpretación supondría considerar las guerras civiles como algo parecido a una gripe, se curan en siete días o en una semana, pero mientras tanto solo se puede hacer una cosa, pasarla.

Sin embargo, lo cierto es que hoy en día es muy complicado evitar intervenciones exteriores en una guerra civil. Contener a los actores exteriores evitando que intervengan, o bien apoyando a algunas de las partes, o bien intentando evitar la desestabilización de la zona, o bien por razones exclusivamente humanitarias, o bien por una mezcla de todo lo anterior, es cada vez más difícil de evitar. Prácticamente en nuestros días ninguna guerra interna es completamente interna.

En Colombia, la guerra civil se prolonga como consecuencia de los intentos fallidos de los procesos de paz. En 1998, la opinión pública era favorable al proceso de paz iniciado por el presidente Andrés Pastrana Arango. Las negociaciones comenzaron sin un cese de las hostilidades y sin una agenda clara, por lo que las acciones militares de ambas partes se convirtieron en un mecanismo más de negociación. El resultado fue que la lógica del proceso de paz se transformó en guerra, lo que debilitó su credibilidad. No era evidente si en aquel momento Colombia vivía una negociación para la paz o un proceso para la guerra[17]. La frustración de la opinión pública al confirmar que el proceso de paz no estaba asociado al fin de la violencia marcó un punto de inflexión en su posicionamiento.

Distintos estudios académicos han analizado estadísticamente la duración media de las guerras civiles, no todos coinciden, pero tienen sentido en tanto que establecen un indicador de referencia que, como indicador, puede ser conveniente tenerlo en cuenta para establecer comparaciones y de alguna forma colocar cada caso particular en relación con el conjunto. Decía Gulliver en sus viajes que nada es grande ni pequeño sino por comparación,

---

15 Grant, Thomas A. «The Protraction of Internal wars». *Small wars and insurgencies*, Londres: 1992.

16 Fox, William. «The Causes of Peace and Conditions of War». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 392. Newbury Park: SAGE Publications 1970.

17 Tokatlian, Juan Gabriel. «Una reflexión en torno a Colombia 1999-2002: Negociación para la paz o proceso para la guerra». *Foro Internacional,* n.º 178, 2004, México.

por eso hay que tener en cuenta que siete años es la duración media que se atreven a establecer Paul Collier, Anke Hoeffler y Måns Söderbom en un trabajo dedicado a estudiar este asunto, lo que puede ayudar a valorar cuánto de pequeña o de grande es, en términos de duración, una guerra civil[18].

Brian Hart es más preciso y señala que la duración media de las 130 guerras civiles que se han producido en el periodo 1945-2008 es exactamente de 6,8 meses[19]. Es curioso, más o menos los siete días de la gripe se transforman en los siete años en las guerras civiles; este dato es una anécdota que podría de alguna manera adornar la tesis del dejar hacer a la guerra su función en la resolución de conflictos.

De las 130 guerras analizadas por Brian Hart, el 60 % duraron menos de lo previsto (siete años). Es muy curioso que un porcentaje, en principio mucho más alto de lo esperado si considerásemos una distribución normal del fenómeno, se sitúe en los extremos del rango. La función de distribución que podríamos dibujar acabaría teniendo una forma parecida a la espalda de un camello de tres jorobas. Menos de un año duraron el 16 % y más de quince años el 20 % de las guerras civiles. Muchas de las guerras civiles que ha sufrido Colombia superan los quince años. En concreto, las FARC llevaban combatiendo al estado 54 años, casi ocho veces la duración media.

La explicación de una duración tan prolongada, para algunas investigaciones, reside en que los grupos rebeldes han abandonado sus iniciales propósitos políticos, motivados por incentivos económicos y de poder de los líderes, por lo que necesitan seguir luchando para continuar disfrutando de los beneficios alcanzados al controlar una parte del territorio con sus recursos y a la población que allí vive.

Sin embargo, otros investigadores postulan que los rebeldes tienen motivaciones políticas irreconciliables con el Estado, y los aspectos económicos son solo una fuente necesaria de financiación que les permite seguir luchando por objetivos políticos, lo que evita una derrota militar rotunda.

No obstante, es posible que de alguna manera los movimientos insurgentes y guerrilleros busquen combinar ambos enfoques para desarrollar una narrativa que les proporcione una causa que involucre tanto reclamos políticos sinceros como incentivos materiales, a través del desarrollo de un modelo de negocio dentro de la guerra. Reconocer que la presencia en el conflicto de ambas motivaciones, manteniendo los rebeldes tanto demandas políticas como económicas, puede ser imprescindible para abordar una negociación de paz.

---

18 Collier, Paul; hoeffler, Anke; söderbom, Måns. *On the Duration of Civil War*. University of Oxford: Centre for the Study of African Economies 2001.

19 https://ubir.buffalo.edu/xmlui/handle/10477/51032

La combinación de motivaciones políticas, económicas y de estatus y poder pueden estar presentes complicando un posible acuerdo de paz tanto como para imposibilitarlo. Los presidentes colombianos Belisario Betancur Cuartas en 1984, Virgilio Barco en 1986, César Gaviria en 1990 y Andrés Pastrana en 1998 abrieron procesos de negociación para alcanzar la paz con las FARC, pero no lograron alcanzar un acuerdo con la guerrilla. Sería mucho después cuando, en 2016, el presidente Juan Manuel Santos Calderón conseguiría, después de más de cincuenta años de guerra civil, firmar un acuerdo de paz con el comandante de las FARC, Rodrigo Londoño Echeverri, más conocido como Timochenko.

En mayor o menor medida, todos los presidentes han buscado el acercamiento a los rebeldes para sondear la posibilidad de poner fin a la guerra o directamente abrir negociaciones. La violencia y la guerra como hecho estructural instalado en la vida de la nación no se ha podido resolver con una clara y definitiva victoria del Estado de derecho, que ha tenido que hacer sucesivas concesiones para la integración de los diferentes grupos armados[20].

Esta realidad no es necesariamente una derrota del Estado, puede incluso ser una victoria, todo depende del contenido de los acuerdos y de su capacidad efectiva de implementación. La situación final no puede debilitar los principios de un Estado social y democrático de derecho tanto como para hacerlos irreconocibles. La situación final tampoco puede reformular una memoria histórica donde no se identifique claramente quién fue el agresor y quién el agredido, quién representaba la legitimidad y quién la atacaba, quién pretendía habilitar las condiciones previas que permitieran consolidar un sistema de libertades y quién pretendía subvertirlo para imponer un modelo totalitario apuntalado por el terror, la violencia y la destrucción de los derechos individuales y políticos de los ciudadanos.

Cuando los contendientes comienzan una guerra se puede saber por qué empieza, pero no por qué acabará, tampoco cómo acabará. Normalmente, cuando se decide ir a la guerra, las partes no han identificado claramente cómo quieren que termine. Fred Charles Ikler, en su conocido libro *Every war must end*, escrito en 1971 durante la guerra de Vietnam, sostiene que no solo en esa guerra, sino en todas, la decisión política de comenzar las hostilidades no está acompañada de una decisión asociada a cómo se quieren que terminen.

Toda guerra debe terminar, *every war must end*, pero sería bueno terminarla con una paz que sea posible sostener en términos políticos, económicos y sociales. El precio de la paz, si es demasiado alto para las partes de for-

[20] González Martín, Andrés (2017). «La violencia política en Colombia y la paz que está por venir: ¿Por qué las desafecciones a los acuerdos de paz y su implementación?». IEEE Ministerio de Defensa. *Cuaderno de Estrategia*, 188, *Seguridad global y derechos fundamentales*, Madrid.

ma permanente, será solo un paréntesis más o menos breve entre dos conflictos. Una guerra civil que dura 54 años no puede cerrarse en falso. En cualquier caso, evidentemente, solo cuando la guerra no implica un empleo contundente y continuo de la fuerza puede permitirse el lujo de durar tantos años.

Una guerra prolongada es muy peligrosa para una democracia. La preocupación por la excesiva duración de la guerra no es nueva. Tocqueville alertaba sobre sus riesgos: «No hay guerra larga en los países democráticos que no ponga en gran peligro la libertad... Si no conduce de repente al despotismo por la violencia, lo atrae dulcemente por los hábitos»[21]. El general Marshall, jefe de Estado Mayor del Ejército, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, había declarado que ninguna democracia podría soportar una guerra que durase diez años.

No todo el mundo comparte esta negativa percepción de la lucha prolongada. Para un revolucionario, la guerra debe ser larga, porque es permanente, no acaba nunca. Considera imprescindible adaptar el mensaje de la revolución al contexto humano, social, cultural y político. No se trata de utilizar la fuerza como catalizador para ocupar el poder, se trata de integrar la visión del pueblo con la visión revolucionaria en un compacto mensaje de salvación, y la guerra es un extraordinario caldo de cultivo. Se trata de escribir un evangelio revolucionario para salvar a este pueblo elegido desde la propia historia, desde la propia realidad, desde las propias limitaciones particulares para hacer de la revolución algo exclusivamente propio del pueblo, algo propio de su identidad o, mejor, el elemento esencial de su identidad como pueblo. Esta aproximación entiende la guerra como un escenario excepcional para su tarea.

Desde el punto de vista del Estado, más si es democrático, sería difícil explicar por qué una guerra civil dura tanto tiempo. Con más motivo cuando la causa del enemigo se ha derrumbado en casi todo el mundo. Hoy, ser comunista es solo una forma diferente de gestionar los negocios. Lo cierto, especialmente en el caso colombiano, donde simultáneamente se presentan varias guerras civiles, es que la República, que cuenta con unas capacidades como Estado suficientes para derrotar militarmente a las guerrillas, ha elegido durante mucho tiempo una estrategia de contención que ha permitido la prolongación de una violencia limitada en zonas periféricas. En vez de adoptar una estrategia contrainsurgente decidida, han optado por mantener un estado de cosas donde la prolongación del conflicto se puede asumir por lo limitado de sus acciones y por la posición periférica y aislada de los grupos armados. La única clara excepción a esta política de guerra la protagonizó durante sus dos mandatos el presidente Alvaro Uribe Vélez. Uribe ha sido

[21] Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica 1957.

el único presidente colombiano dispuesto a ganar las guerras civiles que combatía la República.

Shivaji Mukherjee sostiene que la estrategia de contención es solo el resultado de un cálculo político de los Gobiernos de Estados en vías de desarrollo, que renuncian a emplear sus recursos en ganar la guerra para dedicarlos a resolver otros problemas internos con más presión política y electoral. Aceptar esta tesis sería reconocer que casi todos los líderes políticos colombianos han preferido convivir con los grupos guerrilleros a eliminarlos[22].

Además, estas oportunidades de la depredación de la insurgencia surgen de rentas que pueden caracterizarse como no competitivas para la economía nacional, lo que por un lado mantiene el interés de los rebeldes por mantener la lucha sin imponer al Gobierno y al tejido productivo nacional un coste excesivo. A lo que cabría añadir el potencial daño que las inmensas ganancias de los negocios ilícitos de las guerrillas pueden provocar al corromper el sistema institucional del Estado.

En esta situación, los Gobiernos no quieren apostar por ganar la guerra a costa de renunciar a otras políticas ni tampoco están dispuestos a compensar a los guerrilleros con suficientes incentivos económicos y políticos. La resolución negociada de los conflictos falla porque el Gobierno no está dispuesto a ofrecer condiciones de paz que satisfagan los intereses y atiendan a las razones por los que luchan los sublevados. El presidente Juan Manuel Santos Calderón quiso romper esta inercia poniendo en marcha unas negociaciones con las FARC marcadas por su disposición a considerar todos los aspectos y motivaciones que sostenían el interés y las razones de las FARC para dar la espalda a un acuerdo de paz.

Situación actual del conflicto

No son pocos los que piensan que las disidencias de las FARC no decidieron incorporarse al proceso de paz o progresivamente lo han ido abandonando por su interés en mantener los negocios ilícitos que durante muchos años han generado inmensos beneficios económicos. Desde luego, este factor es especialmente relevante, pero no es el único. En algunos casos, puede incluso no ser la principal razón que justifica a los que han decidido mantener las armas en la mano.

El informe de FIP, en este sentido, es muy serio y no se conforma con una aproximación reduccionista a un problema mucho más complejo[23]. Los desacuerdos internos con lo que se estaba negociando, el temor a los efectos que pudieran tener la acción de la justicia y la falta de garantías de seguri-

[22] Mukherjee, Shivaji. *Why are the longest insurgencies low violence? Politician motivations, sons of the soil, and civil war duration*. 2014.

[23] http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

dad han sido los principales motivos que los excomandantes del ELP y de los grupos paramilitares esgrimieron en su momento para justificar su oposición a la dejación de las armas. No había motivos para pensar que con las FARC no pasara lo mismo. Ciertamente, los motivos que pueden exponer abiertamente los que deciden mantenerse fuera de ley no necesariamente recogen todas sus razones. Es complicado que alguien que lidera un movimiento subversivo y criminal justifique su resistencia armada apuntando directamente a sus intereses económicos o de negocio ilícito. En cualquier caso, lo interesante es aceptar la conveniencia de aproximarse al problema de la violencia interna desde todas las dimensiones en las que se envuelven la oposición a la construcción de la paz.

Una aproximación integradora no desenfoca el análisis, sino que lo complementa con aspectos que fluyen por debajo de los simples datos. No obstante, sería ingenuo dejar al margen o no considerar suficientemente la importancia del factor económico en la pervivencia de la violencia, y que puede justificar que un frente o columna guerrillera se transforme en una banda criminal adornada con unas siglas revolucionarias.

El fiscal general de Colombia, Néstor Humberto Martínez, señalo que el 48 % de los homicidios ocurridos en el país son cometidos por sicarios. Sus palabras son muy esclarecedoras y explican la dificultad de reducir los niveles de violencia: «Estamos viviendo un enfrentamiento de las bandas criminales por el dominio del narcotráfico». El aumento de homicidios en Colombia según la Fiscalía durante este año ha crecido a una tasa del 5 %, y es especialmente preocupante en el departamento de Antioquía, donde se ha disparado con un aumento del 150 %[24].

El vigésimo cuarto informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos evidencia que «la violencia no cesa y los entornos criminales no dan tregua. La disputa entre la guerrilla del ELN, Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados por el control territorial, se acrecienta proporcionalmente en los territorios dejados por las FARC-EP, acentuándose en las zonas donde los recursos naturales y las condiciones para la realización de actividades criminales son adecuadas para sus intereses y donde el Estado no llega eficientemente»[25].

Estos grupos criminales ejercen una violencia capaz de adaptase y mutar con presencia en diversas zonas del país incorporando nuevos territorios en los que se reproducen diferentes estilos de violencia y diversos modos de inserción de los actores armados ilegales y agregando nuevas bandas cri-

[24] http://www.redmas.com.co/colombia/el-homicidio-colombia-esta-creciendo-una-tasa-de-5-nestor-humberto-martinez/

[25] https://www.mapp-oea.org/comunicado-mision-de-la-oea-de-apoyo-paz-en-colombia-saluda-disposicion-del-gobierno-de-colombia-frente-la-paz-y-senala-retos-urgentes/

minales con presencia en lugares económicamente deprimidos. Sus ilícitos propósitos buscan materializar el usufructo de los recursos del territorio y la economía que estos generan; asimismo, tratan de regular las prácticas sociales, las relaciones internas y la imposición del orden. La estructura de la violencia en Colombia es compleja y está basada en relaciones constituidas alrededor de poderes territoriales que impiden el normal funcionamiento de los Gobiernos locales y de las instituciones del Estado para acceder a recursos. Sus acciones siguen generado desplazamientos forzados, lo que afecta en determinadas zonas especialmente a pueblos indígenas. En Colombia cerca de dieciocho mil personas, en el primer semestre del 2018, se vieron forzadas a desplazarse de sus hogares por la violencia impuesta por los distintos grupos armados[26].

Colombia afronta en estos momentos de posconflicto una reconfiguración de la violencia. Una violencia que muta y se adapta no solo en los territorios donde estaba actuando, sino ampliando su campo de acción en nuevos espacios[27]. En el año 2017, todavía 32 colombianos fueron asesinados cada día, con una tasa de 24 asesinatos por cada 100 000 habitantes; aun siendo la tasa más baja en 42 años, todavía es demasiado alta.

En 2013, ocho países iberoamericanos superaban el nivel de violencia definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como de conflicto, 30 homicidios por cada 100 000 habitantes, entre ellos Colombia. Los datos de hoy son mejores, pero el indicador actual se mantiene preocupantemente alto y próximo a los límites de conflicto interno. La barrera que no ha podido romperse en los últimos cuatro años es dos veces y media superior al nivel de 10 crímenes por cada 100 000 habitantes, límite para la OMS a la hora de considerar que un país vive en un estado de violencia endémica.

Mantener unas cifras que supera los 12 000 asesinatos al año de forma continuada desde 2014 es una señal que confirma que la desmovilización de gran parte de las FARC no es suficiente. La reducción de la violencia que

[26] https://www.efe.com/efe/america/sociedad/casi-18-000-desplazados-en-colombia-de-enero-a-junio-2018-dice-la-defensoria/20000013-3700960

[27] Vigésimo cuarto informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos. «Estos grupos criminales ejercen una violencia que muta y se adapta con presencia en diversas zonas del país, incorporando nuevos territorios en los que se reproducen diferentes estilos de violencia y diversos modos de inserción de los actores armados ilegales, así como vienen agregando a la cadena delictiva a bandas criminales con presencia en lugares económicamente deprimidos. Sus ilícitos propósitos buscan materializar el usufructo de los recursos del territorio y la economía que éstos generan, así mismo, tratan de regular las prácticas sociales, las formas de relacionamiento y los mecanismos de resolución de conflictos. Su estructuración compleja está basada en un conjunto de relaciones, constituyendo poderes territoriales que ponen en riesgo la cooptación de gobiernos y órganos de representación política local, para acceder a recursos fiscales. Su accionar ante las medidas de la Fuerza Pública ha generado desplazamientos forzados, afectando en determinadas zonas especialmente a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes».

comenzó con la presidencia de Álvaro Uribe Vélez se ha estancado, y las hectáreas de cultivo de coca que se redujeron de forma espectacular durante su presidencia han superado los niveles anteriores a la activación del Plan Colombia.

El número de muertes violentas ha disminuido en las ciudades y en las zonas rurales donde no estaban presentes las FARC, pero ha aumentado en las zonas afectadas por el posconflicto. Existe un número creciente de municipios y parques nacionales, anteriormente controlados por las FARC, en los que está creciendo la tasa histórica de homicidios y al mismo tiempo creciendo la extensión de tierra dedicada a cultivos ilegales. De los 242 municipios donde operaban las FARC, hay un grupo de 78 con problemas graves de seguridad, donde están presentes, en algunos casos enfrentados, las disidencias de las FARC, el ELN y grupos paramilitares y organizaciones criminales armadas[28].

Los municipios afectados son precisamente los que más relación tienen con la producción y tráfico de productos ilegales, y se concentran en:

- La zona del Pacífico nariñense y caucano en el suroeste del país y fronteriza con Ecuador. Allí se vive una verdadera guerra civil entre grupos armados, disidencias, guerrillas, bandas criminales y el ejército y policía. Walter Patricio Arisala, más conocido como el *Guacho,* es uno de los líderes de la disidencia de las FARC en la zona occidental de Colombia, cerca de la frontera con Ecuador en el departamento de Nariño[29]. El Guacho fue gravemente herido en septiembre en una operación del ejército. Recibió dos tiros en la espalda, pero sus compañeros consiguieron evacuarlo y todavía no ha sido detenido. En la acción murió un cabo de infantería. Estos hechos ponen en evidencia que ni siquiera las fuerzas armadas controlan plenamente la zona cuando ponen en marcha una operación de cerco y captura.
- Más al norte y en el interior, la zona del Bajo Cauca antioqueño y nordeste de Antioquía.
- Sur de Meta y Guaviare, en el centro sur de Colombia, un área de fuerte presencia de las disidencias de las FARC y con una posición privilegiada que controla los corredores de los tráficos ilícitos.

[28] https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf

[29] https://www.elpais.com.co/judicial/quien-es-guacho-el-disidente-que-estaria-tras-el-asesinato-de-periodistas-de-ecuador.html, Walter Patricio Arizala Vernaza, alias *Guacho*, es un guerrillero de origen ecuatoriano, principal sospechoso del secuestro y asesinato de los tres periodistas del diario ecuatoriano *El Comercio*. Durante las negociaciones de paz se declaró disidente de las FARC y se convirtió en el líder del autodenominado Frente Óliver Sinisterra. El Frente obtiene millonarios ingresos de la producción y exportación de cocaína a través de Ecuador y tiene como aliado al cartel mexicano de Sinaloa, con unas ganancias estimadas de veinticinco millones de dólares semanales.

- La zona de Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander en la frontera con Venezuela.

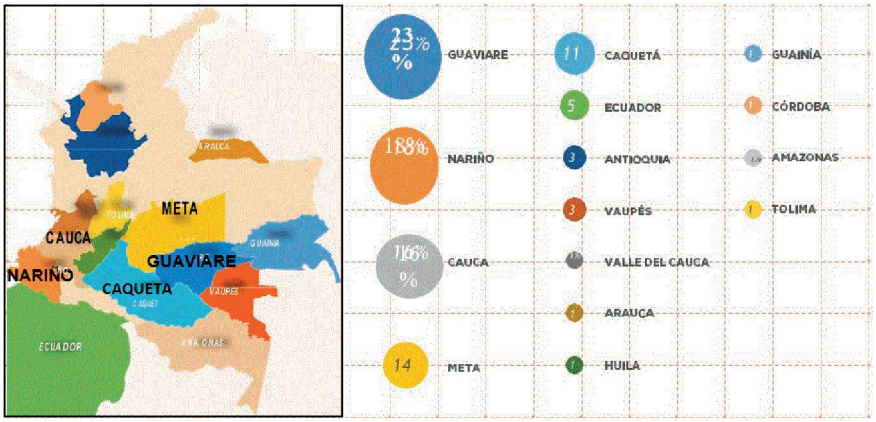


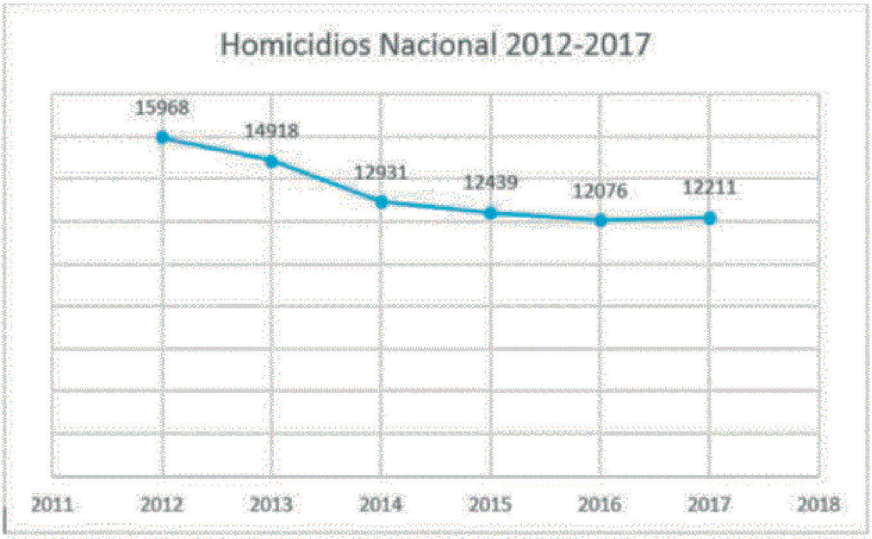
Imagen 1

Porcentaje de acciones atribuidas a las disidencias confirmadas distribuidas por departamentos (10 de junio de 2016-27 de marzo 2018). Fuente: FIP.

En estas zonas, las disidencias, el ELN, el clan del Golfo y otras organizaciones criminales se disputan ferozmente el control de 78 municipios. Otro punto que explica el incremento de la violencia en las zonas anteriormente controlada por las FARC es la anarquía que se ha instalado en estos espacios después de la concentración de los guerrilleros en las zonas veredales. Las FARC controlaban algo más del 22 % del territorio colombiano, donde ejercía de alguna forma un gobierno de ocupación, actuando de alguna manera como un garante del funcionamiento de cierto orden interno. Cuando abandonan estos territorios, el Estado no sustituyó a una organización que hasta ese momento había sido proveedor de servicios públicos. El resultado es la implantación de un caos donde se multiplican los delitos.

La situación puede ser tan grave como para que, según la opinión de la Fundación Paz y Reconciliación, no deba descartarse en un plazo no muy largo que, debido a estas nuevas violencias en competencia por controlar los antiguos dominios de las FARC y sus negocios, Colombia regrese a la situación de conflicto armado nacional que ha tenido durante más de cincuenta años. Existe la posibilidad de que los focos de violencia que quedaron vivos después del cumplimiento de los acuerdos de desmovilización y desarme generen un fenómeno de metástasis social que haga renacer el conflicto armado a nivel nacional[30].

[30] http://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf



Fuente: Observatorio de la Policía Nacional (Datos obtenidos 26 de febrero)

Imagen 2

Para la parte más débil, en este caso las FARC, en las anteriores negociaciones con los Gobiernos colombianos la posibilidad de perder su posición y privilegios era más fuerte que las posibilidades de ganar que les pudiera ofrecer el acuerdo de paz. Aunque la victoria era imposible, los líderes guerrilleros aceptaron mantener la lucha, al entender que era preferible prolongar la situación a ser derrotados en la mesa de negociación. El presidente Santos no estaba dispuesto a conformarse con estas reticencias y ha hecho todo lo necesario para superarlas. El coste político de sus decisiones ha sido muy alto, tanto como para convertirse en el presidente con un índice de apoyo más bajo de la historia del país. Al mismo tiempo, los resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales colocaban a Germán Vargas Lleras, vicepresidente de Santos, en una posición muy incómoda con solo un 7,27 % de los votos, a pesar de contar con todo el apoyo de la maquinaria oficial. La victoria electoral del presidente Iván Duque Márquez, candidato de Centro Democrático en alianza con el Partido Conservador, ha tenido que ver, entre otras cosas, con su capacidad de capitalizar el éxito del no cosechado en el plebiscito sobre los acuerdos de paz de 2016.

Varios factores son determinantes a la hora de poner en marcha un proceso de negociación dirigido a conseguir un acuerdo de paz duradero. Cuanto más cohesionadas y jerarquizadas sean las partes, más fácil será evitar la competencia por el liderazgo que nace de las incertidumbres y temores asociados a un giro estratégico tan importante como es abandonar el uso de la violencia por parte de los grupos sublevados y por parte del Estado aceptar la concesión de privilegios políticos, jurídicos y económicos a los miembros de las milicias o guerrillas. Las negociaciones de paz, los posteriores acuer-

dos y la implantación de estos será una dolorosa y compleja verificación del peso de los líderes de la organización y de su capacidad de dirigir los profundos cambios asociados a todo el proceso de construcción de la paz. En todos los escalones de mando, los diferentes líderes, tanto de una parte como de otra, tendrán que enfrentarse a las exigencias que para ellos supone el abandono de las armas tanto desde el punto de vista ideológico como el más prosaico del interés personal.

El conflicto de liderazgo interno que necesariamente está asociado a un proceso de paz en cada una de las partes se complica con las discrepancias que aparecerán entre los mandos intermedios. La disidencia interna se traducirá en disputas que pueden requerir mucho tiempo, energía y recursos, sin tener garantías de completo éxito, lo que puede incluso provocar luchas intestinas y purgas. Los intereses y percepciones de una parte de la estructura de las organizaciones pueden entrar en conflicto con el propósito de poner fin a la guerra civil que se impone desde la cúpula de la organización.

Además, en algunas ocasiones la propia marcha de la guerra permite que surja una identificación entre la causa por la que se lucha y la personalidad y percepciones del líder. El propio comandante de una unidad y sus combatientes pueden identificar la causa con su liderazgo y los intereses por los que vienen luchando, en el caso de Colombia desde hace décadas. También la guerra crea relaciones fuertes entre distintos líderes que han compartido destinos y misiones. Esta situación podría apuntalar la resistencia a la aceptación de acuerdos que desafíen el estatus de los mandos durante la guerra[31].

En Colombia, la apertura de negociaciones en 2012 supuso la fractura de las FARC. Unos setecientos guerrilleros, un 10 % del total, se opusieron al proceso de paz y decidieron continuar la lucha. Pocos meses después, en abril de 2018, el ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, reconocía que los disidentes habían aumentado hasta alcanzar unos 1 200 efectivos[32]. El incremento de la entidad de los grupos disidentes de las FARC, que sostienen la lucha contra la legalidad, está relacionado con la decisión de muchos guerrilleros desmovilizados de abandonar los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ECTR), en los que estaban reunidos, por sentirse engañados. Las promesas que en su día se hicieron de reincorporación no han mantenido el ritmo previsto de implementación, lo que ha provocado frustración y ansiedad.

El jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Jean Arnault, afirmó que un año después de la entrega de las armas al menos el 55 % de

[31] King, Charles. «Ending civil wars». International Institute for Strategic Studies. *Adelphi Paper*, n.º 308. Oxford: Oxford University Press 1997.

[32] https://www.laopinion.com.co/colombia/disidencias-de-las-farc-tienen-1200-integrantes-mindefensa-153399#OP

los ocho mil exinsurgentes que se acogieron al acuerdo de paz abandonaron las veintidós zonas creadas para su tránsito a la vida civil por *desilusión* ante la ausencia de oportunidades económicas. Abandonar los espacios territoriales de capacitación y reincorporación, las antiguas zonas veredales, no es un delito, pero que lo haya hecho un porcentaje tan alto pone de manifiesto el fracaso del programa de reincorporación. Sin duda, algunos de ellos se han integrado en la disidencia de las FARC o en otros grupos guerrilleros o criminales.

Después de la firma del acuerdo final, un solo grupo, el Frente 1, se declaró disidente. Actualmente, se estima que existen entre dieciséis y dieciocho estructuras, las cuales agruparían aproximadamente 1 200 combatientes, con algún tipo de presencia en 13 departamentos de los 32 que tiene Colombia.

A principios de septiembre de 2018, la reconocida ONG Insight Crime alertó del crecimiento desbordado de la disidencia de las FARC, que tendrían en ese momento más de dos mil miembros continuando con su creciente actividad delictiva. Entre los disidentes se encuentran relevantes líderes de la estructura militar de las FARC-EP. No es sorprendente que en una organización insurgente aparezcan tensiones entre la parte militar y política de la organización. En el caso de las FARC podría estar produciéndose.

En el corazón de las FARC-EP había dos estructuras: el Estado Mayor Central, órgano de apoyo a la dirección, que tenía alrededor de treinta miembros, y un cuerpo gobernante de siete hombres, el Secretariado. La cadena de mando dentro de las FARC era muy fuerte y estaba claramente definida. No solo había posiciones de mando estipuladas para todos los niveles, con responsabilidades detalladas, sino que también hay reemplazos designados. Es esta estructura la que ha mantenido la disciplina dentro del ejército guerrillero y la que ha prevenido cualquier tipo de fragmentación[33].

En las negociaciones de paz en La Habana, los representantes de las FARC eran fundamentalmente miembros del sector político de la organización guerrillera; solo el jefe negociador, Luciano Marín Arango, alias Iván Márquez, representaba a la estructura militar[34], lo que podría explicar la fractura que desde el comienzo se produjo y que cada vez es más clara y peligrosa.

---

[33] https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-2-los-escenarios-de-una-posible-fragmentacion-o-criminalizacion-de-las-farc/

[34] Iván Márquez fue comandante del Bloque Caribe y miembro del Secretariado de las FARC. Su historial criminal es muy largo. Fue responsable de muchas acciones violentas y sobre el pesaban más de setenta órdenes de captura por diferentes delitos. Fue el jefe de la delegación de paz que negoción en La Habana los acuerdos de paz firmados en 2016 y la cara visible este proceso. En el nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común es miembro de la dirección nacional. En el congreso fundacional fue el líder más votado y obtuvo uno de los cinco puestos en el senado garantizados por los acuerdos de paz a las FARC, aunque no tomó posesión del cargo en protesta por la detención de Jesús Santrich. Actualmente está en paradero desconocido.

Hace un año, a comienzos de septiembre, cuando las FARC celebraron su congreso constitutivo como partido político, surgieron dos tendencias enfrentadas. Una más radical, que mantenía el tono revolucionario tanto como para proponer y conseguir mantener las siglas FARC. Este grupo, que mantiene la posición más extremista, está liderado por Iván Márquez. La otra tendencia, que apuesta por un modelo político más moderado, propuso que el partido se llamara Nueva Colombia para desligarse de su pasado guerrillero. El sector más integrador está liderado por Rodrigo Londoño, Timochenko, el último comandante de las FARC-EP.

En el congreso se impuso la tesis radical de Iván Márquez. Los 1 200 delegados votaron para elegir la dirección general del partido, compuesta por 111 personas. Iván Márquez fue el candidato más votado. El tercer puesto lo alcanzo Jesús Santrich[35], detenido actualmente por tráfico de cocaína, y el cuarto Joaquín Gómez[36], ambos de la línea de Márquez.

Días después del congreso fundacional del partido, se constituyó el Consejo Político compuesto por quince personas. Timochenko fue elegido presidente del consejo y del partido, aunque no hubiera conseguido imponerse en las votaciones de los delegados. Poco después Rodrigo Londoño puso por escrito su nuevo cargo a disposición del partido, debido al aluvión de críticas que había surgido después de su nombramiento[37].

Al segundo congreso del partido Fuerza Alternativa del Común (FARC), que se celebró a finales de agosto de 2018 con ocasión del primer aniversario del partido, veintinueve de los miembros de la dirección general del partido no acudieron. Unos se excusaron argumentando razones de salud o de seguridad, pero a otros el partido ni siquiera los logró contactar. Entre los ausentes se encontraban Iván Márquez, el número dos del partido, y Hernán Darío Velásquez[38]. Algunos medios de comunicación colombianos relacionan

[35] Jesús Santrich fue uno de los más destacados ideólogos de las FARC-EP y posteriormente un líder de peso en el partido político en que se transforma como consecuencia de los acuerdos de paz, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Fue miembro del Estado Mayor Central de las FARC y uno de los principales dirigentes del Bloque Caribe. Uno de los delegados con mayor peso en las negociaciones con el Gobierno en La Habana. Ha mantenido una estrecha relación con Iván Márquez. Es miembro de la Dirección Nacional del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Es uno de los tres representantes de las FARC en la Comisión de Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), creada a partir de los Acuerdos de paz y diputado de la cámara de representantes de Colombia por las FARC.

[36] Fue miembro del Secretariado de las FARC, comandante del Bloque Sur y responsable de múltiples crímenes.

[37] https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/por-que-el-partido-de-la-farc-esta-en-crisis-266974

[38] Hernán Darío Velásquez, conocido como *el Paisa,* fue comandante de la columna móvil Teófilo Forero; una de las unidades más violentas y radicales de las FARC-EP. Su historial criminal es insoportablemente largo y cruel.

la huida de estos dos exguerrilleros con la posible solicitud norteamericana de extradición por delitos de narcotráfico[39].

La Misión de Verificación en Colombia de la ONU anunció, el 6 de septiembre, que seis dirigentes más de cuatro espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) de la zona suroriental del país habían huido, incumpliendo sus obligaciones[40].

Se desconoce el paradero de José Manuel Sierra Sabogal, también conocido como el Zarco Aldinever[41]; de Enrique Marulanda, presunto hijo de Tirofijo fundador de las FARC; de Iván Alí; de Élmer Mata Caviedes, conocido como Albeiro Córdoba; de Manuel Político, y Henry Castellanos Garzón, alias Romaña[42]. Estos líderes huidos eran responsables de asentamientos donde hoy los exguerrilleros aguardan su reinserción.

A la oleada de deserciones de antiguos comandantes de bloques y frentes de las FARC, además de los citados, se podría incorporar a José Benito Cabrera Cuevas, conocido como Fabián Ramírez[43], y muchos otros. Los nuevos disidentes están poniendo en cuestión el resultado de la implementación de los acuerdos de paz. El no saber dónde se encuentran ni exactamente por qué han decidido incumplir sus obligaciones alimenta la creciente fuerza de la disidencia de las FARC. Es incluso posible que algunos de ellos se hayan incorporado a estos grupos o se encuentren en Venezuela.

La situación provocada por el movimiento de tantos antiguos líderes del movimiento guerrillero es tan grave como para que el alto comisionado para la paz, Miguel Ceballos, haya admitido que al Gobierno le preocupa que pueda traducirse en un problema de seguridad nacional[44]. Un dato importante que tener en cuenta es que muchos de los ahora fugados en su día tuvieron un papel fundamental en el diseño y aprobación de los acuerdos de paz.

La detención de Santrich, la huida de Iván Márquez y las críticas por escrito de Joaquín Gómez a la dirección del partido han roto la unidad de las FARC. La actual dirección del partido, controlada por Rodrigo Londroño *Timochenko* y Pablo Cantudo, el sector moderado, ha abierto una investigación que podría llevar a sanciones disciplinarias a Iván Márquez. Por otra parte, en sentido

---

39 https://www.semana.com/confidenciales/articulo/se-complican-las-cosas-para-Iván-Márquez-ii/580681

40 https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-reincorporaci%C3%B3n-en-los-espacios-territoriales-del-suroriente-de-colombia

41 Fue jefe del Bloque Oriental de las FARC-EP y miembro de su Estado Mayor Central.

42 Henry Castellanos Garzón alias *Romaña* O *Edison Romaña* fue miembro del Estado Mayor Central, comandante del Bloque Oriental y responsable de múltiples crímenes.

43 Comandante del Bloque Sur.

44 https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/comisionado-de-paz-ceballos-hace-llamado-a-ausentes-de-la-farc-264276

contrario se han producido graves acusaciones contra la dirección del partido desde sectores radicales.

Los excomandantes de las FARC Joaquín Gómez y Bertulfo Álvarez criticaron el liderazgo que ha tenido Rodrigo Londoño y han señalado que la línea política del partido es tan desacertada como para haber colocado al partido en un estado de *postración*, donde la dirección no cuenta con «credibilidad ni confianza ante la base de los exguerrilleros», entre otras cosas por las prácticas corruptas dentro del partido. Finalmente, en la carta solicitan la convocatoria de un congreso extraordinario para que «depure el partido de tantos oportunistas que han llegado henchidos de arrogancia a dictar de manera grosera e irrespetuosa a los forjadores de este gran movimiento qué es lo que hay que hacer»[45].

Desde el punto de vista académico, se ha analizado el dilema de seguridad que para un movimiento insurgente suponen unas negociaciones de paz. La propia naturaleza de las guerras civiles, especialmente cuando son prolongadas, no permite a los guerrilleros confiar en la voluntad y capacidad de los negociadores que representan al Estado, por lo que dudan de la posibilidad real de que los compromisos adoptados se cumplan. Frente a esta perspectiva, y al ser posible el incumplimiento, existe una fuerte presión para mantener una reserva, más o menos oculta, de combatientes, armas y recursos dispuestos para ser utilizados como elemento disuasorio después de los acuerdos. Las FARC, en este caso, pueden haber llegado a la conclusión de que la defensa de su causa y sus intereses será más eficaz después de la firma de un acuerdo de paz, pero no tiene absolutas garantías del cumplimiento pleno de los términos del pacto adoptado. La situación, según los teóricos, dejaría sin alternativas a la guerrilla, que se vería obligada a retener ciertas capacidades militares residuales[46].

La inclinación que señala Charles King es posible que tenga que ver con la emergencia de las disidencias iniciales en las FARC. Si verdaderamente fuera así, las FARC habrían diseñado una estrategia de salida desde el principio para que, en caso de que los acuerdos no se cumplieran, poder seguir ejerciendo presión sobre el Gobierno o disuadirlo de incumplir los acuerdos según entiende sus términos el propio movimiento guerrillero. Esta consideración ha estado presente de forma explícita en la opinión de algunos sectores de la opinión colombiana, aunque ha sido duramente cuestionada por otros[47].

---

45 https://www.elcomercio.com/actualidad/exlideres-farc-critica-liderazgo-timochenko.html

46 King, Charles. *Op. cit.*

47 Las estrechas relaciones durante más de veinte años del presidente Manuel Santos y Juan Carlos Pinzón Bueno, que fue su secretario de la presidencia, ministro de Defensa durante las negociaciones de La Habana con las FARC y embajador de Colombia en los Estados Unidos, terminaron de romperse precisamente con el anunciado desar-

En cualquier caso, los comandantes que desde el principio se negaron a sumarse al proceso de paz y los que progresivamente se han ido distanciando son un remanente de fuerza que puede atraer a los que ahora se distancian, por una razón u otra, tanto de la implementación de los acuerdos de paz como de la marcha del partido. El perfil de algunos de los ahora disidentes no refleja su marginalidad en la antigua guerrilla de las FARC. Repasar su currículo puede ser interesante.

Miguel Botache Santillana, más conocido como *Gentil Duarte*, fue comandante del frente 7. Mantuvo el control de los cultivos de coca, la extorsión y el narcotráfico en el departamento de Meta. Su poder y sus buenas relaciones con Alfonso Cano, que fue comandante de las FARC, le permitieron incorporarse al Estado Mayor del Bloque Oriental de las FARC en 2009.

En 2012 fue uno de los primeros comandantes guerrilleros en viajar a Cuba y participar en el inicio de la fase pública de las conversaciones de paz en La Habana, donde mantuvo un importante papel como negociador. En 2015 pasó a integrar el Estado Mayor Central de las FARC-EP y apoyó públicamente el proceso de paz. El Secretariado de las FARC, como hombre de confianza en junio de 2016, lo envió a detener a Iván Mordisco, comandante del Frente 1, que se había declarado disidente con los acuerdos de paz, y hacerse cargo del mando de los guerrilleros que cuestionaban las decisiones de la cúpula de las FARC. Gentil Duarte, en vez de cumplir la misión encomendada por el Secretariado de las FARC, se convertiría en disidente.

Como comandante guerrillero, Gentil Duarte mantuvo buenas relaciones tanto con Jhon 40, líder del Frente 43, como con Iván Mordisco, comandante del Frente Primero en Guaviare. Su formación ideológica como su capacidad de mando lo convierte en uno de los hombres más importantes de la disidencia, donde puede actuar como enlace entre los diversos grupos. El papel de Gentil podría ser el de crear la ilusión de que las disidencias continúan una lucha guerrillera, dando cobertura ideológica a unas nuevas FARC guerrilleras. Es en la actualidad el delincuente más buscado por las autoridades de Colombia[48].

---

me de las FARC. Juan Carlos Pinto ha puesto en cuestión el desarme completo de las FARC, lo que supone una dura crítica al avance del proceso establecido en los acuerdos finales.

Juan Carlos Pinzón utilizó las redes sociales para anunciar que: «Es un error celebrar la entrega de las armas como si fuera la totalidad. Es claro que FARC y disidencias tienen armas. ¡Más transparencia!».

La respuesta del presidente Santos fue contundente cuando declaró, en relación con esta cuestión, en una entrevista con Blu Radio, que «los clásicos tenían razón cuando decían que la lucha por el poder, que es la política, infortunadamente saca a relucir lo peor de la condición humana». Indudablemente esa frase iba dirigida a su antiguo delfín, Juan Carlos Pinzón.

[48] https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/miguel-botache-santillana-alias-gentil-duarte/

Néstor Gregorio Vera Fernández, más conocido como Iván Mordisco, fue y sigue siendo comandante del Frente 1, que cuenta con unos cuatrocientos guerrilleros todavía activos. En junio de 2016, fue el primer comandante de las FARC en declararse disidente del proceso de paz. Controla gran parte del departamento de la Guaviare, situado en el centro de los corredores que conecta con Brasil, a través del departamento de Vaupes, y con Venezuela, a través del departamento de Vichada. Es el comandante de la disidencia que más territorio controla actualmente y su posición central le permite vincular a los distintos grupos disidentes para conectar los flujos de cocaína y oro con su salida al exterior por Venezuela y Brasil. En el futuro podría convertirse en el líder más importante de la disidencia.

Géner García Molina, más conocido como Jhon 40, fue comandante del Frente 43 de las FARC. Su poder aumentó en 2007, cuando el Negro Acacio, entonces el más destacado narcotraficante de las FARC, murió y el Secretariado de las FARC le ordenó tomar el control del negocio de coca al sur del país. Su distanciamiento del proceso de paz se confirmó en 2016, cuando hizo público que no se concentraría junto con el grueso de los guerrilleros. Poco tiempo después, el Secretariado de las FARC-EP lo expulsó oficialmente de sus filas. En diciembre de ese año, las autoridades nacionales lo señalaron como un objetivo de alto valor. Actualmente, parece estar en Venezuela escondido en una zona fronteriza. Sigue controlando la comercialización de cocaína en Venezuela y Brasil, así como la minería ilegal de coltán en el estado de Amazonas. Se puede decir con seguridad que su función ahora es conectar la producción de cocaína en el interior de Colombia con el narcotráfico internacional para vender la droga en el exterior. El papel de este antiguo guerrillero lo convierte ahora en una pieza fundamental en la cadena del negocio de narcotráfico[49].

Édgar Salgado, también conocido como Rodrigo Cadete, fue comandante del Frente 27 de las FARC. Fue miembro del Estado Mayor Central FARC. Tuvo una estrecha relación con Jhon 40, con su maestro en el negocio del narcotráfico Negro Acacio y con Gentil Duarte, hoy comandante de la disidencia que opera en el Guaviare. Aunque inicialmente se incorporó al proceso de paz en 2017, decidió volver a desafiar al Estado acompañado de varios antiguos mandos intermedios de las FARC, entre ellos los conocidos como Calarcá y Benjamín, también desertores del proceso de paz[50].

Papel de los actores externos

Estados Unidos representa, actualmente, sin duda, el papel más relevante de los actores externos. La solicitud de extradición de algunos líderes polí-

[49] https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/gener-garcia-molina-alias-jhon-40/

[50] https://colombia2020.elespectador.com/pais/rodrigo-cadete-el-hombre-que-se-le-esfumo-la-paz

ticos del nuevo partido FARC a los que se relaciona con actividades de narcotráfico realizadas con posterioridad a los acuerdos de paz puede bloquear y colapsar la aplicación de los acuerdos. Las medidas judiciales puestas en marcha por las solicitudes de extradición generan desconfianza en los antiguos guerrilleros que decidieron dejar las armas. La captura en abril del exnegociador de las FARC y representante elegido para la Cámara por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Seuxis Hernández, conocido como Jesús Santrich, plantea el mayor desafío al proceso de paz desde que el no ganó el referéndum en octubre de 2016.

El fiscal Néstor Humberto Martínez justifico la detención señalando que Jesús Santrich había sido acusado de narcotráfico por la Fiscalía del Departamento de Justicia de Estados Unidos como consecuencia de una investigación de la DEA que lo acusa del tráfico de diez toneladas de cocaína. Los delitos atribuidos al dirigente de las FARC se habrían cometido en el año 2017, por lo que no estarían amparados por el compromiso de no extradición reconocido en los acuerdos de paz firmados en 2016. Si las acusaciones norteamericanas se demuestran —algo que es posible que llegue a afectar a Iván Márquez, el número dos del actual partido político heredero de las FARC—, el Gobierno colombiano se vería obligado a reconocer que durante el posconflicto líderes de primera línea de la antigua guerrilla y actualmente con escaños tanto en la Asamblea como en el Senado siguen activos en los negocios delictivos del narcotráfico.

No solo sería un incumplimiento de los acuerdos por parte de la cúpula política del nuevo partido, sino una demostración de la incapacidad del Estado para poner fin a estas actividades ilícitas. Más grave todavía sería la más que posible conexión delictiva entre los dirigentes del partido y la disidencia de las FARC, encargada de seguir proporcionando y dando salida a la cocaína utilizando la inmunidad jurídica de sus antiguos camaradas en Colombia.

La detención de Jesús Santrich ha generado importantes protestas entre sectores relevantes del partido FARC. Especialmente críticos han sido destacados líderes de la antigua organización militar de las FARC-EP, entre los que se encuentran Iván Márquez, Hernán Darío Velásquez, conocido como *el Paisa*, Milton de Jesús Toncel Redondo, conocido por su seudónimo Joaquín Gómez, Bertulfo Álvares y Henry Castellanos, alias *Romaña*.

Desde mediados de agosto, Iván Márquez y Hernán Darío Velásquez *el Paisa* están desaparecidos. Ni siquiera el propio partido conoce dónde se encuentran. Su huida es posible que tenga relación con la detención de Jesús Santrich. Se han relacionado los delitos cometidos por Santirch con ambos dirigentes fugados y podría producirse una solicitud de extradición de personas con destacada posición no solo en la antigua guerrilla, sino también en el nuevo partido. El escándalo que supondría la connivencia de los nuevos políticos de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común con el tráfico de drogas a gran escala implicaría un grave desprestigio de los acuerdos de paz

y en gran medida condicionarían su futuro por el más que posible incremento de las disidencias.

Conclusiones y perspectiva

Hemos repasado el ascenso de las disidencias de las FARC. Mientras tanto, el pasado 11 de marzo de 2018 se celebraron en Colombia las elecciones para constituir el nuevo Congreso de la República durante el periodo 2018-2022. El partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) consiguió un reducido 0,34 % de los votos en el Senado, cerca de 53 000 sufragios, muy lejos del umbral mínimo requerido para obtener un escaño próximo a los 470 000 votos. Los pésimos resultados de las FARC colocan a este partido en el decimocuarto puesto del panorama político. En la Cámara de Representantes el resultado fue incluso peor, donde sumaron alrededor de 31 000 votos, que representan el 0,22 % del electorado. El número de votos obtenidos se encuentra muy lejos de las estimaciones más pesimistas.

Sin embargo, el régimen transitorio aprobado en los acuerdos de paz otorga a las FARC cinco representantes en cada una de las cámaras. La distancia entre el apoyo popular recibido y los escaños asignados al partido complica la situación y la futura actividad política de estos representantes y senadores por su falta de legitimidad electoral. El Polo Democrático Alternativo ha necesitado más de 720 000 votos para conseguir los mismos senadores que las FARC.

En el congreso constitutivo de las FARC celebrado en 2017 surgieron dos corrientes políticas difíciles de conciliar. La más apoyada por los delegados del partido está liderada por Iván Márquez y aglutina a los sectores ideológicamente más radicales de la antigua guerrilla. Rodrigo Londoño, el gran derrotado del congreso y hasta entonces comandante de la FARC-EP, representa una corriente más posibilista y pragmática, pero con pocos apoyos.

Sin embargo, el Consejo Político del partido decidió nombrar presidente a Londoño a pesar de contar con un reducido soporte interno. La debilidad del presidente del partido es evidente en un momento complicado, cuando comienza su incorporación a la vida política del país, donde tendrán que buscar su espacio político. La capacidad de maniobra del presidente será muy reducida para conducir a su formación en el nuevo entorno de competencia electoral, donde los competidores están asentados y disponen de más experiencia y capacitación para captar el voto. Prueba de la inexperiencia de las FARC en un proceso electoral ha sido su desastrosa campaña electoral. A las presidenciales renunciaron a presentarse.

Por otra parte, el éxito de Gustavo Petro con el partido Colombia Humana deja un reducido espacio político para las FARC. Gustavo Petro fue un antiguo guerrillero del M-19 y en su momento se identificó con la revolución bolivariana del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Estos antecedentes

no le han impedido reconducir su discurso político y presentarse como una alternativa posible de cambio a la estructura de poder tradicional en Colombia, representada por los partidos que tradicionalmente han dirigido el país. Petro, con el más del 41 % de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, es un político que desde fuera del sistema ha sabido movilizar el apoyo de la izquierda y del descontento con la corrupción y la desigualdad. A su discurso político ha incorporado con fuerza la reivindicación de la defensa del medio ambiente, los derechos de la mujer y de los grupos LGTBI.

La inicial división de las FARC se ha convertido en ruptura en el segundo congreso del partido, que se celebró a finales de agosto de 2018. Cerca de un 25 % de los delegados no se presentaron en el congreso. Entre los ausentes se encontraba Iván Márquez, el número dos del partido, actualmente huido, sin que el propio partido sepa dónde se encuentra.

La detención en abril de 2018 de Jesús Santrich, acusado de narcotráfico, provocó una crisis entre las dos corrientes de las FARC. Desde el principio, Iván Márquez relacionó el futuro de los acuerdos de paz con la liberación de Santrich. Posteriormente, se relacionó a Iván Márquez con delitos de narcotráfico cometidos en 2017. Es, por lo tanto, posible que el líder político de las FARC con más apoyos y el número dos del partido sea detenido y extraditado.

La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) corre grave peligro de desaparecer. El futuro de Iván Márquez determinará el destino del partido y de los compromisos alcanzados en los acuerdos de paz. Si decidiera permanecer huido, la corriente de deserciones de guerrilleros incorporados al proceso de paz aumentaría para incorporarse a la disidencia.

Peor aún sería si decide incorporarse a los grupos disidentes. En este caso, Iván Márquez se convertiría en el nuevo comandante de unas renacidas FARC-EP. Las disidencias dejarían de serlo y volvería a reconstruirse el grupo guerrillero.

Las nuevas FARC serían más débiles y tendrían que reconstruir su estructura de mando, recuperar los territorios ahora en disputa con otros grupos armados y conectar los frentes y bloques ahora aislados. Sin embargo, los nuevos guerrilleros cerrarán la puerta a cualquier posible acuerdo con el Estado.

Este posible escenario obligaría al presidente Iván Duque Márquez a sostener una campaña de contrainsurgencia contra las nuevas FARC hasta su derrota definitiva.

En cualquier caso, pase lo que pase con Iván Márquez, el partido político de las FARC será un partido marginal y extraparlamentario en 2022. La disidencias seguirán incrementando su poder. La violencia se incrementará en las zonas en disputa donde no está presente el Estado. Seguirá aumentando la producción de cocaína. Y el presidente de la República no tendrá muchas opciones. Intentar

sostener una estrategia de contención debilitaría su posición política y facilitaría el avance de Gustavo Petro como próximo presidente de Colombia.

La paz en Colombia es solo aparente.

Cronología del conflicto

FECHA	ACONTECIMIENTO
1948-1958	Guerra civil conocida como *la violencia* enfrenta partido conservador y al liberal.
1948	Magnicidio Joreg Eliecer Gaita, comienza la violencia con el Bogotazo.
1953	Dictadura general Gustavo Rojas Pinilla.
1958	Llega al poder la coalición partidos liberal y conservador, formación Frente Nacional. Fin de la violencia.
1961	Aparecen las repúblicas independientes, República de Marquetalia controlada por autodefensas de carácter comunista.
1964	Operación Soberanía contra República Marquetalia.
1964-2008	Manuel Marulanda Vélez, *Tirofijo*, primer comandante de las FARC.
1982	Presidente Belisario Betancur inicia negociaciones paz.
1984	FARC anuncia el cese de acciones armadas. Acuerdos de paz de la Uribe.
1984	Narcoterrorismo.
1986	Guerra de cárteles.
1987	Primeros grupos paramilitares.
1991	Aprobación Constitución Colombia.
1991	Desmovilización M-19, Ejército Popular de Liberación, Ejército Revolucionario del Pueblo, Movimiento Armado Quintín Lame.
1998	Acuerdos para negociar la paz de las FARC con el presidente Andrés Pastrana.
2002	Finalización sin éxito de las negociaciones de paz.
2000	Plan Colombia.
2002-2010	Presidente Alvaro Uribe, Plan Patriota contra las FARC.
2008-2011	Alfonso Cano, nuevo comandante FARC.
2011-2016	Rodrigo Londoño, comandante de las FARC.
2012	Inicio conversaciones paz en La Habana.
2016	Firma de los acuerdos de paz Manuel Santos y Rodrigo Londoño.
2016-2018	Nacen las disidencias y progresivo desarrollo.
2016	Dejación de las armas FARC.
2017	Nace el partido político FARC.
2018	Iván Duque, elegido presidente.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:	**D. Francisco José Dacoba Cerviño** General de brigada Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Coordinadora y vocal:	**Doña María José Izquierdo Alberca** Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Vocales:	**D. Pedro Sánchez Herráez** Coronel del Ejército de Tierra DEM Doctor en Paz y Seguridad Internacional Jefe del Regimiento de Infantería Isabel la Católica n.º 29
	D. José Pardo de Santayana Gómez de Olea Coronel del ET Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
	D. José María Santé Abal Teniente coronel del EA
	D. Jesús Díez Alcalde Teniente coronel del ET Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
	D. Federico Aznar Fernández-Montesinos Capitán de fragata de la Armada Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. José Ignacio Castro Torres
Coronel del ET
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. Francisco Márquez de la Rubia
Teniente coronel del ET
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. Ignacio José García Sánchez
Capitán de navío
2.º director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Dª. María del Mar Hidalgo García
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. Andrés González Martín
Teniente coronel del ET
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos



PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-384-0