

GONZALO DE SALAZAR SERANTES

Crimen y conflicto armado



Crimen y conflicto armado

Crimen y conflicto armado

GONZALO DE SALAZAR SERANTES

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Madrid, 2018



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA
Secretaría General Técnica
Vicesecretaría General Técnica
Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para esta edición

© Gonzalo de Salazar Serantes, 2018

© Patrimonio Nacional. Imagen de cubierta: “La Gorgona Medusa”

NIPO en línea: 108200246

NIPO: 501-18-033-7

ISBN: 978-84-95265-83-8

Depósito legal: M-28424-2018

Diseño e impresión: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la postura del MAUC.

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales exigidos en la contratación pública.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Índice

Agradecimientos.....	XI
Prólogo.....	XIII
Introducción.....	XIX
I. Crimen y conflicto armado: antecedentes históricos	1
1. Bandas armadas y criminalidad en el conflicto armado desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna	3
Formaciones armadas arcaicas y bandidaje	3
Violencia selectiva, subversión y guerra irregular en la Antigüedad y la Edad Media	18
Piratería, insurgencia y criminalidad en la Edad Moderna	38
2. La transición del siglo XIX al siglo XX: insurgentes, terroristas y beligerantes.....	45
Insurgencia y beligerancia.....	46
Terrorismo.....	54
Crimen organizado y piratería.....	66
Crimen organizado y narcotráfico	71
3. Las normas de la guerra, el derecho humanitario y el crimen.....	77
Antecedentes históricos	79
El derecho de los conflictos armados y las normas humanitarias desde el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial.....	83
El establecimiento de límites a la privatización de la guerra en el siglo XX.....	107
4. Los rasgos de la criminalidad en el contexto de conflictos armados	111
Antecedentes históricos.....	111
Crimen, método y motivaciones	116

II. Las formas delictivas de la violencia armada.....	125
1. El contexto internacional a principios del siglo XXI	127
2. Insurgencia y terrorismo.....	135
Asimetría, insurgencia, guerra irregular y terrorismo.....	135
Estructura, jerarquía, base social y financiación	145
Guerra híbrida	152
Terrorismo y conflicto asimétrico: el fenómeno yihadista.....	155
Fuentes de financiación y delincuencia organizada.....	160
Estrategia yihadista.....	168
3. Armas, tecnología y táctica.....	191
Armas y tecnología de la insurgencia, el terrorismo y el crimen organizado	191
Comunicaciones e inteligencia	204
Recursos no convencionales en la guerra asimétrica.....	208
Las capacidades ofensivas.....	216
4. Crimen organizado y piratería.....	227
La delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico.....	229
La piratería.....	255
Otras actividades criminales.....	266
Las víctimas de la violencia armada: las cifras sobre la mortalidad ...	269
Las formas delictivas en el conflicto armado.....	275
 III. La comunidad internacional frente al crimen en la violencia armada	 287
1. La prevención y lucha contra el terrorismo.....	293
Las iniciativas internacionales: instrumentos jurídicos y estrategias en el marco de las Naciones Unidas.....	295
La Unión Europea y el marco legal de la lucha contra el terrorismo..	320
Los convenios del Consejo de Europa: Convenio europeo para la represión del terrorismo y Convenio para la prevención del terrorismo.....	324
Desarrollo de capacidades de seguridad, gestión de crisis y operaciones militares: la OTAN, la OSCE y la Coalición Global contra Dáesh.....	329

Iniciativas multilaterales e instrumentos internacionales para la prevención del terrorismo no convencional	339
2. La comunidad internacional frente al crimen organizado	389
La delincuencia organizada transnacional	391
Medidas de prevención de la trata de personas.....	393
Medidas de fiscalización de estupefacientes	398
Medidas contra la piratería marítima	405
3. Las iniciativas multilaterales para el control y la no proliferación de armas convencionales	413
Control de armas pequeñas y ligeras	413
El Tratado del Comercio de Armas.....	416
Control de exportaciones de armamento convencional, de tecnología militar y de doble uso	418
Epílogo: crimen y conflicto	425
Bibliografía	441
Tratados, acuerdos e instrumentos internacionales	463
Páginas de internet.....	473

Agradecimientos

Como el volumen anterior publicado en 2016 —*Guerra, paz y civilización*—, este libro es el fruto de varios años de trabajo transcurridos en Viena durante un período de intensa actividad profesional. Es por ello que son muchas las personas e instituciones que han contribuido de alguna manera al enfoque y contenido de este ensayo. En primer lugar, quiero hacer constar mi agradecimiento al profesor Dr. Martín Ortega Carcelén, por su asesoramiento académico y por su contribución con un prólogo brillante, tras haber dedicado horas a la lectura y revisión crítica del texto. También quiero reconocer con gratitud la revisión crítica en los aspectos técnicos y las observaciones realizadas por Miguel Ángel Fuentes Peniza.

Los debates en el marco de la ONU y los organismos internacionales, con numerosas conferencias, negociaciones y consultas en el ámbito multilateral con delegados de diversos países y colegas de todo el mundo destinados en Viena, han sido fuentes importantes de información y análisis para ver la realidad internacional desde distintos puntos de vista. La Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga (ONUDD) ocupa un lugar especial entre todos ellos por sus documentos de análisis, por las interesantes conversaciones mantenidas con sus funcionarios y por el apoyo que han prestado a la publicación de este libro con diversas fuentes de información y con la aportación de mapas ilustrativos. Mi agradecimiento a la ONUDD por su inestimable ayuda y su cooperación todos estos años.

Sin embargo, son numerosos los especialistas en asuntos de seguridad y relaciones internacionales que con sus conversaciones o con sus publicaciones han aportado ideas e información para orientar el enfoque y el contenido de *Crimen y conflicto armado*, y que aparecerán citados con las correspondientes referencias bibliográficas. Entre ellos quisiera mencionar a Fernando Reinares por su extensa labor en la investigación del fenómeno terrorista. Debo también reconocer a los funcionarios de la Subdirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo y de la Subdirección General de No Proliferación y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación las ideas que me han dado con sus interesantes análisis sobre la realidad internacional.

Finalmente, quiero dejar constancia de la gran ayuda que ha supuesto para este libro y para mi trabajo profesional el contacto frecuente con expertos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas de España, de inestimable valor por su análisis razonado y basado en su enorme experiencia. Esta es también una ocasión para reconocer la labor que realizan todos ellos para fortalecer nuestra seguridad y por su aportación a la cooperación internacional con este mismo objetivo.

Viena, 1 de julio de 2018

Prólogo

Desde la Segunda Guerra Mundial se ha producido un colosal esfuerzo histórico para limitar la violencia armada y los conflictos abiertos entre Estados. Este enorme esfuerzo, iniciado en 1945, se ha enfrentado a numerosos obstáculos, como la Guerra Fría, la carrera nuclear, cruentas guerras civiles y hasta casos de genocidio que quedaban impunes. Aunque la amenaza de conflictos armados donde los Estados son protagonistas, así como su realidad palpable, ha seguido planeando sobre la comunidad internacional, esta se ha organizado en los últimos setenta años para intentar controlar sus efectos más perniciosos. Tal tendencia se consolidó en la década de 1990, cuando el Consejo de Seguridad comenzó a funcionar por la ausencia de vetos, y en nuestro siglo se ha reforzado con la actuación de muy diversos instrumentos jurídicos e instituciones. A veces, estos instrumentos incluyen las sanciones, las operaciones de mantenimiento de la paz o la coacción colectiva, precisamente para corregir los atentados más graves contra la paz y la seguridad internacionales.

La lucha titánica de los principios internacionales de convivencia frente a la guerra ilícita y otras formas de violencia no ha terminado. Subsisten numerosas amenazas de corte tradicional y, además, en los últimos años han aparecido nuevos fenómenos de violencia extrema a los que debemos hacer frente. Las nuevas amenazas y las nuevas formas de violencia abren retos desconocidos ante los que la comunidad internacional debe reaccionar rápidamente y de manera eficaz. Este libro del

embajador Gonzalo de Salazar constituye un excelente panorama de los esfuerzos de la comunidad internacional para luchar contra las amenazas y para limitar la violencia, incluso en sus manifestaciones más recientes. Este trabajo no se dedica a analizar simplemente los usos de la fuerza armada más convencionales y conocidos. Partiendo de la constatación de que los conflictos armados tradicionales ya no son los más frecuentes, el libro explora la criminalidad asociada a los actores ilícitos no estatales y a las nuevas formas de actividades delictivas que operan con violencia. Esta es una aportación esencial del trabajo: en lugar de volver sobre cuestiones del uso de la fuerza que realizan los Estados, acerca de las cuales existe una abundante bibliografía, se dedica a describir con detalle las prácticas y las tácticas delictivas que adoptan el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de personas, el de estupefacientes, o la piratería, y que van acompañados de usos de la fuerza prohibidos por el derecho internacional.

El foco del análisis se centra en la criminalidad asociada a los actores no estatales, algo que es muy necesario en el momento actual, puesto que esa criminalidad constituye uno de los problemas internacionales más acuciantes. La delincuencia internacional no se manifiesta a través de casos aislados, sino que en el momento presente se ha convertido en una de las pautas más preocupantes de la sociedad interconectada y global. Buena parte del libro se dedica a poner de manifiesto la magnitud del problema generado por esas actividades ilícitas, que ponen en riesgo a Estados, a regiones enteras y al orden global en su conjunto.

El libro emplea un enfoque realista y otro normativo sucesivamente, y esto confiere enorme interés a la empresa intelectual. En primer lugar, el estudio utiliza un método realista para describir la situación de seguridad del momento presente, enfoque totalmente necesario en una sociedad occidental que en ocasiones ignora o niega la seriedad de esos problemas. A través del enfoque realista, el texto examina de manera fidedigna las prácticas de los movimientos terroristas, del crimen organizado y de otras actividades criminales, desde el reclutamiento hasta su ideología o sus formas de financiación. El enfoque realista se completa después con otro normativo, cuando se abordan las medidas adoptadas por la comunidad internacional para hacer frente a esas realidades delictivas. El derecho internacional, las organizaciones de seguridad, como la ONU, la OTAN, la UE, la OSCE, y también muchos otros mecanismos jurídicos internacionales, desde tratados hasta grupos informales,

se ponen en funcionamiento para realizar una doble función frente a la criminalidad internacional: una función preventiva y otra punitiva.

El gran acierto de este libro consiste precisamente en tratar tanto los aspectos sociológicos de la realidad criminal internacional como la respuesta normativa. Gonzalo de Salazar no se contenta con hacer un análisis detallado de los contenidos de resoluciones, normas y organizaciones internacionales que conoce bien y en cuyo diseño y aplicación ha trabajado. Lo interesante de su estudio es que, previamente, disecciona los fenómenos de la realidad global que necesitan regulación. Este doble enfoque, realista y normativo, es muy útil porque permite comprobar que los esfuerzos de la regulación internacional son loables y adecuados en algunos aspectos, pero en otros casos existen brechas entre unos métodos criminales que evolucionan sin cesar para escapar de cualquier control y las medidas que toman los Estados para perseguirlos. Ante la versatilidad de las prácticas delictivas relacionadas con la violencia internacional, surge la imagen mitológica de la hidra de múltiples cabezas que, al cercenar una, es capaz de reaparecer en lugar diferente con aspecto distinto.

Por otra parte, el alcance de este trabajo es muy ambicioso por varios motivos. El fenómeno de la criminalidad internacional está tratado con gran profundidad histórica, demostrando que dichas prácticas han estado presentes desde la Antigüedad, pero hoy han adquirido nuevas dimensiones, muchas veces acentuadas por las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, el trabajo es muy amplio porque engloba los más diversos tipos de actividades delictivas internacionales, desde el contrabando de elementos o precursores de armas de destrucción masiva por parte de actores no estatales a los cibertataques; del terrorismo al tráfico de drogas o a la piratería. En fin, la amplitud del punto de vista de este libro puede predicarse también de las regiones geográficas consideradas, pues se estudian problemas específicos de Oriente Medio, del Sahel, de Afganistán..., pero también de otros escenarios, como ciertos países de Iberoamérica, por lo que toca al poder del crimen organizado para tráfico ilícitos. Es evidente que la guerra civil en Siria y las actividades delictivas de los yihadistas del Dáesh en territorios de diversos Estados, en Oriente Medio, en África y en Europa han sido el foco central de criminalidad internacional en los últimos años, pero el texto se refiere a cualquier problema de delincuencia internacional asociada a la violencia allí donde aparezca.

La primera parte del libro contiene una historia del crimen organizado en relación a los conflictos armados. En una segunda parte se

estudian las diversas formas delictivas de la violencia armada, con especial atención al terrorismo y otras formas de criminalidad internacional, como los tráficos ilícitos y la piratería. Por último, en la tercera se analiza con precisión la respuesta de la comunidad internacional frente al crimen asociado a la violencia armada. La precisión y la exhaustividad son tales que esta tercera parte podría considerarse por sí sola un manual de las medidas internacionales para luchar contra el terrorismo y otras formas de delincuencia global.

La historia del crimen organizado contenida en la primera parte del libro permite constatar que los fenómenos de la delincuencia organizada y del terrorismo por parte de movimientos no estatales han existido siempre a lo largo de los siglos. Baste mencionar los casos llamativos de bandas criminales y de piratería que el autor relata como ejemplos muy gráficos. Ahora bien, en el momento presente los actores no estatales han adquirido un nuevo protagonismo y las prácticas delictivas han proliferado en las formas proteicas que adoptan y han aumentado su impacto y su capacidad letal. El derecho internacional, desde la Segunda Guerra Mundial, reaccionó frente a las actuaciones criminales de militares y representantes del Estado, pero ese mismo derecho encuentra más difícil reaccionar frente a sujetos delictivos que no pertenecen a una organización política estructurada. En 1949 las Convenciones de Ginebra introdujeron normas para la conducción de las hostilidades que obligan a las fuerzas armadas de los Estados, y las actuaciones fuera de ese marco normativo son consideradas crímenes de guerra. Desde los Protocolos de Ginebra de 1977, la necesidad de respetar el derecho internacional humanitario se había expandido a los conflictos armados internos, y también a los movimientos armados de cualquier índole. Pero, en la actualidad, existe una riqueza enorme de usos de la violencia en el entorno global que es muy difícil someter al derecho.

En efecto, es tremendamente complicado perseguir a los criminales en los Estados fallidos, en movimientos insurgentes que escapan de todo control, en territorios lejos del escrutinio público, en espacios de guerra híbrida o asimétrica, dentro de movimientos terroristas que operan usando redes informáticas donde se diluye la responsabilidad, en los mismos ciberataques que se escudan en el anonimato, y en asociaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, estupefacientes u obras de arte con sofisticadas cadenas de extorsión y blanqueo de dinero. El libro destaca que todos esos fenómenos amenazan no solo a los países donde

se sufren directamente, sino también a los Estados más avanzados, como los miembros de la Unión Europea y Estados Unidos. El autor identifica también una serie de “potenciadores de riesgo” que, proyectados hacia el futuro, auguran un agravamiento de algunos problemas relacionados con la criminalidad organizada. Entre esos potenciadores, cabe citar los desequilibrios demográficos, la permeabilidad de las fronteras, la deterioración del medio ambiente, las dificultades de acceso al agua y alimentos o la escasez de fuentes de energía.

La segunda parte del libro contiene un estudio de las formas delictivas de la violencia armada, comenzando por el terrorismo. Aunque siempre han existido en la historia actuaciones que pueden considerarse terroristas, Gonzalo de Salazar destaca que los vacíos de poder aparecidos en algunas regiones en el siglo XXI asociados a ideologías extremistas han dado lugar a un terrorismo global de nuevas proporciones. La Revolución en los Asuntos Militares y el uso de las nuevas tecnologías permitieron una victoria relativamente fácil de Estados Unidos y la coalición internacional sobre el Irak de Saddam Hussein en 1991. Sin embargo, desde aquel momento se inició una nueva forma de conflicto asimétrico con disparidad de recursos y tácticas. El libro analiza los métodos, la estructura, las armas y la financiación del terrorismo internacional, que incluyen el uso de las nuevas tecnologías y de la propaganda, así como la búsqueda de armas no convencionales. En la segunda parte se analizan igualmente con gran detalle y con el mismo criterio realista las prácticas del crimen organizado para el tráfico de drogas y otros tráficos ilícitos, y de otras manifestaciones delictivas como la piratería.

Finalmente, la tercera parte del libro hace un amplio catálogo de las normas y las medidas adoptadas para luchar contra la criminalidad internacional, incluyendo hasta las más recientes. Se trata de una lista comentada muy completa de las diversas iniciativas internacionales lideradas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea, el Organismo Internacional de la Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras muchas instituciones internacionales, así como las actividades de foros no institucionales como la Cumbre de Seguridad Nuclear y las de marcos convencionales como los tratados contra el tráfico de estupefacientes. El libro recoge de manera amplia los textos normativos y su significado, y nos guía a través de ese tupido bosque regulatorio, dándole sentido. Para dar algunas

muestras de las normas que describe detalladamente, podemos citar los desarrollos de las siguientes Resoluciones: 1540 (2004), contra la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, en cuyo comité ha participado España muy activamente; 2286 (2016), que condena la violencia contra el personal sanitario y humanitario, así como contra la población civil en los conflictos armados de cualquier tipo; 2322 (2016), sobre amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas. La riqueza y alcance de esta tercera parte del libro permiten su uso independiente como una completa guía de las medidas tomadas por la comunidad internacional frente al crimen organizado.

El embajador Gonzalo de Salazar Serantes era el experto adecuado para redactar esta ambiciosa obra en la que, como queda apuntado, se combina un estudio realista y sociológico de la criminalidad internacional realizada por los actores no estatales en el momento presente con un análisis minucioso de las normas e iniciativas internacionales que se han dedicado a contrarrestar estos fenómenos delictivos. Y es la persona adecuada porque reúne los conocimientos teóricos y prácticos necesarios. En cuanto a los primeros, tras doctorarse en Ciencias de la Información y en Ciencias Políticas, examinó en profundidad el fenómeno de la violencia internacional en su anterior obra, *Guerra, paz y civilización*, de 2016, donde explica cómo los conflictos armados han ido evolucionando a lo largo del tiempo hasta adquirir la complejidad actual. La alta cualificación profesional de Gonzalo de Salazar en las cuestiones tratadas en este libro es también evidente. Tras ocupar puestos en las Embajadas de España en Adís Abeba, Moscú, Copenhague, París y Varsovia, fue Subdirector General de No Proliferación y Desarme en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En 2012 fue designado miembro del Grupo Consultivo sobre Seguridad Nuclear del Director General del OIEA, y en la actualidad es embajador Representante Permanente de España ante la Oficina de Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales en Viena. Es muy de agradecer que, además de ejercer con dedicación sus funciones oficiales, realice además la tarea intelectual, completamente vocacional, de dar forma a una obra tan informativa, completa y sugestiva como la presente.

MARTÍN ORTEGA CARCELÉN

*Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid*

Introducción

De Waterloo a Raqqa: los rasgos actuales de la violencia armada

Las actuales tensiones internacionales en varias regiones del planeta nos recuerdan cada día que el riesgo de guerra entre Estados sigue existiendo. Las primeras décadas de este siglo reflejan inquietantes analogías con otros períodos históricos, en los que desequilibrios y alteraciones en la relación de fuerzas en el plano estratégico desencadenaron trágicos conflictos bélicos de alcance global. Actualmente, existen condiciones para la emergencia de nuevos actores globales, y también para la resistencia de otros Estados a la modificación del *statu quo*, lo que podría conducir a tensiones internacionales en los próximos años. En este sentido, no se podría descartar en el futuro un conflicto bélico a gran escala entre Estados si una potencia emergente irrumpiese en el escenario mundial con objetivos estratégicos irreconciliables con los intereses de otras potencias, o si desafiara a una potencia hegemónica consolidada.

Sin embargo, el orden mundial que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX, y que ahora se halla en transición, se enfrenta actualmente a otros desafíos más inmediatos. Sus cimientos se debilitan a medida que crece la fragilidad de la institución estatal en varias regiones del planeta. Un número elevado de Estados miembros de las Naciones Unidas, más de un tercio de la comunidad internacional, se encuentran en una situación difícil en el índice de fragilidad. Esta debilidad permite a actores estatales y no estatales explotar vulnerabilidades realizando o tolerando actividades ilícitas, incluido el terrorismo, las redes de insurgencia y las organizaciones criminales

transnacionales, cuyas operaciones erosionan la legitimidad y sostenibilidad del Estado entre los gobernados, haciendo que una parte de la población cuestione la posición del Estado como auténtico “guardián del interés público”.

El modelo de batallas decisivas entre ejércitos estatales en la visión de Clausewitz —plasmado en el siglo XIX en experiencias como la batalla de Waterloo en 1815 y, mucho más tarde, la de Sedán en 1870— cambió con las trincheras y posiciones de la Gran Guerra, que puso fin a una época. La Segunda Guerra Mundial, con la movilización de grandes “ejércitos industrializados” que combatían y se desplegaban a escala global marcó tristemente una nueva etapa de destrucción masiva que dejó su impronta durante la Guerra Fría. La Revolución Tecnológica Militar, concebida en los años 80 del siglo pasado, tenía como objetivo mantener la supremacía sobre un enemigo estatal poderosamente armado gracias a la superioridad tecnológica y a un nuevo concepto estratégico y de integración de sistemas. Se puso en práctica con éxito en la primera guerra del Golfo en 1991.

Pero la violencia armada en el mundo se ha caracterizado en las últimas décadas por un incremento de los conflictos armados asimétricos, por un número decreciente de guerras entre Estados y por un aumento en el número de víctimas entre los no combatientes. El tipo de conflictos armados que prevalece en la actualidad —insurgencia, terrorismo, delincuencia organizada y nuevas tecnologías aplicadas al crimen— plantea nuevos retos para la seguridad mundial que están lejos de los escenarios bélicos imaginados a fines del siglo pasado: Estados fallidos, combates urbanos, ciberataques, terrorismo, guerra híbrida, nuevas tecnologías de la información y otros factores adversos configuran el nuevo escenario estratégico. Los combates para recuperar ciudades como Raqqa y Mosul en 2017 se presentan como el corolario de esta nueva época.

Gran parte del aumento de la violencia ocurrido entre 2012 y 2016 se ha debido a la expansión del llamado “Estado Islámico” por territorios en varios países. Los conflictos armados más largos y violentos de este período han sido los de Afganistán, Somalia, Irak, Libia y Siria. Como ha escrito Fernando Reinares recientemente, en el tercer período de la evolución del yihadismo global en el que nos encontramos, este fenómeno se encuentra más extendido que nunca en el pasado, alcanzando cotas mundiales de movilización inusitadas y generando una amenaza

global en auge debido al desarrollo del “Estado Islámico”, como alternativa a Al Qaida como matriz fundacional¹.

En el marco de conflictos armados internos y transfronterizos, en los que el Estado se enfrenta a actores no estatales y estos se enfrentan entre sí, se produce de forma simultánea el desarrollo de formas de violencia armada en las que combate, delincuencia y terrorismo forman un espectro casi continuo: en los conflictos bélicos actuales tienden a confundirse los límites conceptuales entre la guerra, el crimen organizado y el terrorismo, en modalidades en las que los métodos criminales se presentan como prácticas habituales. Esta situación pone en evidencia la necesidad urgente de establecer mecanismos eficaces de protección de la población civil en los conflictos armados. La adopción de la Resolución 2286 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2016 es un paso importante en esta dirección, que refuerza los pilares del derecho humanitario internacional.

No se trata de un fenómeno nuevo. Hay fuentes de información suficientes para afirmar que esta asociación entre guerra y métodos criminales ha sido relativamente frecuente desde la Antigüedad hasta la Edad Contemporánea. También hay constancia de que a lo largo de la historia distintas formas de delincuencia han evolucionado hacia escenarios de conflicto armado, llegando incluso a un control relativamente estable de un territorio. Entre el siglo XVII y el siglo XIX se establecieron principios para limitar la violencia durante los conflictos armados, con pautas para la conducta de las fuerzas militares que se codificaron más tarde en el derecho humanitario. Ha sido durante los últimos 150 años cuando se ha producido un claro avance de las normas éticas del *ius in bello* sobre las formas delictivas de la violencia armada. En 1899, la Convención II de La Haya relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre establecía las condiciones para que pudieran ser consideradas como *fuerzas beligerantes* las milicias armadas y los cuerpos de voluntarios. El proceso de caracterización de los beligerantes frente a otras formas de asociación paramilitar y de banda armada culminó tras la Segunda Guerra Mundial con los Convenios de Ginebra de 1949. Esta diferenciación ha

1 Reinares, Fernando, “Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico”, ARI 33/2015 - 1/7/2015, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico

permitido desde entonces distinguir entre *insurgencia beligerante*, por un lado, y el crimen organizado, la piratería, el terrorismo y la insurgencia armada asociada a estos últimos, como conceptos claramente diferenciados.

En los ejércitos regulares estatales cualquier actividad criminal es tipificada como delito por los códigos de justicia militar. Se trata de hechos que, independientemente de la frecuencia que puedan tener en algunas regiones del mundo, no forman parte de la doctrina militar, se consideran una desviación de la conducta ética en el colectivo castrense y, lógicamente, son punibles. Por el contrario, en las milicias armadas insurgentes y en las bandas terroristas, muchas veces relacionadas con el crimen organizado, la criminalidad forma parte de su método, y por lo tanto no existe en esas organizaciones un mecanismo penal de acuerdo con los fundamentos éticos de nuestro sistema de valores. En los conflictos armados dominados por enfrentamientos asimétricos, como ocurría en tiempos arcaicos, el crimen se integra con frecuencia en los procedimientos de combate y obtención o destrucción de recursos, recurriendo a la extorsión, los abusos y la represión indiscriminada de la población civil. En gran medida se trata de la supervivencia de formas arcaicas de violencia en las que es difícil distinguir entre los objetivos tácticos y estratégicos y la búsqueda de *espacios sin ley*, terrestres o marítimos, para la práctica de distintas formas de delincuencia. Frente a esta tendencia, aumenta la importancia de la *responsabilidad de proteger* como principio fundamental de la comunidad internacional.

El desarrollo del derecho internacional humanitario en el siglo XX se complementa con iniciativas multilaterales para la prevención de conflictos. Un aspecto especialmente importante en este marco en los últimos años ha sido la adopción de iniciativas para reforzar la protección de la población civil en los conflictos armados —especialmente entre los sectores más débiles de la sociedad— y la citada responsabilidad de proteger, que se plasma en último término en la Resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dentro de este concepto de protección de la población civil se incluye la prevención y reacción frente a la violencia de género, dado el alto número de mujeres entre las víctimas de la guerra, y también frente a la violencia contra la infancia. Los migrantes forman parte de este colectivo de víctimas en muchas ocasiones a través de la trata de personas. Finalmente, el desarrollo del derecho penal internacional es otra faceta importante de este esfuerzo

colectivo, configurándose como un importante instrumento para la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que opera a través de redes nacionales y transnacionales.

La segunda década del siglo XXI ha visto confluír varias tendencias globales que hoy inciden en la evolución del escenario geopolítico. Por una parte, las fracturas causadas por la desigualdad social, acentuadas por el impacto de la crisis económica y social que desde 2008 ha afectado a gran parte de la población mundial, en mayor o menor medida, han conducido a un distanciamiento entre amplios sectores de población y las instituciones del Estado, incluso dando lugar al alejamiento del sistema de valores por parte de ciertos sectores marginales en sus respectivos países, y alimentando en muchos casos el populismo y el extremismo radical, fácilmente manipulables para fines violentos.

En segundo lugar, se expanden las redes de comunicación basadas en las nuevas tecnologías de la información, uno de los principales motores de progreso en el ámbito cultural, informativo y económico de las últimas décadas. Las redes sociales y medios de comunicación por internet son extensos y rápidos, por lo que permiten una fácil movilización y la creación de plataformas de conectividad. Sin embargo, los movimientos radicales violentos y grupos terroristas también han encontrado en ellas un multiplicador para la difusión de sus ideas y el reclutamiento de adeptos. El crimen organizado también recurre a estas tecnologías con fines operativos. Este factor tecnológico de nuestro tiempo, la rapidez de las comunicaciones, la accesibilidad a las redes y plataformas de comunicación con alcance global, es uno de los rasgos que diferencian los retos de seguridad con respecto a épocas pasadas. No solo permite comunicaciones casi simultáneas en distintas partes del planeta y la posibilidad de difundir ideologías violentas, sino que también hace más fácil la manipulación informativa introduciendo información falsa o tergiversada con narrativas alternativas que distorsionan la realidad a favor del terrorismo o la subversión. Se trata de desafíos que es preciso abordar para garantizar la estabilidad con soluciones basadas en el respeto a la libertad de expresión y de comunicación de nuestras sociedades.

Por otra parte, en los últimos años algunas regiones también han sido testigo de procesos de involución en el ámbito de la integridad territorial en los que la movilización étnica o ideológica ha conducido a fracturas políticas en áreas volátiles, llegando incluso a la modificación de fronteras *de facto* en determinadas zonas de Europa oriental, África

y Oriente Medio, habitualmente con la intervención de milicias armadas. En algunos casos, las milicias reciben apoyo exterior de otros Estados. Se trata de escenarios de conflicto que se presentan con cierta frecuencia, añadiendo nuevas áreas de tensión y conflictos latentes que contribuyen a desestabilizar regiones enteras.

Finalmente, las aplicaciones militares de las nuevas tecnologías permiten la introducción en los conflictos bélicos de nuevas formas de agresión —como la ciberofensiva— o de defensa asimétrica avanzada (UAV, sistemas antiaéreos, misiles antibuque y torpedos de nueva generación), algunos de ellos al alcance de actores no estatales, contra grandes plataformas y sistemas de armas, alterando la relación coste-riesgo. En este ámbito, el desarrollo de armas hipersónicas y sistemas estratégicos convencionales también augura cambios en las doctrinas militares de los Estados.

Todo ello ha conducido a una evolución tecnológica y doctrinal en la gestión de conflictos en los que están presentes los factores mencionados: insurgencia armada asociada al crimen organizado, terrorismo, guerra híbrida con actores no estatales interpuestos, intervención en teatros a través de plataformas digitales, ciberataques contra objetivos civiles, acceso a tecnologías y materiales nucleares, radiactivos, químicos y biológicos, etc.

Estos fenómenos se manifiestan en un escenario internacional en el que existen algunos síntomas de fragilidad en algunas alianzas políticas, militares y económicas forjadas en la segunda mitad del siglo XX, que han constituido hasta hoy pilares de la seguridad regional y mundial. Los sistemas de alianzas en diversas partes del mundo están reflejando cambios en un proceso de evolución aún inacabado, sea como consecuencia de conflictos bélicos, por ejemplo en Oriente Medio, o como resultado de un realineamiento tras la emergencia de grandes potencias, como ocurre en Asia-Pacífico.

El hecho de que en la mayoría de los conflictos armados actuales al menos uno de los adversarios no sea un Estado, y que con frecuencia esté asentado dentro del territorio del Estado agredido o en zonas transfronterizas, ha motivado una evolución de la percepción de la amenaza y nuevos enfoques de la política de seguridad. La mayoría de los Estados participa en el entramado multilateral de control de armamentos, desarme y no proliferación, pero estos compromisos son solo una parte de las responsabilidades que deben asumir en este campo frente a las nuevas amenazas. La importancia de estos desafíos se refleja en la

creciente implicación de muchos Estados en operaciones internacionales de carácter multinacional, incluida España. A principios de 2018, las Fuerzas Armadas Españolas, la Guardia Civil y la Policía Nacional participaban en diversas misiones internacionales de las NN. UU., la UE, la OTAN y la OSCE con más de 2.600 efectivos, la mayoría de ellos implicados en operaciones relacionadas con amenazas asimétricas y los riesgos derivados de ellas en diversas regiones del planeta: Mediterráneo, océano Índico, Somalia, República Centroafricana, Mali, Senegal, Líbano, Colombia, Balcanes, Haití, Afganistán e Irak. Además, España mantiene también misiones bilaterales de seguridad cooperativa en el golfo de Guinea, Mauritania, Senegal y Túnez. Otros países de la OTAN y de la UE mantienen una política similar de despliegue exterior, lo que viene a consolidar el concepto de *seguridad compartida* más allá de las propias fronteras nacionales.

Las amenazas asimétricas procedentes de actores no estatales (grupos terroristas, crimen organizado, piratería, grupos guerrilleros...) han desplazado gradualmente a un segundo término en los últimos años las amenazas clásicas de confrontación militar directa, en un proceso en el que la criminalidad queda con frecuencia asociada a los conflictos de baja y media intensidad. Este proceso lleva a pensar en dos rasgos de la evolución de los tipos de conflicto actuales.

Por una parte, la proliferación de armas de fuego pequeñas y ligeras, de sus municiones y de explosivos improvisados a través del tráfico ilícito adquiere una mayor relevancia, tanto en su dimensión transnacional como en el ámbito intraestatal, desplazando en algunas regiones al interés tradicional en los tratados de control de armamento y medidas de confianza interestatales.

En segundo lugar, el pensamiento estratégico evoluciona actualmente en muchas sociedades con criterios diferentes a los del pasado, en los que se identifican como potenciadores de riesgo el crecimiento demográfico, los desequilibrios de distribución geográfica de la población, el cambio tecnológico en las comunicaciones y la información, los nuevos flujos comerciales, el medio ambiente, el acceso al agua, a la alimentación, a la energía... Son todos ellos, entre muchos otros, factores que condicionan los niveles de estabilidad de las sociedades y las tendencias a la violencia armada.

De la misma manera, la porosidad de las fronteras terrestres, de los océanos y el acceso al espacio constituyen factores que inciden en la

seguridad y la estabilidad. La existencia de nuevas amenazas emergentes, de nuevas tácticas militares, de estrategias asimétricas e híbridas, condicionan también las estructuras y objetivos de las fuerzas armadas en un mundo en cambio permanente, en el que las fuerzas se miden en capacidades y no exclusivamente en términos cuantitativos. El concepto de “seguridad” evoluciona hacia formas en las que la prevención de conflictos requiere políticas multidisciplinares, y en ellas el recurso a la acción armada convencional tiene un alcance limitado. En paralelo, la actuación de las fuerzas armadas y la dimensión militar de muchas operaciones está asociada en muchos casos a enfoques de carácter policial y judicial en el marco de la seguridad pública.

Según los datos agregados disponibles, el homicidio representa más de dos tercios de todas las muertes violentas en el mundo². Este rasgo es variable en función del contexto político y geográfico, pero es significativo, ya que existe una relación estable —con algunas excepciones— entre la fragilidad del Estado y del imperio de la ley y la tendencia a mayores niveles de violencia. Este factor incide en la existencia de áreas geográficas en las que violencia e impunidad se refuerzan mutuamente. El porcentaje de homicidios que están relacionados con el terrorismo, el crimen organizado y las bandas armadas es diferente en cada región del mundo. La violencia letal relacionada con asaltos o robos tiende a ser mayor en países en los que se producen grandes desigualdades socioeconómicas. Sin embargo, en la actualidad no se conoce con precisión el alcance de la mortalidad real por violencia armada. Los datos disponibles no son exactos, y existen diversas metodologías para calcularlos, todas ellas objeto de controversia. Por ello, las cifras que se utilizan para describir este fenómeno son solo aproximaciones. En todo caso, son suficientes para identificar los patrones de este fenómeno y las principales tendencias de su evolución.

Según los estudios realizados por la Declaración de Ginebra sobre Violencia y Desarrollo en períodos sucesivos³ en los primeros años del

2 Ver: “Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts”, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, 2015. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

3 “Global Burden of Armed Violence 2011”, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>. Las conclusiones principales están recogidas en las páginas 43-53.

siglo XXI destaca el impacto letal de la violencia armada en conflictos en los que no hay una guerra declarada entre Estados, y existe una relación entre violencia letal y proliferación de armas de fuego. El 80 % de los países en los que más del 70 % de los homicidios son consecuencia del uso de armas de fuego registran tasas muy elevadas de mortalidad violenta y superiores a la media mundial (al menos 20 víctimas por cada 100.000 habitantes, frente a una media mundial de casi 8 víctimas por cada 100.000 habitantes). En algunos casos, la media nacional se aproxima a las 100 víctimas por cada 100.000 habitantes, es decir, más de doce veces la media mundial, incluso en países donde no se considera que exista una guerra. Según estas fuentes, más de medio millón de personas murieron en el mundo de forma violenta cada año entre 2004 y 2012, de las que entre un 10 y un 15 % eran muertes directas por conflictos armados y el resto por otros tipos de violencia. Los países más afectados por la violencia letal en este período no fueron solo países en estado de guerra, sino también países de alta criminalidad y terrorismo⁴. Los rasgos de la mortalidad en la violencia armada están claros en las conclusiones del estudio citado:

- Un papel importante de las armas pequeñas y ligeras, de los explosivos y de sistemas de armamento anticuados y poco sofisticados.
- Conflictos entre actores no estatales y entre estos y el Estado.
- Elevada proporción de no combatientes entre las víctimas en combates en zonas urbanas.

En este contexto, es necesario añadir dos precisiones al análisis de estas realidades de los conflictos armados. La primera de ellas es que dichos conflictos crean oportunidades para diversos tipos de delincuencia,

4 Informes “Global Burden of Armed Violence” de 2011 y 2015, elaborados por la Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Entre los países más afectados por la violencia letal en este período estaban Siria, El Salvador, Irak, Jamaica y Honduras. En general, América Central y el Caribe, Sudamérica y África subsahariana registran los niveles más altos de violencia letal en el mundo. La mayor parte de las muertes por violencia letal en el mundo es causada por el uso de armas de fuego pequeñas y ligeras. De las víctimas civiles registradas en Irak, aproximadamente el 48 % murieron por causa de armas pequeñas y ligeras, un 30 % por ataques con explosivos y casi un 4,5 % por ataques aéreos. Para obtener información disponible sobre los actos de violencia letal perpetrados entre 2004 y 2009 en todo el mundo, ver: “Global Burden of Armed Violence 2011”, pp. 43-45, 2011; “Global Burden of Armed Violence 2015”, pp. 8-58.

como la trata de seres humanos, diversas formas de esclavitud, trabajos forzados, explotación sexual y violencia criminal. La segunda es la particular incidencia de este fenómeno entre mujeres y niños.

Puede observarse que la violencia letal con armas de fuego con frecuencia está asociada al fracaso de políticas de desarrollo y del fortalecimiento del Estado de derecho. Este rasgo es especialmente significativo en ciertos países de América Central y de África Central y Oriental. También es significativa la violencia letal como consecuencia de la criminalidad urbana en algunas grandes ciudades.

Este libro ofrece una visión general de un problema recurrente en la historia, los aspectos delictivos de la violencia armada, introduciendo las situaciones más actuales y contemporáneas de esa problemática. Su objetivo no es agotar este tema con pretensiones de exhaustividad, sino presentar un recorrido histórico desde la Antigüedad hasta el presente, sintetizando la esencia de los procesos históricos, sociales y políticos relacionados con la violencia armada y la criminalidad, centrándose en los rasgos fundamentales y evitando perderse en la multitud de datos que ofrecen otras fuentes públicas sobre un tema prácticamente inagotable. Por ello se abordan principalmente los procedimientos y los métodos, en la descripción de sus aspectos constantes y en su evolución más que en aspectos narrativos que ya han sido tratados con acierto por otros autores.

Al mismo tiempo, este libro es un ensayo que se presenta para la reflexión y el debate, ofreciendo información actual, seleccionada y útil sin caer en el detalle académico, y sugerencias que permiten elaborar hipótesis para futuras investigaciones. Para introducir este análisis, se destacan a continuación dos aspectos concretos que constituyen el hilo conductor de este ensayo, y que son muy relevantes para caracterizar los escenarios a los que nos enfrentamos en la actualidad: por una parte, la asociación entre violencia armada y criminalidad en los conflictos asimétricos y, por otra, el surgimiento de nuevas amenazas que coexisten con las preexistentes.

Guerra y crimen en los conflictos asimétricos

En los conflictos armados intraestatales, la intervención de actores no estatales, las amenazas asimétricas y, en general, las modalidades de violencia armada que prevalecen hoy en el mundo no suelen desarrollarse

bajo las reglas del *ius in bello*. Las organizaciones terroristas y del crimen organizado desarrollan en ciertos continentes capacidades militares y tácticas de guerra irregular para alcanzar sus objetivos sin limitaciones éticas, políticas ni jurídicas, y en muchos casos dotándose de armamento gracias a una financiación estable procedente de actividades ilícitas. Por ello los grupos armados involucrados en actividades criminales pueden llevar su capacidad destructiva y de extorsión hasta el límite que establecen sus propios medios materiales. Este fenómeno condiciona en gran medida la violencia armada de conflictos de baja y media intensidad, que provocan la más elevada mortalidad entre la población civil y se han extendido por amplias regiones, llegando a constituir un obstáculo a la estabilidad mundial y al desarrollo socioeconómico.

El fenómeno de los *combatientes extranjeros* en los conflictos agrava los riesgos de seguridad, ya que supone en primer lugar el reclutamiento de militantes y terroristas en países occidentales, su participación en conflictos armados de Oriente Medio y África, y posteriormente su retorno a los países de origen con la experiencia militar adquirida. La relación entre violencia armada con motivaciones políticas o religiosas y crimen organizado tiende a consolidarse en algunas regiones del mundo, especialmente en África, Oriente Medio, América Central, América del Sur y Europa Oriental (Balcanes y Cáucaso). El SIPRI (Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo) señala que desde los años 90 los movimientos guerrilleros han buscado su propia financiación, evitando vínculos de dependencia con terceros y dando lugar al desarrollo gradual de métodos criminales o a una simbiosis con las redes delictivas⁵. Este es también el caso de los combatientes extranjeros del yihadismo. Los factores ideológicos y psicológicos que impulsan este tipo de violencia requieren la adopción de medidas contra el extremismo violento asociadas a la lucha antiterrorista.

En este tipo de conflictos operan tanto los actores no estatales autónomos como aquellos que tienen el respaldo de Estados. Estos últimos recurren a intermediarios no estatales para realizar acciones bélicas evitando el choque militar directo con un Estado adversario, y también eludiendo su responsabilidad política y jurídica al cometer violaciones del derecho internacional y de los derechos humanos. En esta relación funcional, los Estados no garantizan el respeto a las normas del *ius in*

5 SIPRI, "Yearbook 2010", pp. 42-45, 2010.

bello, al quedar la conducta de los combatientes fuera de su control directo.

Una de las actividades delictivas que ha adquirido mayor gravedad en los últimos años es la trata de seres humanos en las zonas afectadas por conflictos armados y situaciones posteriores a conflictos. Como se ha indicado anteriormente, esta práctica puede tener por objeto diversas formas de explotación, como la explotación sexual, el trabajo forzoso, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Entre los daños ocasionados a la población civil, la violencia contra las mujeres y niños, y el reclutamiento de estos últimos como soldados por milicias armadas, constituyen dos rasgos constantes de la violencia armada que siguen caracterizando los conflictos actuales.

Los conflictos asimétricos, la proliferación de armas de fuego, al igual que la violencia armada de baja y media intensidad persistente en muchos países, en la que se confunden guerra, terrorismo y crimen, constituyen retos que requerirán especial atención en las próximas décadas y un esfuerzo colectivo de la comunidad internacional para recuperar la iniciativa a favor de la paz y la estabilidad mundial.

Antiguas y nuevas amenazas

Tras décadas centrado en la proliferación interestatal, en los últimos años el análisis de las amenazas nucleares, químicas y biológicas se ha desplazado gradualmente desde los Estados hacia los actores no estatales criminales y las organizaciones terroristas. Estas amenazas actualmente adquieren mayor fuerza que en los análisis clásicos del siglo pasado. La aplicación de la *lógica irregular asimétrica* a escenarios en los que están disponibles recursos nucleares, químicos y biológicos permite pensar en amenazas a la seguridad de naturaleza no convencional. Por ello, hay un creciente interés en los mecanismos de respuesta frente a amenazas asimétricas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas, abarcando en ellos todo el espectro, desde la protección física de instalaciones críticas, los mecanismos de detección y el control de fronteras, hasta el dispositivo de respuesta y mitigación en caso de ataque o de incidente provocado.

A las amenazas citadas se han sumado también las que afectan a la ciberseguridad, abarcando en ellas un amplio espectro convencional y no convencional. El uso de medios informáticos ofensivos, sin tener

efectos letales directos sobre la población, puede producir daños económicos y técnicos muy importantes a un país. Por su naturaleza, los ciberataques desplazan el campo del enfrentamiento a un espacio virtual. Sin embargo, se traducen en daños económicos, políticos y sociales concretos. Aún no se han escrito las reglas de enfrentamiento en este ámbito, pero no puede descartarse que en el futuro se sitúen en algún punto de la escalada hacia el conflicto militar. En este sentido, el uso de medios informáticos para causar daños a un país no puede ampararse en el carácter virtual y no letal de la ofensiva. En el ámbito de la ciberseguridad, habrá que desarrollar medios forenses adecuados para poder determinar el origen de un ataque y mecanismos para regular la respuesta internacional.

Este enfoque también ha influido en la planificación militar y de seguridad nacional en la primera década del siglo XXI. Este concepto estatal integrado de la seguridad nuclear, radiológica, biológica, química (NRBQ) y cibernética adquiere aún mayor complejidad en la relación *seguridad física-seguridad tecnológica* en ambos niveles de su articulación nacional e internacional. Aquí radica la necesidad de integrar los esfuerzos realizados en el marco nacional con otros esfuerzos multilaterales de carácter colectivo. Los avances en este terreno se reflejan en el contenido de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, más recientemente, en la Resolución 2325 (2016) tras completar la *Revisión Global 1540*.

Sin embargo, al intentar articular el enfoque estatal integrado NRBQ + ciberseguridad con el marco internacional a través de organismos e iniciativas multilaterales, se plantean disfunciones en las relaciones con algunas de ellas, cuyo ámbito de actuación está delimitado por un mandato o en un área temática específica (nuclear-radio-lógica, biológica o química), áreas que, no obstante, el Estado abarca en su totalidad de forma integrada. Por otra parte, la ciberseguridad es también clave para instalaciones críticas que no forman parte del espectro NRBQ.

Las consecuencias de esas modalidades de terrorismo NRBQ están asimismo relacionadas con otro aspecto de creciente preocupación: la degradación deliberada del medio ambiente, que también se produce por otros procedimientos convencionales. En un mundo preocupado por el cambio climático, el recurso a la delincuencia o al terrorismo que tiene por objetivo impactar en el medio ambiente es una amenaza grave.

* * *

La comunidad internacional ha tomado conciencia de todos estos desafíos de forma gradual, construyendo los cimientos de un sistema que disponga de mecanismos preventivos y defensivos. Sin embargo, cabe preguntarse si lo realizado hasta ahora es suficiente. La adaptación de los Estados a este entorno de seguridad interior y exterior para defender los principios del Estado de derecho es una prioridad. Pero prácticamente ninguna de las amenazas principales citadas puede ser eliminada o controlada por ningún Estado en solitario y de forma aislada. El ritmo al que evolucionan dichas amenazas desde el punto de vista tecnológico y organizativo también plantea a los Estados retos importantes para mantener una adaptación eficaz de sus doctrinas, capacidades técnicas e instrumentos legales.

Los combates para arrebatar el control de Raqqa y Mosul desde 2017 a redes terroristas y criminales, al igual que sus consecuencias sociales y humanitarias, muestran que los conflictos armados del siglo XXI se sitúan lejos de los modelos conocidos en los últimos 200 años. También tienen rasgos muy distantes de la futurista “guerra de alta tecnología” imaginada por los expertos militares que concibieron hace casi tres décadas la Revolución en Asuntos Militares bajo el presentimiento de un salto organizativo y tecnológico que alteraría para siempre el desarrollo de los conflictos bélicos. Una mirada atenta a los rasgos de la violencia armada de nuestro tiempo permite reconocer en ellos realidades brutales, desafortunadamente familiares y ya conocidas en el pasado. Estos rasgos, en los que se confunden la guerra, el terrorismo y la delincuencia común, se presentan como una mutación de la violencia arcaica que reaparece en el siglo XXI tras haber sobrevivido al paso del tiempo inmune al proceso de civilización.

PARTE I

Crimen y conflicto armado: antecedentes históricos

“Más que los ilergetes, por Hércules, le preocupaba Magón, que había huido con unas pocas naves a una isla rodeada por el Océano más allá de los límites del mundo, y es que en este caso se trataba de un general cartaginés y de una guarnición púnica, por pequeña que fuese, mientras que en el otro se trataba de bandoleros y jefes de bandoleros, que si bien para devastar los campos de sus vecinos, quemar las casas y robar el ganado tenían alguna fuerza, en el campo de combate en una batalla en regla no tenían ninguna”.

Publio Cornelio Escipión: arenga a las legiones romanas
en Hispania, año 204 antes de Cristo.
Historia de Roma, Tito Livio,
Libro XXVIII, 32

Bandas armadas y criminalidad en el conflicto armado desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna

Formaciones armadas arcaicas y bandidaje

Existen muchos estudios sobre la relación entre la formación de sociedades políticas y la creación de estructuras militares antes y durante la formación de entidades preestatales, desde la Antigüedad hasta el Renacimiento. Los ejércitos tuvieron un papel clave en la creación de Estados en épocas en las que la estructura estatal era todavía un concepto muy vago, asociado a un territorio controlado. Sin embargo, los territorios periféricos o aislados por la propia configuración accidentada, desértica o boscosa del terreno se convertían en espacios intermedios entre las zonas bajo control soberano. Hay un aspecto concreto de este proceso que ha caracterizado la conflictividad armada desde hace milenios: la aparición de grupos armados o huestes que no eran ni tribales ni preestatales en tierra de nadie. El origen de sus componentes ha sido siempre muy diverso: fugitivos de la justicia, desheredados, exiliados, deudores, delincuentes, soldados, mercenarios desmovilizados y sin trabajo ni tierras... Muchos de ellos optaban por la vida en tierra de nadie, formando bandas armadas, dedicándose al bandidaje y mezclándose o guerreando con otros grupos similares o con pueblos nómadas.

En épocas en las que las entidades político-territoriales, las ciudades-Estado o incluso los reinos se basaban en un poder fragmentado, disperso y difuso, las mayores de estas “huestes no estatales” suponían una amenaza importante.

La interacción bélica y el bandidaje reforzaban gradualmente su identidad de carácter proscrito. La recaudación de tributos entre la población campesina y el control de ciertos territorios reafirmaba la competencia con otras autoridades político-territoriales. Compañías armadas, bandidos y piratas evolucionaron en ocasiones hacia la integración en la legitimidad de forma pasajera poniéndose al servicio de entidades preestatales o estatales como mercenarios. En épocas turbulentas de inestabilidad, estas formaciones armadas aprovecharon las circunstancias para incrementar su poder o incluso hacerse con el control del poder legítimo o de extensiones de territorio, en escenarios caracterizados por la fragmentación política y étnica.

El conocimiento de las guerras entre agricultores sedentarios y ganaderos nómadas en la Antigüedad ha sido reconstruido parcialmente con crónicas de Egipto, Mesopotamia e Israel. Las grandes sociedades preestatales se componían esencialmente de agricultores y ganaderos sedentarios establecidos sobre un territorio fijo o en expansión. La irrupción de pueblos nómadas en esos escenarios geográficos constituyó la principal amenaza estratégica para los imperios territoriales y, en último término, la causa de su declive. Los pueblos nómadas, por sus desplazamientos constantes y al carecer de una base territorial fija que en otras sociedades requería mecanismos estables de reparto de la tierra y los pastos, constituían una corriente de arrastre de bandas itinerantes de composición diversa.

La agricultura creó condiciones para el desarrollo demográfico y urbano en algunas regiones, lo cual sentó las bases de las primeras sociedades preestatales: Egipto, Sumeria y China. En estos casos se parte de feudos tribales que se unificaron en un proceso desde la formación de territorios independientes hasta la configuración de un reino unificado. La caza, el combate y la guerra —funciones asociadas a la fuerza, la resistencia, la agresividad y la orientación espacial— incidían en el sistema de valores colectivo. Esta agresividad se da también —fuera de la guerra y la caza— en el combate individual y el crimen. El concepto de venganza y la justicia mediante represalias servían tanto para castigar como para disuadir a terceros. Esta perspectiva ha conducido a diversos análisis de las causas de la agresividad humana y de las pulsiones que conducen a la violencia extrema. Por una parte, se ha señalado el carácter minoritario de las formas de violencia no instrumental, entendidas como reflejos de crueldad¹, en un comportamiento

1 Montagu, Ashley, *La naturaleza de la agresividad humana*, Madrid: Alianza Universidad, 1978, pp. 240-258.

humano generalmente pacífico. Esta tesis venía a corregir otras percepciones más pesimistas y hobbesianas sobre la naturaleza humana².

En este tipo de conflictos, el pillaje y la destrucción indiscriminada de asentamientos humanos era una práctica habitual durante la guerra, que se confundía con el tipo de ataques realizados por grupos de bandidos nómadas en los confines de Mesopotamia y Egipto cuando las sociedades preestatales ya habían codificado el tratamiento de los delitos por las autoridades. En el siglo XVIII a. C., el *Código de Hammurabi* castigaba el robo³, el pillaje durante un incendio⁴, el allanamiento de morada⁵ y el homicidio voluntario⁶. Sin embargo, se trataba en todos los casos de prácticas habituales en conflictos armados, en los que no eran considerados como delitos.

Los textos bíblicos también abordan esta cuestión, reflejando enfoques diferenciados para la violencia criminal y la violencia militar. En el libro del *Éxodo*, narrando episodios que pudieron tener lugar hacia el siglo XIII antes de Cristo, se relacionan las normas por las que se rige la justicia en caso de homicidio, hurto, secuestro y otros delitos⁷. En el *Deuteronomio* se retoma este asunto desde otra perspectiva: el homicidio sigue siendo delito como violación del *Decálogo* en el capítulo V⁸, pero en el capítulo VII se ordena la destrucción física del pueblo cananeo⁹. Más adelante, el capítulo XX del *Deuteronomio* codifica las *leyes de la guerra*

2 En *El origen de las especies* (1859), Charles Darwin se refirió a una guerra de la naturaleza en la que el ser humano se integraba como una especie belicosa por necesidad. Un siglo más tarde, Sigmund Freud reflejaba en *El malestar en la cultura* (1930) su visión pesimista de la agresividad humana más allá de las necesidades de preservación de la especie, en un período histórico especialmente complejo.

3 Artículos 6, 8 y 22 del Código de Hammurabi. *Le Code de Hammurabi*, París: Somogy éditions d'art, 2016, pp. 65-66.

4 Artículo 25 del Código de Hammurabi, *ibidem*, p. 66.

5 Artículo 21 del Código de Hammurabi, *ibidem*, p. 66.

6 Artículo 153 del Código de Hammurabi, *ibidem*, p. 73. Se refiere solo al homicidio de un hombre por su esposa. El artículo 1 establece la pena de muerte para quien acusa de homicidio a otra persona sin poder probarlo. Es probable que existiese la tipificación y pena del homicidio voluntario por un hombre, pero no se ha conservado en la estela del código.

7 *Éxodo*, capítulos XXI y XXII. *La Santa Biblia, Antiguo Testamento*, traducida al español de la vulgata latina por Felipe Scío de San Miguel, segunda edición bilingüe (latín-español), volumen I; Barcelona: Librería Religiosa, 1856-1859; pp. 268-274.

8 *Deuteronomio*, capítulo V. *La Santa Biblia, Antiguo Testamento*, *op. cit.*, p. 510.

9 “[...] siete naciones mucho más numerosas que tú eres, y más robustas que tú: Y te las entregare el Señor Dios tuyo, las pasarás a cuchillo sin dejar uno solo. No harás alianza con ellas ni tendrás compasión de ellas [...]”. Capítulo VII, *ibidem*, p. 513.

para el pueblo judío¹⁰. Estos textos reflejan los distintos enfoques hacia la violencia y el conflicto armado en una época arcaica, en la que las sociedades sufrían elevados niveles de violencia. Los límites al homicidio, al robo y al saqueo fuera de la guerra no eran aplicables al enemigo armado que se resiste ni, en ninguna circunstancia, al pueblo cananeo.

En el II milenio antes de Cristo también hay constancia de la existencia de bandas armadas incontroladas, huestes sin vínculo tribal ni dependientes de ninguna entidad política. Eran bandas formadas espontáneamente por esclavos o prisioneros fugitivos, desheredados, exiliados, bandidos o piratas, que se dedicaban al pillaje amenazando a los habitantes de las ciudades y sus proximidades. Estos grupos de guerreros no tenían territorio fijo y en ocasiones pactaban alianzas con bandas de mercenarios desmovilizados.

En las sociedades preestatales surgieron las primeras organizaciones militares especializadas y se desarrollaron las armas de guerra, con carácter diferenciado de las armas de caza y de las herramientas, como antecedente de los primeros ejércitos. En este proceso fueron factores clave las migraciones humanas, la domesticación del caballo, la metalurgia y las primeras fortificaciones arcaicas. En su dimensión territorial, este proceso estaba relacionado con la relación territorio-recursos-población y con la transición de la estructura guerrera tribal a otra supratribal para obtener mayores niveles de movilización y la capacidad de una fuerza permanente¹¹.

Otro factor determinante en la evolución de los conflictos desde el neolítico hasta la Edad de los Metales fue el desplazamiento de poblaciones y grandes migraciones. Los desastres naturales (terremotos, inundaciones, sequías) fueron motivo de desplazamientos de población. También lo fueron las presiones de otros pueblos que se desplazaban por razones diversas hacia otras zonas geográficas. Desde el VI milenio antes de Cristo, sociedades tribales ganaderas y seminómadas se desplazaron desde Asia hacia el sur y a través de Oriente Medio en distintas épocas. Eran confederaciones tribales de decenas de miles de personas que con la ganadería nómada hacían un uso extensivo de la tierra. Se caracterizaban por ser tribus muy belicosas, tanto frente a otros pueblos ganaderos —compitiendo por

10 *Ibidem*, pp. 540-542.

11 El *Libro de los Reyes* (XI, 8) se refiere a la alianza militar de las tribus de Israel y de Judá en tiempos de rey Saúl para hacer frente a los enemigos amonitas. Dos casos conocidos en un período posterior son las alianzas tribales de los galos por iniciativa de Vercingétorix, según narra Julio César en *La Guerra de las Galias*, y la de los germanos, con Arminius al frente, para enfrentarse a los romanos, según las crónicas de Tácito. Los tres casos son citados como ejemplo de esta transición por Azar Gat en *War in Human Civilization*, pp. 240-243.

el pasto— como frente a pueblos agricultores sedentarios. Ante estos últimos, los nómadas manifestaban una gran hostilidad y desprecio por las diferencias culturales y en el estilo de vida. La perspectiva de pillaje mediante el robo de ganado y de cosechas almacenadas solía ser el factor desencadenante de los conflictos, como ocurrió en Mesopotamia a fines del III milenio¹². Las crónicas incluyen, además de Mesopotamia, otras regiones de Oriente Medio, desde Mari hasta Canaán, donde operaban bandas armadas¹³.

La invasión por guerreros nómadas hicsos en Egipto tuvo un efecto similar en los siglos XVII-XVI antes de Cristo, denominados por los egipcios “caudillos de países extranjeros”. Según sus nombres personales, se estima que eran de origen semita, cananeo y amorreo, con los rasgos de una agrupación multiétnica de guerreros asiáticos, bandidos y mercenarios¹⁴.

En comparación con los pueblos agricultores, los ganaderos nómadas tenían un concepto distinto del territorio, se caracterizaban por su movilidad y por el uso regular de caballos para cubrir grandes distancias. Sus diferencias culturales se plasmaban también en diferentes creencias religiosas y el culto a distintas divinidades tribales, que pasaban a formar parte de un conflicto ideológico con los pueblos sedentarios. En cada fase, el desarrollo y la difusión de tecnologías aplicadas

12 El imperio sumerio-acadio creado por el rey Sargón entró en declive hacia el 2200 a. C., y se considera que en su decadencia fueron decisivos los ataques de los nómadas amorreos desde el oeste y de las tribus gutis desde el noreste, seguidos en ambos casos de migraciones. Cien años más tarde, la tercera dinastía sumeria de Ur venció a los gutis, restableció el control sobre el territorio y construyó una muralla de 280 kilómetros entre el Tigris y el Éufrates para protegerse de las invasiones de los amorreos. El declive de Ur como potencia hegemónica en Mesopotamia se produjo un siglo más tarde, hacia el 2000 a. C. El colapso se precipitó con las invasiones de los nómadas amorreos desde el oeste y de los elamitas desde el este, que acabaron con la destrucción de la ciudad de Ur por parte de estos últimos.

13 En Canaán se los denominaba *habiru*. Azar Gat señala que los investigadores de este fenómeno en Oriente Medio han asociado la etimología del término *habiru* con *hebreo*, aunque se entiende actualmente que para los cananeos el término designaba de forma genérica a los nómadas extranjeros. Se asume como probable que los hebreos tomaran su nombre étnico de este término genérico. El autor establece también los rasgos de la actividad de los hebreos durante largos períodos de vida nómada errante y guerras continuas con los pueblos establecidos en la región. Gat, Azar, *op. cit.*, p. 266.

14 Los hicsos eran un grupo mixto de guerreros nómadas asiáticos y semitas que se infiltraron gradualmente en el valle del Nilo hasta crear un territorio autónomo que mantuvieron bajo su control durante más de cien años en el Bajo Nilo. Los historiadores los han relacionado con las migraciones nómadas procedentes del desierto entre el Nilo y Mesopotamia. Ver: Bietak, Manfred, *Avaris: The Capital of the Hyksos*, Londres: The British Museum, 1996; y Gat, Azar, *op. cit.*, p. 267.

al combate han influido en la modificación de la relación de fuerzas entre adversarios y, como consecuencia, en variaciones cíclicas de desafíos al *statu quo*.

Elementos clave de su desarrollo han sido la relación entre los sistemas de producción, los recursos naturales, el comercio, la guerra y el pillaje, las migraciones, los asentamientos territoriales fijos, la fusión con la población local y los *pactos de protección* frente a terceros. En este esquema, las motivaciones para los movimientos de población y la creación de nuevos asentamientos eran determinantes, como consecuencia de desastres naturales, por presión externa o por escasez de recursos. La *domesticación del caballo* como animal de transporte e instrumento de guerra facilitó desplazamientos a larga distancia con mayor rapidez, especialmente desde el desarrollo del carro de guerra. La *metalurgia* impulsó la evolución técnica que permitió pasar de las herramientas y armas de piedra, hueso y madera a las de metal. Finalmente, el desarrollo de las *técnicas de fortificación* de los asentamientos humanos mejoró la defensa de las sociedades sedentarias de base agrícola-ganadera frente a cazadores-recolectores y nómadas.

Las aglomeraciones de población que se desarrollaron en torno a centros agrícolas, ganaderos, religiosos o militares se convirtieron con el tiempo en las primeras “ciudades”. Surgieron de la necesidad defensiva frente a enemigos exteriores, incluidos guerreros de tribus nómadas y bandas armadas. Junto a la ciudadela se desarrollaba una zona urbana contigua que llegaba a constituir en su conjunto la ciudad fortificada al rodearse de una muralla, primera forma de *protección física*. El modelo de acumulación demográfica y muralla defensiva daba una nueva dimensión a la fuerza colectiva. La vida en el interior tenía una fuerte dependencia de la agricultura que rodeaba la ciudad en el exterior.

El uso militar de caballos por las sociedades nómadas tenía rasgos específicos, ya que no tenían territorios que defender o posiciones que mantener, y tampoco buscaban la conquista de otros territorios, sino el pillaje y la retirada. Sin embargo, las sociedades agrícolas sedentarias, asentadas en aldeas y posteriormente en ciudades, estaban obligadas a la defensa territorial. Un ejemplo de este tipo de conflicto es el de las guerras entre escitas y persas narradas por Herodoto¹⁵. En esta relación entre sedentarios y nómadas se desarrollaron conflictos cíclicos en los que también se llegaron a pactar el pago de tributos a

15 En la *Historia* de Herodoto se describe la táctica irregular de los escitas frente a los persas en tiempos de Darío. En el intercambio de mensajes entre ellos durante una campaña militar persa, el caudillo escita explica que no se enfrentan en combate contra los persas porque no tienen ciudades ni campos de cultivo que deban defender. Los escitas actúan por sorpresa, también de noche, con movimientos rápidos seguidos de una retirada. Herodoto De Halicarnaso, *Histoires*, traducción de P. Giguet, París: Édition de Jean de Bonnot, 1975, Libro IV, CXX-CXXVIII.

cambio de protección frente a terceros, es decir, una forma de extorsión estable a los agricultores sedentarios por parte de los guerreros nómadas. La extorsión inicial se convirtió en muchos pueblos en pago de tributos a pueblos más agresivos, una fórmula que después se ha hecho habitual en el crimen organizado a través de los siglos¹⁶.

En las sociedades sedentarias con territorio estable, la primitiva figura del *jefe de banda* o de clan evolucionó hacia la del *caudillo hereditario*. En estas sociedades las bandas armadas constituían instrumentos de la formación de una entidad político-territorial mediante la actividad bélica¹⁷. Han llegado hasta nosotros crónicas bíblicas sobre casos concretos de caudillos de bandas armadas que llegaron a tener un poder legítimo en sus respectivas sociedades políticas, como fueron los casos de Jephtha y David en Israel¹⁸.

16 Esta cuestión y otras que aparecen en las páginas siguientes de este capítulo ya han sido abordadas en *Guerra, paz y civilización*. Las reitero aquí de nuevo —aunque pueda ser redundante— porque se trata de temas relevantes también para este ensayo, en el que el hilo conductor es precisamente el crimen y el delito en la violencia armada. *Guerra, paz y civilización*, 2016, pp. 30-75. Otros temas abordados en *Guerra, paz y civilización* reaparecen, con el ánimo de mantener la continuidad narrativa, en los capítulos 2 y 3 de la Parte I, y el capítulo 1 de la Parte II.

17 Este fenómeno ha sido relativamente frecuente en la Antigüedad y en la Edad Media. En particular, la formación de bandas armadas por jefes guerreros que mantienen una relación ambivalente con las autoridades legítimas territoriales. Las crónicas, en el caso de los hicsos en Egipto, reflejan la ambivalencia ética que permite establecer conexiones transversales entre *poder armado de facto* y *poder político legítimo*. En el caso de los hebreos, dejando al margen la precisión histórica de los acontecimientos, difícil de comprobar, lo que destaca es la convicción que prevaecía entre los cronistas del propio pueblo hebreo de que un jefe de banda armada que se dedica al pillaje puede convertirse en caudillo legítimo o rey.

18 Se utilizan en este texto como referencia bibliográfica fuentes bíblicas que abordan episodios de carácter histórico. Jephtha, hijo ilegítimo, desheredado y proscrito, era el caudillo de una banda armada que es llamada por el pueblo de Galaad para hacer frente a los amonitas. Tras su victoria, Jephtha fue nombrado caudillo de Galaad y de sus tribus (ver: *Libro de los Jueces*, capítulos XI-XII): “[...] 2. Mas Galaad fue casado, y tuvo hijos de su mujer: los cuales cuando fueron grande, echaron a Jephtha de casa, diciendo: No podrás ser heredero de la casa de nuestro padre, porque has nacido de otra madre. 3. Él huyendo y escondiéndose de ellos, habitó en tierra de Tob: y allegáronse unos hombres pobres, y robadores, y le seguían como a su príncipe [...]”. *Libro de los Jueces*, capítulo XI, pp. 669-670.

Por su parte, David era un fugitivo hebreo de la corte del rey Saúl que al frente de una banda armada recaudaba tributos en los confines de las tierras de Judea y prestaba servicios a los filisteos a cambio de remuneraciones. Acabó regresando a Judea para combatir en su defensa y llegó a ser su rey (ver: *I Reyes*, capítulos XXVI-XXXI): “8. Y subió David y su gente a hacer correrías sobre Gessuri, y Gerzi, y sobre los Amalecitas: porque estas aldeas estaban ya pobladas de tiempo antiguo en aquella tierra desde el camino del sur hasta la tierra de Egipto. 9. Y hería David toda la tierra, sin dejar hombre ni mujer con vida: y llevándose consigo ovejas, y bueyes, y asnos, y camellos, y ropas,

En la tipología de grupos armados se ha visto ya el origen de las bandas de guerreros tribales y, sucesivamente, la formación de las primeras huestes feudales y el recurso a soldados y mercenarios profesionales en las sociedades sedentarias. El antecedente de los primeros ejércitos está condicionado por la defensa o conquista de territorios frente a otras sociedades sedentarias, tribus nómadas y bandas armadas sin cohesión tribal. En el primer caso se trataba de rivales similares, dos ejércitos enfrentados. En los otros, los que implicaban a tribus nómadas y bandas armadas, se trataba de enfrentamientos asimétricos.

Este tipo de conflictos no quedaba restringido a zonas terrestres, pues se produjeron ataques desde el mar desde épocas ancestrales. Entre el 1500 y el 1200 antes de Cristo hubo invasiones de los llamados “pueblos del mar” en el Mediterráneo oriental¹⁹. Eran acciones de sorpresa y pillaje sobre poblaciones costeras, realizadas en embarcaciones pequeñas y rápidas, antecedentes de la piratería. En los siglos XIII y XII antes de Cristo, estos pueblos del mar lanzaron ataques e invadieron las islas del Egeo y Oriente Próximo. Este fenómeno fue asumido por las sociedades del Mediterráneo oriental como un pasado en el que la actividad bélica, el pillaje y la navegación estaban asociados como forma de vida²⁰. Además de los piratas del Mediterráneo y de los pueblos del mar, que llegaron a Asia menor y a Oriente Medio, puede incluirse en este grupo a hicsos, hurritas, kasitas y otras bandas guerreras nómadas que se desplazaban por tierra.

Para establecer los cimientos de una sociedad política preestatal, el legendario rey Minos creó una escuadra que, según Tucídides, sirvió para limpiar el mar de

se volvía y se presentaba a Achis. [...] 11. Hombre ni mujer no dejaba David a vida, ni los traía a Geth, diciendo: No sea que hablen contra nosotros. Esto hizo David: y ésta esta fue su costumbre todo el tiempo que moró en el país de los filisteos”. *I Reyes*, capítulo XXVII, pp. 76-78. *La Santa Biblia. Antiguo Testamento*. Traducida al español de la vulgata latina por Felipe Scio de San Miguel. Segunda edición bilingüe (latín-español). Barcelona: Librería Religiosa, 1856-1859.

¹⁹ Gat, Azar, *op. cit.*, pp. 261 y ss.

²⁰ Tucídides narra este pasado común de griegos y bárbaros en la *Historia de la guerra del Peloponeso*: “Pues los griegos de antaño, así como los bárbaros ribereños del continente y cuantos ocupaban islas, desde que empezaron a relacionarse entre sí gracias a sus naves, se dedicaron a la piratería. Iban a su frente los hombres más poderosos, que buscaban su propia ganancia así como medios de subsistencia para los más débiles, y cayendo sobre ciudades que carecían de murallas y se hallaban diseminadas en aldeas las saqueaban, obteniendo de ello su principal medio de subsistencia, ya que este comportamiento no significaba desvergüenza alguna, sino que conllevaba más bien algo de gloria. Y aún hoy en día prueban que esto es así algunos pueblos del continente, que tienen a gala hacerlo bien [...]”. Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, traducción de Antonio Guzmán Guerra, Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 48.

piratería “a fin de que los tributos le llegaran con mayor facilidad”²¹. Se trataba, por tanto, de una competición entre la autoridad política y las bandas de piratas por la obtención de recursos económicos, pero también por el establecimiento de la seguridad de navegación y de las islas.

El fenómeno de la piratería siguió asolando las costas del Mediterráneo y acosando a la navegación marítima, de la que dependía el comercio romano. Los piratas tenían bases en tierra en zonas fuera de control, incluidas fortalezas, desde las que lanzaban sus ataques²². La República romana envió varias expediciones contra los piratas que, tras varios años de guerra, culminaron con la victoria alcanzada por Pompeyo en el año 67 a. C. con acciones combinadas por tierra y por mar²³.

Las bandas tribales armadas, en tierra y en mar, eran dirigidas por caudillos, jefes guerreros y “grandes hombres”. Estos grupos evolucionaron hacia la formación de bandas de guerreros especializadas en el pillaje, unidas a sus jefes por vínculos de lealtad y por intereses compartidos. Estas formaciones guerreras de sociedades tribales se caracterizaban por la asociación voluntaria, el liderazgo carismático, el pillaje como ingreso económico, el presente como retribución al jefe y la prestación de servicios a cambio de la pertenencia al grupo. Es importante resaltar que este modelo se desarrolló en fases temporales diferentes en distintas

21 *Ibidem*, p. 48.

22 Sobre esta época de inseguridad y sobre la piratería ha quedado, entre otros, el testimonio de Plutarco sobre el secuestro de Julio César por los piratas en su juventud. Tras pagarse su rescate, se organizó una expedición naval para apresarlos y ejecutarlos. Este episodio muestra la inseguridad existente en el Mediterráneo occidental incluso en una época en la que Roma había consolidado su poder militar. Plutarco, “Vida de César”, vol. II, edición francesa integrada en el volumen *La Guerre des Gaules. Vie de César*, traducción de Jacques Haumont, París: Jean de Bonnot, 1982.

23 La estrategia de Pompeyo consistió en trazar en el mar Mediterráneo trece sectores, cada uno de ellos bajo el mando de uno de sus legados, que tenían a su disposición una flotilla de barcos, además de fuerzas de infantería y de caballería en tierra. Se patrullaba cada zona asignada por tierra y por mar, atacando los puntos fuertes y de fondeo e interceptando los navíos piratas. De esta forma, los piratas no podían contar con un puerto seguro para obtener agua y víveres, ni contar con apoyo exterior. Aunque la campaña incluyó todo el Mediterráneo, la mayor parte de las fortalezas piratas estaban en la parte oriental. La acción más difícil fue el sitio del castillo de *Coracesium* (actual Alanya), en la costa meridional de Anatolia. Las cifras transmitidas hablan de la captura de setenta y una naves y de otras trescientas seis en el acto de rendición, así como de unas ciento veinte poblaciones, fortalezas y bases de operaciones. Alrededor de 10.000 piratas perecieron en combate, y se estima que unos 20.000 cayeron prisioneros. Ver el estudio de Amela Valverde, Luis, “La campaña de Pompeyo Magno contra los piratas en Hispania (67 a. C.)”, *Revista de Historia Antigua*, 30 (2006), Universidad de Barcelona, Barcelona: CEIPAC, pp. 7-20.

partes del mundo, lo que da una idea de los rasgos habituales en la evolución de las pautas de organización militar en las colectividades humanas²⁴.

Sin embargo, también en la Antigüedad se desarrolló un concepto ético de la guerra. En la *Anábasis*, Jenofonte narra la expedición militar de una fuerza de mercenarios griegos al servicio de Ciro, príncipe persa que disputaba el poder al rey Artajerjes. Del texto de la *Anábasis* destaca la descripción de los problemas logísticos de la expedición y el dilema entre la adquisición comercial de suministros sobre el terreno o el pillaje, como dos alternativas posibles. Los griegos optaron siempre por la adquisición de víveres, renunciando al pillaje²⁵. Cabe resaltar que el pillaje, saqueo y destrucción de los campos y poblaciones enemigas era una práctica habitual en Grecia, como lo narra Tucídides con detalle en la *Historia de la guerra del Peloponeso*²⁶.

Existe información detallada sobre las guerras en Europa a partir del siglo III antes de Cristo. En el continente europeo, donde el agua estaba distribuida de manera diferente a Oriente Medio, la agricultura era dispersa, y la población estaba estructurada en pequeñas aldeas sin fortificaciones en las que era imposible la defensa frente a las agresiones de bandas armadas asociadas al pillaje²⁷. Acumulación

24 Hasta la Edad Media subsistió este tipo de bandas armadas a través de los vikingos, y reapareció más tarde con la piratería en los siglos XVI-XVIII. Aún en el siglo XXI puede decirse que existen variantes de este modelo en Somalia, en el Sahel y en Afganistán.

25 La *Anábasis* narra el relato de la expedición de los Diez Mil, una fuerza mercenaria griega, a Persia. Es una crónica de la guerra que se desarrolló hacia el 400 a. C., describiendo preparativos para las maniobras militares, las tácticas y los acontecimientos más importantes. Ver: Jenofonte, *Anábasis*. Se trata de un conflicto bélico entre sociedades distintas desde el punto de vista político, técnico y militar. Jenofonte se refiere con frecuencia a “los griegos” y su superioridad militar frente a los persas, cuando veinte años antes Grecia se había visto arrastrada a una guerra entre alianzas militares por la rivalidad entre Esparta y Atenas. El sentimiento nacionalista helénico resurge solo frente a un enemigo exterior. En el relato se refleja el sentimiento de superioridad militar y técnica de los griegos frente a los persas, en un mundo en el que la delimitación territorial era todavía imprecisa y variable, con grandes espacios no sujetos a la soberanía de ninguna entidad política. A pesar de la victoria militar de los mercenarios griegos en Cunaxa, la expedición carecía de sentido tras la muerte de Ciro en combate. Los Diez Mil se vieron obligados a retirarse a través de un territorio hostil para regresar a su país.

26 En la Grecia del siglo V a. C., Tucídides narró la guerra del Peloponeso entre alianzas militares en torno a dos potencias hegemónicas: Atenas y Esparta. Se trata de un enfrentamiento entre sociedades con estadios de desarrollo técnico y político similares, en el que la diferencia fundamental es la especialización militar de cada uno de ellos, Atenas como potencia marítima y Esparta como potencia militar. El enfrentamiento bélico entre las dos alianzas militares griegas y las guerras civiles que se desarrollaron de forma paralela precipitaron el declive de la civilización helénica, que acabaría cayendo bajo la órbita romana. El pillaje estaba presente en las campañas militares. Ver: Tucídides. *Historia de la guerra del Peloponeso*, Madrid: Alianza Editorial, 2008.

27 Sobre las invasiones celtas hay una interesante descripción en la historia de Roma de Polibio: *Historia de Roma*, libro II, traducción de José María Candau Morón, Madrid: Alianza editorial,

de riqueza y estratificación social vinculada al pillaje en los conflictos bélicos eran factores que se reforzaban mutuamente. En estas actividades era todavía difícil distinguir entre guerra y bandidaje. Dada esta situación de inseguridad, la población se veía obligada a llevar armas porque vivía en poblaciones sin fortificar y transitaban caminos inseguros.

En estas condiciones, las comunidades preestatales o ciudades-Estado más grandes y con ejército regular se convirtieron en *hegemonas* regionales que conquistaban y anexionaban las comunidades cercanas. Así ejercían su influencia sobre otras ciudades, lo que conducía a tensiones o a la formación de alianzas regionales en interés mutuo. Una base territorial y demográfica ampliada permitía un aumento de los recursos humanos y económicos, un ejército permanente más grande y una mayor base de movilización. La culminación de este proceso en Europa, siglos más tarde, fue Roma.

Las hordas tribales armadas, incluso formando grandes coaliciones, tenían escasas posibilidades de éxito frente a las legiones romanas en formación de combate. Este hecho, y sucesivas derrotas, llevaban invariablemente a los pueblos bárbaros a tácticas de guerra irregular basadas en el acoso a las líneas de suministro romanas y a las tropas en desplazamiento, en situación de desventaja, mediante escaramuzas y emboscadas en zonas montañosas y bosques, hostilidades con carácter intermitente que terminaban casi siempre con la victoria del ejército romano. Esta situación caracterizó los conflictos asociados a la expansión territorial romana en los siglos III-I a. C., tras la derrota de Cartago.

Tras la primera guerra púnica, en el 241 antes de Cristo, Cartago se enfrentó a un conflicto asimétrico en su propio territorio: la guerra de los Mercenarios. Las tropas mercenarias reclutadas para el conflicto armado con Roma permanecieron en Sicilia sin cobrar su sueldo, que en las circunstancias de la derrota Cartago no estaba en condiciones de pagar. Fueron repatriadas y empezó una negociación con las autoridades que no condujo a ningún acuerdo, hasta que finalmente se sublevaron contra la ciudad-Estado, contando con el apoyo de tribus norteafricanas hasta constituir un ejército, según Polibio, de decenas de miles de mercenarios y rebeldes de distinto origen étnico y social, incluyendo desertores y esclavos fugitivos que también se dedicaron al pillaje²⁸. La sublevación de los mercenarios y otros sectores insurgentes de la población dio lugar a una guerra civil de tres

2008, pp. 164-188. Sobre los germanos, ver: Tácito, *Moeurs des Germains*, traducción de Dureau de Lamalle, París: L. G. Michaud, 1817, p. 31.

28 Polibio, *Historia de Roma*, libro I, pp. 65-88. Sobre esta cuestión, ver: Lancel, Serge, *Carthage*, Túnez: Cerès Editions, 1999, pp. 495-502.

años, que terminó con una victoria militar de Cartago, pero con consecuencias negativas para su estabilidad política y económica.

Al término de las guerras púnicas, en las que Roma se enfrentaba a un rival equiparable desde el punto de vista militar, en la narrativa histórica romana prevalece el concepto de conflicto asimétrico frente a pueblos menos avanzados o de capacidad militar inferior. Los cronistas de la época, como Polibio, Apiano, César y Tácito, dejan constancia de esta situación y de los difíciles momentos vividos por Roma, muchas veces al borde de la derrota. Esa superioridad militar y los métodos de violencia sistemática empleados para reprimir la resistencia de los pueblos conquistados en frecuentes guerras solían terminar con victorias romanas, que en muchos casos no eran victorias decisivas. Los conflictos se reproducían cíclicamente. Es el caso de las guerras Samnitas, los conflictos con las ciudades etruscas y las guerras de Campania. Fue la capacidad de movilización militar, de recuperación material y moral de Roma y la habilidad táctica de sus legiones las que le permitieron sobreponerse una y otra vez hasta consolidar la *Pax romana* que prevaleció hasta fines del siglo IV.

En la guerra contra Cartago en Hispania, Roma distinguía entre soldados y bandoleros, a los que las tropas romanas también se enfrentaban, aportando una noción específica que diferenciaba no solo los ejércitos de los insurgentes, sino también la guerra irregular del bandolerismo. Así, las tropas de Escipión se enfrentaron a grupos armados de ilergetes entre el 206 y el 205 a. C., a los que calificaba de “bandoleros” que se dedicaban a devastar campos de sus vecinos, quemar casas y robar ganado²⁹. En cambio, en la confrontación con Indíbil y Mandonio, poco tiempo después, reconoce en la tribu ilergete un sentimiento étnico-tribal celtíbero que inspira la resistencia, más allá del simple bandidaje³⁰. En *La guerra de las Galias*, Julio César analiza la conducta de Vercingétorix, su principal rival, que comprende la necesidad de sustituir el combate directo en campo abierto por una estrategia indirecta de acoso a las líneas de suministro y comunicaciones del ejército romano, con la que los galos consiguen algunos éxitos³¹.

En toda esta época, una de las tácticas más frecuentes era la destrucción y pillaje de los recursos agrícolas y ganaderos del adversario. Cuenta Tito Livio en su *Historia de Roma* que los ejércitos, antes de los choques directos en el campo de batalla, o en su lugar, optaban por saquear los campos del territorio enemigo con

29 Tito Livio, *Historia de Roma desde su fundación*, Madrid: Editorial Gredos, libro XXVIII, 1982, pp. 261 y ss.

30 Tito Livio, *op. cit.*, libro XIX, pp. 296 y ss.

31 *Ibidem*, libro VII, párrafo XIV. Este modelo de enfrentamiento es lo que hoy se denomina táctica irregular o amenaza asimétrica, según el enfoque.

el fin de abastecerse y privar a la vez al enemigo de los recursos necesarios para mantener a la población y a su propio ejército. El saqueo y destrucción de tierras y poblaciones se convirtió en una de las tácticas habituales en los conflictos armados. Esta forma de proceder fue utilizada siglos más tarde en la Edad Media por los ejércitos con la misma finalidad.

Desde la segunda guerra púnica y el fin de la campaña de Aníbal en Italia a fines del siglo III antes de Cristo hasta la batalla de Adrianópolis en el año 378 de nuestra era, la supremacía militar romana no tuvo rivales. Sin embargo, hubo un proceso lento de difusión tecnológica a través del comercio, de la integración de tropas mercenarias extranjeras en los ejércitos romanos e incluso a través del aprendizaje de sus enemigos. Desde los primeros contactos con otros pueblos, las tropas romanas fueron conscientes de la capacidad de imitación de aquellos respecto a ciertas técnicas y a la comprensión de la táctica militar. La campaña militar lanzada por Roma contra Persia en el 363 tuvo un elevado coste —incluida la muerte en combate del emperador Juliano—, pero no obtuvo resultados significativos y el ejército romano tuvo que retirarse con pérdidas considerables y un tratado de paz desfavorable³². Quince años más tarde, en la batalla de Adrianópolis, el ejército romano sufrió una grave derrota frente a la caballería visigoda, que marcó el principio de una nueva era³³. Con todo, los ejércitos romanos de finales del siglo IV seguían siendo una fuerza militar formidable, si se tienen en cuenta las informaciones procedentes de fuentes de esa época³⁴. El aumento de los efectivos con la reforma de Diocleciano no impidió la decadencia militar romana en términos relativos, que, unida a la decadencia política y económica del imperio y a la “proliferación” de las armas de diseño romano entre las tropas de los pueblos

32 Esta expedición es narrada en detalle por Edward Gibbon en el capítulo XXIV de *Decline and Fall of the Roman Empire*. Ver Gibbon, Edward, *Decline and Fall of the Roman Empire*, Basilea: J. J. Tourneisen, 1789.

33 Esta batalla, en la que murió el emperador Valente, incidió también en el sentimiento de decadencia militar romana. Si se compara con otros períodos de la historia de Roma, el rasgo distintivo de este episodio es que a fines del siglo IV Roma no mostró la capacidad de recuperación que había tenido en otros momentos difíciles del pasado. Gibbon describe esta campaña militar en *Decline and Fall of the Roman Empire*, capítulo XXVI.

34 Ferril, Arther, *La caída del imperio romano: las causas militares*, pp. 127-139. La fuente documental utilizada es la *Notitia Dignitatum*, una tabla organizativa civil y militar del Imperio elaborada en el 395, según ha sido traducida de una copia realizada en 1551. No se trata, por tanto, de un documento original. En todo caso, contrasta esta fuente oficial, que describe un ejército de medio millón de soldados, con el análisis crítico del reformista Vegecio, que identifica con espíritu constructivo los puntos débiles del sistema militar romano. Los acontecimientos del siglo V dan la razón a este último.

vecinos, condujeron a una modificación progresiva de la relación de fuerzas que puso fin a la supremacía militar de Roma y, con ella, al control del territorio del Imperio y del mar Mediterráneo.

En la Antigüedad se consolidaron diversas prácticas de violencia armada no solo contra objetivos militares, sino también contra la población civil y las propiedades, en las que las operaciones militares adoptaban rasgos comunes a los de la delincuencia. Pueden destacarse el ataque letal directo contra la población civil, el pillaje y saqueo de poblaciones y campos, así como la esclavitud y el secuestro. El saqueo, el pillaje y la destrucción indiscriminada desempeñaban una doble función: por una parte suponían recursos a disposición del agresor, muchas veces una motivación importante para la guerra. Otras veces eran una táctica instrumental para privar de esos recursos al enemigo y aterrorizar a la población. Esta última táctica permitía, llegado el caso, ocupar los territorios abandonados y colonizarlos.

El pillaje y destrucción de los campos del enemigo, como táctica complementaria a los asedios, era un método sistemático de la doctrina militar romana, como lo había sido en otras sociedades preestatales. Lo mismo cabe decir de los cautivos convertidos en esclavos, como fuerza de trabajo en la que se sustentaba el sistema económico en muchas sociedades de la Antigüedad. El secuestro de personas de más alto nivel social permitía obtener rescates más importantes que su venta en el mercado de esclavos como cautivos anónimos. Así, esclavitud y secuestro de prisioneros se convirtieron en elementos clave de los conflictos armados. Tanto en Grecia como en Roma, la esclavitud estaba asociada a la guerra, ya fuera como una consecuencia o como una motivación económica.

En los textos clásicos hay numerosas referencias que reflejan la normalidad y el carácter habitual de la práctica de esclavizar a los cautivos independientemente de su condición social. Las sociedades helénicas de la Edad de Bronce, en las que, recordémoslo, la piratería era habitual y no estaba siempre asociada a la calificación de delito, la esclavitud era un elemento constante de las campañas bélicas³⁵. Pero además, el secuestro y la esclavitud no solo eran consecuencia, sino también causa de conflictos. Con frecuencia, las campañas de navegación y empresas bélicas en tierra eran motivadas por la búsqueda de esclavos, lo que se refleja también en textos clásicos, que consideraban esta práctica como algo normal en la época³⁶.

35 Las referencias a esta cuestión en la *Iliada* son reveladoras. Este tema es estudiado en detalle en Wallon, Henri, *Histoire de l'esclavage dans l'Antiquité*, París: Robert Laffont, 1988, pp. 122-140. El autor señala la esclavitud en Grecia, especialmente la esclavitud de los cautivos en campañas militares, como un rasgo característico de los llamados "tiempos heroicos".

36 Wallon cita en su estudio los cantos XIV, XV y XVII de la *Odisea* como reflejo de una actividad, la captura de esclavos, asociada a la piratería y la guerra al mismo tiempo. El comportamiento

En Roma, los vencidos en una guerra eran hechos prisioneros y no tenían ninguna garantía de supervivencia. Podían ser ejecutados, intercambiados por otros prisioneros capturados por el enemigo, liberados a cambio de un rescate o vendidos como esclavos. La cantidad de ejemplos en las crónicas romanas es tal que sería inútil intentar enumerarlas: Tito Livio, Apiano, Polibio, Plutarco, Tácito... todos los historiadores se refieren a episodios de captura y venta de esclavos, o a secuestros, como prácticas habituales entre las tropas romanas³⁷. En este sentido, como ocurría en otras sociedades de la Antigüedad, el concepto de *sociedad esclavista* en Roma no se limitaba a la estratificación social en la que existía una casta de esclavos considerados como bienes por sus propietarios y que se reproducía por sucesión con carácter hereditario. El sistema incluía el secuestro por la fuerza y el cautiverio como forma de conversión de personas libres en esclavos, implicando un cambio de estatus jurídico. Esta práctica era reconocida como algo normal en la Roma antigua, y no como un delito o desviación. Los comentarios de César sobre la campaña en las Galias son reveladores, ya que, además, el autor habla de sí mismo³⁸.

Otras culturas en épocas posteriores y en otros continentes practicaban el secuestro y el traslado de cautivos como una forma de guerra orientada a capturar enemigos para la esclavitud y para realizar sacrificios humanos. Esta forma de guerra orientada a tomar prisioneros fue relativamente frecuente en Mesoamérica durante la época prehispánica. Este era el caso de los mayas en la época prehispánica, que basaron su militarismo en un sistema de creencias religiosas³⁹. Entre los

de los navegantes griegos en el episodio del canto XIV es propio de piratas. Sea cual sea el grado de veracidad histórica de la *Iliada* y de la *Odisea*, ambas reflejan sobre todo un sistema de valores y un acervo de costumbres. En ninguna de las dos obras literarias, ni la captura de esclavos ni el pillaje son consideradas como actividades indignas de los héroes cuando se producen en territorios rivales. Wallon, Henri, *op. cit.*, p. 125.

37 Ver Wallon, Henri, *op. cit.*, pp. 371-393; También hay referencias relevantes en Tito Livio, *Historia de Roma desde su fundación*, *op. cit.*, libro XLI; Polibio, *Historia de Roma*; Apiano, *Las guerras ibéricas*; Plutarco, *Vida de César*; Cornelio Tácito, *Anales*.

38 Julio César, *De Bello Gallico*, capítulo III, París: Jean de Bonnot, 1982.

39 El mito refleja una guerra legendaria que da lugar a la configuración tribal de los territorios mayas, una migración arcaica, las primeras fortificaciones y una explicación de la persistencia de los sacrificios humanos entre los prisioneros de guerra en periodos ulteriores. Ver: Trejo Campos, Silvia (ed.), *La guerra entre los antiguos mayas*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000. Según el Popol Vuh, cap. II y III, parte IV. Las personas secuestradas son sacrificadas en una montaña sagrada en honor a los dioses primordiales Tohil, Avilix y Hacavitz. Ver Popol Vuh (1557), Madrid: Editorial Mestas, 2007, pp. 69-193. La rebelión de la tribu de Ilocab contra los quichés, y la guerra entre ambos, consolida este mito: "así nacieron los sacrificios de los hombres ante los dioses, cuando se hicieron los escudos de la guerra, causa de las fortificaciones del

aztecas también estaba asociada al prestigio social, la jerarquía militar y, en muchos casos, a la antropofagia⁴⁰. Además, entre los pueblos mesoamericanos también hubo formas de guerra naval utilizando embarcaciones de forma organizada, no solo para el transporte de tropas y el combate, sino también para realizar asaltos a tierra con la misma finalidad⁴¹.

Finalmente, puede destacarse también como rasgo fundamental la criminalidad organizada de bandas armadas que proliferó desde la Antigüedad. En unos casos se trataba de delincuentes proscritos o esclavos fugitivos; en otros eran mercenarios sin contrato o soldados desmovilizados que no habían sido capaces de reintegrarse en la sociedad después de participar en uno o varios conflictos bélicos. Al reunirse en grupos para defenderse mejor y ser capaces de asaltar objetivos de mayor valor, adquirían las dimensiones de pequeñas unidades militares. Su comportamiento criminal implicaba las prácticas más violentas. La inexistencia de ejércitos permanentes y el recurso sistemático a una combinación de levas y contratación de mercenarios mantenía la vigencia del problema en las fases de desmovilización. Estas bandas eran también polos de atracción para delincuentes comunes que pasaban de actuar en solitario a unirse a grupos más numerosos, con mejores posibilidades de delinquir y de defenderse frente a las autoridades.

Violencia selectiva, subversión y guerra irregular en la Antigüedad y la Edad Media

El período que se extiende desde el siglo III antes de Cristo hasta la Baja Edad Media también fue testigo de una sucesión de formaciones armadas dedicadas a la violencia selectiva, la subversión y la guerra irregular con motivaciones ideológicas, más allá de los intereses económicos propios de la criminalidad organizada. La información que ha llegado hasta nuestros días sobre estos fenómenos es escasa y fragmentaria —principalmente consiste en crónicas escritas por

pueblo de Izmachí". *Ibidem*, p. 192. Ver también Baudez, Claude-François, "El botín humano de las guerras mayas: decapitados y cabezas-trofeo", en S. Trejo Campos (ed.), *La guerra entre los antiguos mayas*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000, pp. 189-204.

40 Eran las llamadas "guerras floridas" o rituales entre los mexicas (aztecas) hasta la llegada de los españoles. Cervera Obregón, Marco Antonio: *Guerreros aztecas*, *op. cit.*, pp. 54 y ss. Sobre la antropofagia ritual entre los mexicas, ver pp. 163-167.

41 Bueno Bravo, Isabel, "La guerra naval en el Valle de México", *Estudios de Cultura Náhuatl*, vol. 36, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 199-223. Existen indicios de que en el siglo XVI los mexicas ya tenían una doctrina naval y formas de adiestramiento regular que les permitían operar con cierta eficacia.

sus adversarios—, pero suficiente para tener un conocimiento de su existencia y de sus rasgos principales, que en cierto modo también recuerdan a algunas amenazas asimétricas de la actualidad. Los incendios provocados, el asesinato selectivo y, sobre todo, la capacidad de evolucionar desde la configuración de redes clandestinas dedicadas a acciones criminales dispersas hasta la formación de unidades paramilitares capaces de retener el control del territorio recuerdan episodios actuales de este fenómeno. Aunque la información disponible no es detallada ni permite contrastar diversas fuentes, sí que sirve para comprender que muchos de los desafíos a la seguridad nacional a los que nos enfrentamos hoy día tienen antecedentes históricos significativos y reveladores de ciertos factores constantes del comportamiento humano. Los primeros casos documentados —capuanos y zelotes— constituyen casos actividad subversiva contra la sociedad romana por parte de pueblos dominados. Tras un vacío documental de casi mil años, el fenómeno reaparece de nuevo en las crónicas de Oriente Medio, esta vez asociado al impulso del extremismo religioso de los nizaríes ismaelitas. En paralelo se desarrollan desde la Antigüedad otras formas de criminalidad en tierra y en mar asociadas a formaciones armadas de proscritos en un clima de inseguridad que reina en Europa hasta bien entrada la Edad Moderna y hasta períodos más recientes en otros continentes. Las bandas armadas de criminales, la criminalidad durante los conflictos bélicos y la piratería, casi siempre con motivaciones económicas y algunas veces disfrazadas con motivaciones políticas, estuvieron presentes durante siglos y constituyeron obstáculos importantes para la formación de Estados modernos estables incluso en épocas más recientes.

Los rebeldes capuanos en el siglo III antes de Cristo

En la antigua Roma, la superioridad militar y los métodos de violencia sistemática empleados para reprimir la resistencia de los pueblos conquistados en frecuentes guerras solían terminar con victorias romanas, que en muchos casos no eran victorias decisivas. Los conflictos se reproducían cíclicamente. Es el caso de las guerras samnitas y las guerras de Campania. Capua, capital de Campania, acabó siendo devastada por las tropas romanas y su población sufrió una severa represión. En el desenlace de este conflicto está la raíz de uno de los primeros casos documentados en la historia de lo que actualmente se denominaría “terrorismo”. Tito Livio narra en el Libro XVI de la *Historia de Roma* la existencia de una red clandestina de campanos enemigos de Roma que provocaron incendios simultáneos en varias zonas alrededor del foro romano en el 211 a. C., causando víctimas

inocentes y considerables daños materiales⁴². Tras una investigación, los culpables fueron detenidos y ajusticiados.

Los actos terroristas de los capuanos fueron consecuencia de su derrota militar y su frustración al perder el estatus de “comunidad independiente”, a modo de venganza contra Roma. A pesar de su carácter de red clandestina y subversiva, no llegó a consolidarse como un movimiento de resistencia. No hay constancia documental de que los atentados continuasen después del 211 a. C., por lo que parece tratarse de acciones aisladas de un grupo reducido. Se trata de un caso en el que la red subversiva procedía de la desintegración de unidades militares mayores como consecuencia de su derrota a manos del ejército romano.

Los zelotes y sicarios en Palestina, siglo I de nuestra era

En el siglo I de nuestra era se produce otro tipo de acción violenta con motivaciones políticas como forma de subversión: la *secta de los zelotes* en Judea. De la narración de Flavio Josefo se deduce que la práctica del terror por algunos miembros de esta secta —a los que denomina *sicarii*— tenía carácter sistemático. Los zelotes se organizaban en la clandestinidad y actuaban con violencia contra las autoridades mediante sabotaje, asesinatos selectivos y atentados suicidas⁴³. Sus motivaciones eran políticas (nacionalismo radical y deseo de expulsar a los romanos de Galilea) y religiosas (fundamentalismo religioso contrario al paganismo y al politeísmo). Tenían cierto apoyo entre las clases populares, pero eran considerados como delincuentes por las élites hebreas y por los romanos, ya que rechazaban cualquier gesto de conciliación o coexistencia con estos últimos. Las primeras acciones comenzaron en el año 6 de nuestra era con una protesta generalizada organizada por ellos contra un censo ordenado por las autoridades romanas en Galilea bajo mandato del legado Quirino. Se considera que uno de sus fundadores fue un escriba galileo de Gamala llamado Judas⁴⁴. Los zelotes movilizaron protestas violentas contra las disposiciones establecidas por Roma y recurrieron a la violencia,

42 Según Tito Livio, “[...] el incendio continuó toda la noche y el día siguiente, y nadie dudaba de que había sido intencionado, porque las llamas habían aparecido a la vez en numerosos puntos, alejados entre sí además”. Ver: Tito Livio, *Historia de Roma*, Libro XXVI, p. 57.

43 Ver: Chaliand, Gérard y Blin, Arnaud, *Histoire du terrorisme*, París: Bayard, 2004, pp. 59-63.

44 Flavio Josefo, en el Libro XVIII de Antigüedades se refiere a ellos como la cuarta secta filosófica de los judíos, seguidores de Judas el Galileo y cercanos a los fariseos, pero partidarios de defender con violencia la libertad. Flavius Josephus, *Antiquités Judaïques*, traducción de Julien Weill, París: Ernest Leroux, 1900. Libro XVIII, capítulo I, 6.

considerando enemigos a los judíos que no estuvieran dispuestos a unirse a ellos, como los fariseos y los que optaban por la coexistencia o la resistencia pasiva.

Algunos zelotes estaban involucrados en asesinatos de personalidades políticas y religiosas —con frecuencia en lugares públicos— y atacaban depósitos y archivos creando una sensación de vulnerabilidad e inseguridad pública. Aunque las acciones subversivas contra romanos y judíos eran al principio de carácter clandestino y perpetradas de forma aislada, la red se extendió progresivamente hasta formar un movimiento de resistencia muy amplio, que infiltraba también el movimiento cristiano⁴⁵.

La secta se desarrolló formando pequeñas unidades armadas, ocultas en zonas montañosas y agrestes, que realizaban acciones de guerrilla contra el ejército romano. Su capacidad armada como insurgentes culminó en la *primera revuelta judía* entre los años 66 y 72, explotando a su favor las tensiones entre judíos y romanos⁴⁶. El movimiento revolucionario se dividió al producirse la escisión de los llamados “sicarios”⁴⁷, el grupo más radical y violento de los zelotes.

Aunque los zelotes habían sido el grupo principal en la sublevación contra la dominación romana, fue un grupo de sicarios el que tomó por sorpresa la fortaleza de Masada, defendida por una de las diez cohortes de la *Legio III Gallica*, y degolló a la guarnición romana⁴⁸. Los sicarios encontraron en la fortaleza armas

45 Los cristianos consideraban en esa época que el apóstol Simón el Zelote era miembro de la secta. La pertenencia de este último a la secta se menciona en el *Evangelio de Lucas* 6: 15 y en *Hechos* 1: 13.

46 Flavio Josefo aborda esta cuestión en *La guerra de los judíos*, obra histórica en la que narra con detalle las crónicas de este conflicto y la evolución de sectas clandestinas subversivas hacia la insurgencia y las formaciones paramilitares.

47 El término procede del latín “*sica*”, el pequeño puñal curvo que usaban estos individuos para cometer asesinatos. Flavio Josefo describió las actuaciones de la secta en *La guerra de los judíos*: “[...] surgió en Jerusalén otro tipo de malhechores, llamados sicarios, que mataban a la gente a pleno día en medio de la ciudad. Esto ocurría sobre todo en los días de fiesta, pues ellos se mezclaban con la multitud. Con unos pequeños puñales que llevaban escondidos debajo de sus ropas herían a sus enemigos. Luego, cuando sus víctimas caían al suelo, los asesinos se unían a la muchedumbre indignada, de modo que no se les podía descubrir a causa de la confianza que inspiraban. Al primero que mataron fue al sumo sacerdote Jonatán, y después de él cada día morían muchos a manos suyas. El miedo era más insoportable que la propia desgracia, ya que todos, como si estuvieran en una guerra, esperaban la muerte de un momento a otro. La gente espía desde lejos a sus enemigos, y no se fiaba ni siquiera de los amigos, cuando se acercaban. No obstante, eran asesinados en medio de estas sospechas y precauciones, pues tan grande era la rapidez y la habilidad de tales malhechores para pasar inadvertidos”. Flavio Josefo, *La guerra de los judíos*, Libro II, introducción, traducción y notas de Jesús María Nieto Ibáñez, Madrid: Editorial Gredos, 1997, pp. 310-311.

48 Ver: Flavio Josefo, *La guerra de los judíos*, Libro II, en el que se trata cómo comenzaron los judíos a rebelarse contra los romanos utilizando primero tácticas de guerrilla y, más tarde, mediante

para equipar un ejército de diez mil efectivos, así como reservas de metal para fabricar nuevas armas y municiones, almacenes con alimentos y depósitos de agua de lluvia. Al término de la guerra, tras la derrota de la rebelión armada en Galilea, en la que llegaron a movilizarse 60.000 insurgentes, los últimos supervivientes sicarios resistieron en la fortaleza de Masada entre el año 72 y el 73. Es preciso destacar la diferencia que el historiador hebreo Flavio Josefo establece entre los combatientes de la rebelión en Galilea, por su comportamiento y disciplina, frente al carácter sectario y subversivo de los sicarios, a los que consideraba “bandidos”⁴⁹. Casi mil insurgentes resistieron el asedio romano año y medio, hasta su caída en el año 73. Los defensores de la fortaleza organizaron finalmente un suicidio colectivo para evitar la rendición ante Roma y su captura por los asaltantes. Sin embargo, muchos sicarios consiguieron escapar de Galilea y emigraron a Egipto, donde continuaron sus actividades subversivas hasta provocar la reacción de la comunidad judía en ese país, que los entregó a Roma⁵⁰.

De la secta de los zelotes, y de la facción de los sicarios, se puede resaltar su evolución desde grupos subversivos clandestinos dedicados a atentados selectivos hasta la formación de grupos insurgentes armados para la guerra irregular y el asalto a una fortaleza militar defendida por una cohorte romana⁵¹. Para

el asalto a una fortaleza militar protegida por una guarnición romana: “En este momento, algunos de los que más incitaban a la guerra se reunieron para asaltar la fortaleza llamada Masada. Tras apoderarse de ella por sorpresa, degollaron a la guarnición romana y pusieron en su lugar a otros soldados suyos. Al mismo tiempo, Eleazar, hijo del sumo sacerdote Ananías, un joven muy audaz que entonces era el comandante del Templo, convenció a los que oficiaban los cultos religiosos para que no aceptaran ofrendas y sacrificios de ningún extranjero. Este fue el comienzo de la guerra contra los romanos, dado que significaba rechazar las víctimas ofrecidas por los romanos y por César. [...]”. Flavio Josefo, *op. cit.*, p. 344.

49 Flavio Josefo llamaba “bandidos” a los insurgentes refugiados en Masada, y los acusaba de asesinatos y saqueos: “En la toparquía de Acrabatene, Simón, el hijo de Giora, reunió a muchos sediciosos y se dedicó al pillaje. No solo saqueaba las casas de los ricos, sino que también maltrataba a sus personas, y era evidente, ya desde entonces, que empezaba a actuar como un tirano. Cuando Anano y los magistrados enviaron contra Simón un ejército, éste se refugió con sus hombres entre los bandidos de Masada, desde donde se dedicó a devastar Idumea hasta la muerte de Anano y de los demás enemigos. Como consecuencia de ello las autoridades de esta región, a causa de la gran cantidad de asesinatos y de los frecuentes saqueos, reunieron un ejército y establecieron guarniciones en las aldeas”. Flavio Josefo, *La guerra de los judíos*, *op. cit.*, p. 393.

50 *Ibidem*, Libro VII, pp. 389-394.

51 Una cohorte podría tener unos 500-600 efectivos. La legión romana, según el modelo descrito por Vegetius en el siglo IV, tenía idealmente unos 6.100 efectivos de infantería divididos en 10 cohortes. El núcleo de fuerzas era la llamada *cohorte miliaria*, la principal, más numerosa y mejor armada.

recuperar el control de la fortaleza los romanos tuvieron que desplegar unos 9.000 efectivos frente a menos de mil defensores. La ventaja táctica de la posición de Masada llevó a un enfrentamiento en la relación numérica aproximada de 10:1, que duró un año y medio. Este rasgo refleja la capacidad evolutiva y de adaptación de redes subversivas de carácter clandestino, capaces de aglutinarse, armarse y reorganizarse en determinadas circunstancias para formar unidades de insurgentes más complejas y numerosas de carácter paramilitar, sin perder su capacidad de dispersión frente a enemigos más poderosos cuando las circunstancias lo requerían.

Secta de los nizaríes ismaelitas o “asesinos” en Oriente Medio, en los siglos XI-XIII

En el siglo XI se desarrolló en Persia la *secta de los nizaríes* —también llamados “asesinos” por sus detractores en Irán y en Siria—, cuyo objetivo principal era derrocar a la dinastía turca selúcida y expulsar a los cristianos para implantar un régimen político-religioso ismaelita. Era una rama de la secta religiosa chií-ismaelita, que creció en importancia desde el siglo XI, cuando alcanzó su mayor influencia y se dio a conocer por sus asesinatos selectivos de dirigentes políticos, militares y reyes. Los nizaríes eran una secta minoritaria del chiismo.

Con una fe inquebrantable y dispuestos a sacrificar su vida voluntariamente, con la convicción de que irían directamente al paraíso, conocidos en Occidente por sus actos de agresión contra los cristianos, en particular los cruzados, el objetivo de los nizaríes era la conquista del poder político. Su origen está en la organización creada por una facción ismaelita encabezada por Hasan ibn Sabbah en el siglo XI⁵². De familia chiita persa de origen yemení, pasó una parte de su vida en Egipto y viajando por Oriente Medio, especialmente en Persia, donde estuvo en contacto con diversas comunidades en regiones alejadas y en las cuales sus creencias encontrarían apoyo. La población local en las montañas de Dailam, al norte de Persia, fue especialmente receptiva y estableció en ella su santuario en un lugar aislado y alejado, la fortaleza de Alamut, en las montañas de Elburz, que asaltó por la fuerza en 1090. Desde allí se dedicó a extender su influencia por la región, tomando el control de otras fortalezas, sometiendo a otros señores feudales y constituyendo el apoyo de la población local. Poseían otras plazas fuertes en Irán y Siria, configurando una red comunicada de castillos bien defendidos, en lugares poco accesibles de terreno accidentado con acceso a fuentes de agua y alimentos. La secta ismaelita de Persia se extendió por Oriente Medio tomando el nombre de

52 Chaliand, Gérard y Blin, Arnaud, *op. cit.*, pp. 69-85.

“asesinos”, de etimología incierta⁵³. Entre 1090 y 1258 los nizaríes se refirieron a su caudillo como *Sheik-al-Jebal* (príncipe de la montaña).

Combinando tácticas militares con distintas formas de subversión clandestina, los nizaríes consiguieron poner en marcha un proceso revolucionario explotando las debilidades del régimen seléucida. Aunque ocupaban fortalezas y realizaban campañas militares, destacaron por el recurso a los atentados selectivos, que realizaban con dagas, organizando los asesinatos en espacios públicos, mercados o lugares de culto contra dirigentes políticos y militares⁵⁴. Entre ellos estuvo el gran visir del sultán, Nizam al-Mulk, asesinado en 1092.

En Siria los nizaríes entraron en contacto con los cruzados europeos, por lo que su movimiento evolucionó desde posiciones político-religiosas centradas en la preeminencia de la secta sobre otras comunidades islámicas hacia otras enfocadas en la expulsión de infieles europeos cristianos que habían llegado a Oriente Medio con las Cruzadas. Este tema, *islam frente a cristiandad*, fue empleado como propaganda para atraer a la población local hacia la secta y aumentar su movilización ideológica y militar. Los sultanes de la dinastía turca de los seléucidas emprendieron acciones militares contra los nizaríes, aunque sin gran éxito. En 1113 estos últimos consiguieron asesinar al jefe del ejército seléucida durante una campaña en Siria, y siguieron explotando los enfrentamientos entre facciones políticas y religiosas en torno a conflictos sucesorios para alterar el *statu quo*. La compleja situación en Siria, en la que la guerra contra los cruzados coexistía con enfrentamientos entre diversas facciones y milicias armadas, era un escenario difícil para los objetivos de los nizaríes. Estos fueron a su vez atacados por las milicias locales en 1128-1129, dando lugar a ejecuciones masivas de miles de nizaríes, que fueron masacrados en Siria. En 1130 los nizaríes llevaron a cabo una campaña de terror en Egipto que culminó con el asesinato del califa fatimí.

Durante la segunda mitad del siglo XII el liderazgo de Rachid Al Din les permitió recuperar influencia en Siria y aumentar el territorio controlado con nuevos puntos estratégicos y fortalezas. Sin embargo, los nizaríes se enfrentaron al creciente poder de Saladino, capaz de unificar las fuerzas del islam frente a los cruzados. Intentaron asesinarle en dos ocasiones, sin éxito, durante el sitio de Alepo en 1174 y en campaña militar en 1176. Saladino concluyó una tregua con

53 Se especula con su posible origen en el consumo habitual de cannabis (hachís), pero no ha sido demostrado. *Ibidem*, p. 74.

54 *Ibidem*, p. 76.

ellos y continuó su campaña contra los cruzados hasta derrotar a Guy de Lusignan y ocupar Jerusalén en 1187.

En 1192, un grupo de nizaríes disfrazados de monjes cristianos asesinó en Tiro a puñaladas al marqués de la ciudad y rey cristiano de Jerusalén, Conrad de Montferrat. Tras ser capturados, unos confesaron que actuaban en nombre del rey de Inglaterra, y otros que lo hacían en nombre de Saladino⁵⁵. En todo caso, el asesinato refleja el alcance de la secta mediante sus atentados suicidas. A principios del siglo XIII sus víctimas eran sobre todo cristianos, lo que les llevó a un enfrentamiento con los cruzados y caballeros hospitalarios en Tierra Santa. En una época posterior practicaron la extorsión entre la población local y los cruzados, cobrando un tributo a cambio de interrumpir sus actividades.

La secta de los nizaríes entró en declive al enfrentarse a la dinastía de los mamelucos, que había sucedido en Egipto al sultanato ayubí, y al avance de las huestes de Hulagu Kan, nieto de Gengis Kan. El ejército mameluco conquistó el último baluarte nizarí en Siria en 1273, mientras que los mongoles atacaron todas las fortificaciones nizaríes, incluida Alamut. Se sabe poco de la historia de los nizaríes tras este periodo, pero parece que los supervivientes de la comunidad se dispersaron en grupos aislados.

Las particularidades de esta secta entre los siglos XI y XIII permiten establecer analogías con fenómenos de otras épocas posteriores. Impulsados por una ideología religiosa antisistema radical y excluyente, movilizaron a sectores críticos y alienados de la población para conquistar el poder. Consiguieron ocupar y gestionar una base territorial con fortalezas militares y formar un ejército. Pero combinaron la táctica militar, cuando era ventajosa, con la acción subversiva, la infiltración clandestina, la extorsión y el asesinato suicida selectivo.

55 *Ibidem*, p. 79. Sin embargo, el historiador Joseph Michaud cita fuentes que atribuyen el asesinato a Saladino o a Honfroy de Thoron, este último en venganza por el secuestro de su mujer y la pérdida de derechos al trono de Jerusalén. Pero Michaud quita veracidad a esta explicación, añadiendo que el atentado solo beneficiaba al rey de Inglaterra, Ricardo Corazón de León, que fue acusado por los cruzados franceses. Desde entonces, el rey de Francia Felipe Augusto, también en Tierra Santa, solo aparecía en público con grandes precauciones y una escolta reforzada, temiendo correr la misma suerte que Conrad. Finalmente, se acordó la coronación del conde de Champagne, sobrino a la vez del rey de Inglaterra y del rey de Francia. Michaud, Joseph, *Histoire des croisades* (1849), París: Jean de Bonnot, 1996, pp. 165-166. Otras fuentes señalan que la causa del asesinato no ha sido conocida nunca, pero el conde de Champagne tuvo que consultar con su tío el rey de Inglaterra antes de aceptar el trono. Ver: Roy, Just Jean Etienne, *Les Templiers, histoire et procès* (1848), París: Jean de Bonnot, 1996, p. 122.

Guerra, piratería y delincuencia desde la Edad Media

En el epígrafe anterior se han analizado los antecedentes de fenómenos que han persistido a través de los siglos a través de la asociación entre el conflicto armado y las actividades delictivas, tomando distintas formas a lo largo del tiempo y en diferentes espacios geográficos. El fenómeno de las formaciones armadas de actores no estatales tiene numerosos antecedentes en la historia. Los ejércitos de mercenarios desmovilizados en la antigua Cartago, la piratería en el Mediterráneo durante la época de la República y del Imperio romano, así como las bandas armadas durante la Edad media son ejemplos de conflictos asimétricos que afectaron durante siglos a la seguridad en amplias regiones geográficas. Su tratamiento por las potencias que se enfrentaban a ellos combinaba las tácticas militares y navales propias de la guerra con un concepto de “represión de la delincuencia”.

En la Europa medieval cristiana, del sistema semifeudal del Bajo Imperio romano se pasó al feudalismo en un proceso que culminó hacia el siglo XII, en el que descentralización política y caballería feudal estaban estrechamente relacionadas. En este modelo, una élite ecuestre militar adquirió el poder basado en la fuerza y en la legitimidad hereditaria, y se perpetuó sostenida por la posesión de tierras concedidas en pago por la prestación de un servicio militar. El modelo feudal europeo permitía obtener recursos militares que no se podían obtener mediante recursos fiscales, además de proporcionar ventajas en la gestión política y judicial del territorio de las monarquías medievales. El modelo feudal suponía, sin embargo, una concesión territorial irreversible y hereditaria a la aristocracia terrateniente. Los poderes legítimos se enfrentaban a amenazas de diversa naturaleza, incluidos los enfrentamientos militares entre señores de la guerra, el bandidaje y la piratería.

Exsoldados, bandas armadas y mercenarios

Como ocurría en la Antigüedad, en la Edad Media la inseguridad de las rutas por tierra y por mar era un factor constante en todo el mundo. Existen datos documentados con mayor precisión sobre el continente europeo y la cuenca del Mediterráneo. La piratería, que había cedido durante varios siglos ante la supremacía naval romana, volvió a resurgir en el Mediterráneo durante la Edad Media. Las rutas del norte de África y de Oriente Medio volvieron a ser inseguras, provocando importantes restricciones al comercio marítimo y un retroceso económico hacia fórmulas de autosuficiencia en los suministros. Esta inseguridad afectaba también a los desplazamientos por tierra, por las causas explicadas

anteriormente. Lo mismo ocurría con los desplazamientos de viajeros y peregrinos hacia Oriente Medio.

Las cruzadas que se organizaron en Occidente entre 1095 y 1270 para controlar Tierra Santa y el Mediterráneo oriental son ejemplo de movilización masiva de todo tipo de combatientes de varias nacionalidades, formando ejércitos numerosos, pero con una capacidad organizativa y logística deficiente. Compuestos por caballeros feudales, alta nobleza, reyes, aventureros y mercenarios, los ejércitos cruzados eran seguidos también por vagabundos y delincuentes, con la esperanza de hacer fortuna mediante el saqueo de ciudades orientales. El historiador Georges Duby se refiere también a la cuestión de la violencia ilícita y el uso legítimo de la fuerza en este período, asociándola al proceso de “cristianización de la caballería medieval”, cuando el concepto de “tregua de Dios” impedía a los combatientes el uso de la violencia contra la Iglesia y contra la población civil cristiana. Este principio, violado con frecuencia por los soldados y excombatientes, fue consagrado en 1054 por un concilio en Narbona, en el que se declaró punible toda agresión contra los cristianos fuera del enfrentamiento bélico entre combatientes. Según este análisis, estas limitaciones éticas y jurídicas habrían sido un elemento más en la canalización del impulso de la violencia armada orientada al beneficio hacia tierras ocupadas por los sarracenos a través de las Cruzadas⁵⁶.

Aunque la motivación para lanzar estas campañas militares era ideológico-religiosa (recuperar el control de Tierra Santa y el Santo Sepulcro) y estratégica (establecer el control sobre las rutas marítimas y terrestres en Oriente Medio), la falta de disciplina y de organización, al igual que el método de reclutamiento improvisado y las carencias logísticas, caracterizaron los rasgos negativos de las cruzadas. El pillaje en las rutas, el saqueo de las ciudades, los abusos contra la población no combatiente, asaltos violentos sin objetivos militares y diversos tipos de delitos marcaron la imagen más negativa de los cruzados, situándola al mismo nivel de otras campañas militares de la época. Es notoria la actividad delictiva y los conflictos asociados a la Segunda Cruzada, en 1096, cuando un colectivo de miles de soldados, peregrinos armados, aventureros y caballeros cruzó Europa. Su presencia en Hungría y Bulgaria generó enfrentamientos y choques armados con la población y las autoridades locales por la frecuencia de sus abusos y actividades de pillaje a medida que recorrían el territorio. Esta actividad delictiva fue reconocida incluso por los cronistas cristianos de sus países de origen, como consta detalladamente en la crónica medieval *Les passages d'Outremer*⁵⁷, en la que el autor

56 Duby, Georges, *Histoire de la France*, París: Larousse, 1999, pp. 224-225.

57 Estos episodios se narran en el capítulo VII de *Les passages d'outremer*, obra manuscrita e ilustrada de Sébastien Mamerot, publicada en torno a 1474, cuyo original se conserva en la Biblioteca

narra las Cruzadas como una gesta heroica, pero reconoce los crímenes cometidos por muchos “peregrinos” a su paso por Europa y Próximo Oriente. El asedio y saqueo de Constantinopla por los cruzados en 1204 marcó un hito en este proceso de degradación y provocó el repudio formal del papa Inocencio III. El regreso de los soldados cruzados a Europa una vez desmovilizados tras las campañas militares trajo de nuevo tensiones y criminalidad por las rutas de retorno a sus países de origen.

El progresivo fortalecimiento de las monarquías en siglos posteriores se solapó con el sistema feudal, dando lugar a sistemas mixtos desde el siglo XIII, en los que coexistían una aristocracia militar feudal y un ejército permanente de la corona. Con el paso del tiempo, las autoridades al servicio de la monarquía llegaron a movilizar grandes ejércitos de infantería que acabaron desplazando a la caballería feudal a segundo término, en un proceso que reforzaba el vínculo entre la monarquía y el pueblo y debilitaba a la aristocracia en la dinámica de poder político-militar. El hecho es que la infantería podía movilizarse en masa, era más barata y, con tácticas adecuadas para explotar sus ventajas, permitía hacer frente con éxito a la caballería.

Desde el punto de vista político, la movilización en masa de la infantería suponía “armar al pueblo”, lo que motivó en muchos casos el recurso a mercenarios para mantener un equilibrio de poder, con las consiguientes disfunciones políticas y de seguridad. El ejército evolucionó progresivamente hacia una fórmula mixta que integraba la caballería feudal, la creación de una pequeña fuerza profesional de infantería, el reclutamiento de campesinos mediante levas y la incorporación de mercenarios extranjeros, que daban lugar a ciclos de movilización y desmovilización⁵⁸. Estos últimos generaban serios problemas de orden público y seguridad, al tratarse de combatientes que no tenían experiencia en otros oficios y optaban por el bandolerismo como forma de vida.

Toda Europa fue víctima de las bandas armadas de mercenarios y soldados desmovilizados durante siglos. El problema adquirió mayor gravedad en la Francia de los siglos XIV y XV en el marco de la guerra de los Cien Años. Los abusos de los *routiers* o “soldados errantes” fue uno de los problemas más graves a los que se enfrentó Francia en el largo período de guerras intermitentes con Inglaterra. Las compañías de soldados se movilizaban para las campañas militares y, tras una

Nacional de Francia. Consultada la edición de Thierry Delcourt y Danielle Quéruel, traducción al inglés de May Lawson y Chris Miller. *The Expeditions to Outremer*, Colonia: Taschen, 2009, pp. 124-132. Sobre esta cuestión, ver también: Michaud, Joseph, *op. cit.* ; Roy, Just Jean Etienne, *op. cit.* 58 Allmand, Christopher, *La guerre de Cent Ans* (1989), París: Points, 2013, pp. 156-163.

tregua, se desmovilizaban ante la imposibilidad de mantener el gasto de un ejército permanente. Estos excombatientes causaban serios problemas de seguridad en todo el territorio al dedicarse al bandolerismo y el pillaje. En 1362 llegaron a hacer frente a las tropas reales en el valle del Ródano. En 1364 los soldados de Jean de Montfort, *routiers* mercenarios unidos a las tropas inglesas, derrotaron al ejército real en Auray⁵⁹.

Las compañías de mercenarios y soldados desmovilizados fueron consideradas como sinónimo de desorden y destrucción, un fenómeno que se extendió, más allá de Francia, a España, Alemania e Italia. En este último país, la existencia de ciudades-Estado ricas pero sin base demográfica para tener un ejército motivó el uso frecuente de *condottieri* que reclutaban soldados profesionales de diversas nacionalidades. El problema de seguridad tuvo particular importancia en estos países al tratarse de tropas formadas por aventureros y soldados sin pactos de lealtad más allá del contrato con su capitán a cambio de un sueldo y del permiso para dedicarse al pillaje en beneficio propio. La compañía era toda su vida; el ataque sorpresa, su táctica favorita; y la recompensa mediante el pillaje o el secuestro, una de sus principales motivaciones⁶⁰. Cuando estaban fuera del campo de batalla practicaban una forma de guerra no convencional muy próxima al bandolerismo y lejos de la ética caballeresca medieval. En los siglos XIV y XV, el sistema de valores de la caballería implicaba el respeto a la población civil, la defensa de los débiles, asumir riesgos de forma desinteresada y el respeto al adversario vencido⁶¹. Ninguno de estos principios era respetado por los *routiers* o “soldados bandidos” medievales.

59 *Ibidem*, pp. 44-46.

60 *Ibidem*, pp. 128-132. Ver también Duby, Georges, *Histoire de la France*, París: Larousse, 1999, pp. 322-324.

61 J. J. E. Roy, en su tratado sobre la caballería medieval francesa, recoge así las obligaciones asumidas por los caballeros en la ceremonia de iniciación: “[...] *Leur bouclier sera le refuge du faible et de l’opprimé; leur courage soutiendra envers et contre tous le bon droit de ceux qui viendront les implorer. Ils n’offenseront jamais personne et craindront, surtout, de blesser par de malins propos l’amitié, la pudeur, les absents, les personnes affligées et les pauvres. L’espoir du gain ou des récompenses, l’amour des grandeurs, non plus que l’orgueil et le ressentiment, ne seront jamais les motifs de leurs actions; elles seront en toutes circonstances inspirées par l’honneur et par la vertu. [...] Ils maintiendront sous leurs bannières l’ordre et la discipline parmi les troupes soumises à leur commandement, et veilleront à ce qu’on ne devaste pas les moissons ou les vignobles: sera puni sévèrement par eux le soldat qui tuerait la poule de la veuve ou le chien du berger, ou causerait le plus simple dommage sur les terres des concitoyens alliés*”. Nada más lejos del comportamiento de los *routiers*. Roy, Just Jean Etienne, *Histoire singulière de la chevalerie*, París: Jean de Bonnot, 1996, pp. 34-35.

A este problema se sumaba el del saqueo y pillaje sistemático por los ejércitos fuera de los campos de batalla. Los jefes militares medievales seguían teniendo los textos clásicos latinos como libros de referencia de táctica y estrategia militar. Los episodios militares narrados por Tito Livio y la táctica militar de Vegetio fueron referentes clave en la conducción de las operaciones militares durante la Edad Media y, lógicamente, en la guerra de los Cien Años⁶². Para ellos, saquear el campo de la zona enemiga era a la vez una forma de abastecerse y de denegar recursos al enemigo para debilitarle. El secuestro de los prisioneros era una forma habitual de obtener el pago de recompensas y financiar la campaña militar.

Los documentos de la época reflejan la coexistencia de prácticas criminales sistemáticas en las campañas militares con una clara conciencia de lo que debe ser el *ius in bello* asociado al ideal caballeresco. El interés por la literatura clásica grecolatina⁶³ constituía la base de la formación militar, con un gran desfase temporal, complementada por el adiestramiento con ejercicios físicos de preparación al combate. Los autores romanos y griegos seguían inspirando la estrategia y la táctica, transcurridos más de mil años, cuando la necesidad de cambios conceptuales y tecnológicos era ya patente tras la aparición de la artillería y el arco largo. Sin embargo, el enfoque romano —técnico, racional y planificador— sí contribuyó a impulsar gradualmente cambios en la organización militar, equilibrando el peso del enfoque caballeresco medieval basado en gestas heroicas y deportivas.

La faceta más violenta opuesta al ideal caballeresco, fundamentada en la táctica de destruir recursos del adversario y en el pillaje, siguió estando muy presente en las campañas militares medievales.

Así, coexistían en la guerra de los Cien Años, como en todas las guerras medievales, dos formas de conflicto con dos éticas totalmente opuestas. Por un lado, el código del honor caballeresco. Por otro, las formas de bandolerismo y delincuencia asociadas a los mercenarios y soldados desmovilizados. En este antagonismo ético se enfrentaban la caballería y la infantería mercenaria. A finales del siglo XIV hubo intentos de establecer mayor control sobre las tropas, al ser conscientes las autoridades de la impopularidad de los ejércitos en campaña entre los no combatientes. Las Ordenanzas de Durham, promulgadas por orden de Ricardo II de Inglaterra en 1385, establecían una jurisdicción militar, sanciones por los delitos y regulaban la captura de prisioneros y la recompensa como rescate. Posteriormente se desarrollaron normativas en Inglaterra y en otros países, pero su aplicación era deficiente en la práctica.

62 *Historia de Roma*, de Tito Livio, y *Epitoma rei militaris*, de Flavius Vegetius.

63 Tucídides, Tito Livio y Flavio Vegetio, principalmente.

Existieron también dos narrativas de la guerra⁶⁴. Hubo una versión épica centrada en gestas heroicas de acción, con la nobleza como protagonista en el espíritu medieval caballeresco. También hay documentos que narran los episodios bélicos en una versión crítica que se centra en los sufrimientos de las víctimas no combatientes, las injusticias, la destrucción indiscriminada de recursos agrícolas, ganaderos e inmobiliarios, el pillaje y los crímenes sin castigo. Esta última narrativa suele reflejar el comportamiento de bandas armadas, mercenarios y piratas contra la población civil⁶⁵.

Como forma de delincuencia organizada, los salteadores de caminos también fueron un factor de inseguridad durante siglos. Se trataba de asociaciones de individuos de distintas clases sociales, regiones y circunstancias personales, unidos circunstancialmente para fines delictivos, que en ocasiones llegaban a incluir a señores feudales e hidalgos que a veces estaban en su estructura de mando. En España el fenómeno se agravó en algunos períodos históricos. En el siglo XV, además de los grupos de salteadores de caminos habituales en distintas regiones, surgieron las *guerras banderizas* en el País Vasco, un conflicto armado entre señores feudales que atacaban también a la población civil fuera de sus respectivos territorios.

Para hacer frente a estas amenazas en las zonas rurales, desde la baja Edad Media se crearon las hermandades, milicias armadas de los concejos que defendían los pueblos y los caminos, aunque con escaso éxito frente a la envergadura de sus rivales. En 1476 el reino de Castilla y León creó la *Santa Hermandad* como cuerpo paramilitar al servicio de la Corona para perseguir este tipo de delincuencia y establecer el control efectivo sobre el territorio. Este tipo de formaciones paramilitares y la utilización de tropas en diversos países para hacer frente a la delincuencia reflejan el carácter y alcance de la amenaza en esa época: una criminalidad organizada en el mundo rural, estructurada en grupos armados que se diferencian de la delincuencia común típica de los centros de población urbana.

En los albores del siglo XVI se produjeron cambios que pueden considerarse como una “revolución militar”, en la que las armas de fuego, la artillería, los ejércitos permanentes, las marinas de guerra y nuevas tácticas militares —con el

64 Ver: Allmand, Christopher, *op. cit.*, pp. 247 y ss.

65 El aumento de la piratería en el canal de la Mancha entre 1400 y 1410 está bien documentado en el contexto de la guerra de los Cien Años. Los ataques contra la navegación comercial y contra las poblaciones costeras estaban también impulsados por motivaciones políticas. Se trata de un precedente de lo que serían los corsarios en los siglos XVI-XVII. Ver: Allmand, Christopher, *op. cit.*, p. 57. El autor cita el estudio realizado por C. J. Ford, “Piracy or Policy: The Crisis in the Channel 1400-1403”, en *Transactions of the Royal Historical Society*, serie 5ª, vol. 29, 1979, pp. 63-78.

desarrollo paralelo de una autoridad militar central dependiente de la monarquía— condujeron a un cambio progresivo del escenario estratégico. Aunque las tropas mercenarias siguieron siendo uno de los pilares de los ejércitos permanentes del Renacimiento, con frecuencia se veían implicadas en acciones de pillaje. En 1527 los mercenarios de las tropas imperiales de Carlos V saquearon Roma durante 9 días cometiendo crímenes y robos ante la imposibilidad de cobrar a tiempo sus sueldos⁶⁶.

Más tarde, en la segunda mitad del siglo XVI, las tensiones con la población morisca no asimilada en España condujeron a la formación de bandas de proscritos moriscos armados que se refugiaban en las zonas montañosas al sur de España como forma de resistencia, coexistiendo con el bandolerismo en esa y otras regiones. Olas sucesivas de inseguridad se produjeron en las Alpujarras (Granada) tras una rebelión armada morisca en 1499, y de nuevo en la rebelión armada instigada por los proscritos moriscos —*monfies*— entre 1568 y 1570. A principios del siglo XVII, tras la expulsión de los moriscos en 1609-1610 también hubo bandas de fugitivos moriscos en territorio peninsular. Las autoridades españolas consideraban que las bandas de moriscos que resistían armados en las montañas podían recibir ayuda desde el Imperio otomano, con el que estaban en contacto a través de corsarios berberiscos en las costas del Mediterráneo occidental, y constituían una amenaza militar diferente de la del bandolerismo convencional⁶⁷.

66 Hay una descripción detallada de este suceso tomada de la “Colección de Documentos Inéditos de la Historia de España” de Díaz-Plaja (Díaz-plaja, Fernando, *La Historia de España en sus documentos. El siglo XVI*, Madrid: Instituto de estudios Políticos, 1958, pp. 241-252.

67 Las bandas armadas moriscas, activas desde fines del siglo XV hasta principios del siglo XVII, constituían un fenómeno específico diferente de la delincuencia común tal y como era percibido en su época. Frente a la simple búsqueda de lucro mediante el delito del bandolerismo, las bandas moriscas tenían además fuertes motivaciones de resistencia ideológica y religiosa a la integración plena en una sociedad cristiana europea, en una época en la que el Imperio turco era una gran potencia rival que controlaba las costas del sur del Mediterráneo y patrocinaba misiones de corsarios berberiscos, e incluso incursiones en tierra, contra intereses españoles. Las bandas de salteadores de las Alpujarras, llamados “monfies”, catalizaron la rebelión armada contra la Corona, y con apoyo y movilización popular llegaron a controlar territorios y resistir en fortificaciones a las tropas españolas en el reino de Granada. Los conflictos armados con los moriscos en 1499 y en 1568-70 hicieron necesarias sendas intervenciones militares con un nivel considerable de fuerzas desplegadas. Sus acciones violentas y robos eran instrumentales en el marco de una táctica de resistencia armada de los fugitivos, que se convirtieron en guerrillas. Ver: Elliot, J. H., *La España imperial 1469-1716* (1963), Madrid: Ediciones Ejército, 1981, pp. 47-335. El conflicto de 1568-1570 fue narrado por Diego Hurtado de Mendoza en su obra *Guerra de Granada*, escrita entre 1571 y 1575. Sobre el problema de los salteadores de caminos monfies, que llegaron a reunir 6.000 efectivos para asaltar la ciudad de Granada (ver: Hurtado De Mendoza, Diego, *Guerra de Granada*, Madrid:

Con la evolución de la artillería y su aplicación a las tácticas de asedio, surgió también una artillería de fortificación y un nuevo diseño arquitectónico de las fortificaciones, con estructura diferente, mayores dimensiones y también guarniciones más numerosas que alteraron la relación de fuerzas con los grupos insurgentes. El siglo XVII también fue un período muy conflictivo en Europa, en el que las potencias europeas estuvieron en guerra con mucha frecuencia⁶⁸. La guerra de los Treinta Años implicó una nueva oleada de inseguridad asociada a los ciclos de movilización, desmovilización e inestabilidad en toda Europa. Sus consecuencias sociales, demográficas, políticas y económicas se harían sentir en todo el continente, con particular incidencia en Alemania, durante la segunda mitad del siglo XVII.

Más allá de estos ejemplos concretos, puede decirse que el fenómeno del bandolerismo en sus distintas formas ha sido y es universal, adoptando características propias en cada región y época, pero siempre con algunos rasgos constantes. En el caso de Francia, el fenómeno incluye la figura de bandoleros famosos en el mundo rural que, como en el caso español, presentan una doble cara: la del delincuente proscrito y la del “héroe popular”, al presentar sus acciones de insurgencia como parte de una lucha de los marginados contra las autoridades y élites de una sociedad injusta, basada en la desigualdad y afectada por la corrupción. Como en el caso español, los bandoleros franceses eran a la vez contrabandistas y ladrones. Bandidos populares como Cartouche, Mandrin y Gaspard de Besse se enfrentaban especialmente a los recaudadores de impuestos, y solían dar apoyo económico y protección a ciertos sectores de población marginal, principalmente en zonas rurales, que les encubrían y les prestaban apoyo e información⁶⁹.

Editorial Castalia, 1970, pp. 106-157). Sobre el problema planteado por los moriscos y las decisiones adoptadas en 1568-70, ver: Díaz-Plaja, Fernando, *op. cit.*, pp. 574-575. Sobre la expulsión de los moriscos en 1609-1610, ver: Elliot, J. H., *op. cit.* y Díaz-Plaja, Fernando, *op. cit.*, pp. 21-25.

68 En su estudio sobre la guerra, Azar Gat analiza estas cuestiones. Según sus cálculos, entre 1500 y 1750 las potencias europeas estuvieron en estado de guerra un promedio del 50 % del tiempo. Gat, Azar, *op. cit.*, p. 494.

69 Entre otros delitos, hacían contrabando de distintos productos de ultramar, especialmente tabaco, y también robaban los impuestos recaudados por las autoridades fiscales a través de los llamados *fermiers*, unos recaudadores muy impopulares. Los choques con los agentes de la autoridad y del ejército les llevaban a enfrentamientos armados que evolucionaban hacia un conflicto de guerrillas. Cartouche (1693-1721) llegó a estructurar una fuerza con disciplina y jerarquía militar que llegó a tener unos 2.000 efectivos guerrilleros, que no pudieron ser localizados y derrotados por el ejército. Mandrin (1725-1755) estructuró cientos de guerrilleros-bandidos como un regimiento, dedicándose especialmente al contrabando. Gaspard de Besse (1757-1781) tenía una pequeña banda armada que formó a través de contactos con el crimen organizado en Toulon, y también

Uno de los rasgos de este tipo de bandolerismo es la simbiosis entre grupos de delincuentes y determinados sectores marginales de la sociedad. Estos bandidos fueron fuente de narraciones populares en las que sus delitos se presentaban a los ojos de los marginados por la miseria como parte de una guerra contra el poder establecido. Otro rasgo importante es su capacidad de movilización, llegando en el caso de los bandidos franceses citados a formar bandas armadas con estructura paramilitar de cientos e incluso miles de efectivos. Se trata de un fenómeno singular, difícil de imaginar en un país como la Francia de Luis XV, una gran potencia europea en pleno Siglo de las Luces. Ninguno de ellos tuvo la fuerza suficiente para llegar a constituir una amenaza contra la supervivencia del sistema político y socioeconómico del Antiguo Régimen, pero en conjunto sí contribuyeron a preparar el clima de la explosión social que se avecinaba en la década de 1780-1790, como conflicto armado larvado en la sociedad y vinculado a la denuncia de corrupción e injusticias que fueron alegadas contra el poder en vísperas de la Revolución francesa.

Un dato importante es la existencia en algunos casos de vínculos y contactos entre el bandolerismo rural y las redes del crimen organizado en las ciudades. En los centros urbanos había una delincuencia común organizada con jerarquía establecida, relacionada con el contrabando, que constituía también una red de información útil para los bandoleros a efectos de conocer los desplazamientos relevantes para los asaltos y los lugares donde se podían realizar los robos. El mismo Gaspard de Besse organizó su banda armada a través de los contactos que tenía con el crimen organizado en la ciudad portuaria de Toulon.

El contexto social de este fenómeno del bandolerismo con apoyo popular se caracterizaba por la miseria en grandes capas sociales, en las que el malestar por el sentimiento de injusticia llevaba a una desafección hacia la ley y las instituciones que se acentuaba en tiempos de malas cosechas. En 1788 y 1789 este clima también condujo a revueltas sociales, rebelión armada e incluso a asaltos a castillos por el pueblo armado contra la nobleza, como preludio de la Revolución francesa. Estos hechos se repitieron de forma intermitente tras la guerra y la Restauración de la monarquía, acentuados en las primeras décadas del siglo XIX por los efectos sociales de la industrialización. Sin embargo, estas explosiones de

se dedicó al contrabando. Sobre el bandolerismo en Francia en el siglo XVIII, ver: Henri, Gilles, "Cartouche, un chef de bande", en B. Fuligni, *Dans les secrets de la police*, París: L'Iconoclaste, 2008, pp. 34-35; y *Cartouche, le brigand de la Régence*, París: Tallandier, 2001; Graisely, Axel, *Le brigand des garrigues et les 20 trésors cachés de Besse sur Issole*, Hyères: Editions Daric, 2005; Besson, André, *Contrebandiers et gabelous*, París: France-Empire, 1997 y Siccardi, Jean, *Gaspard de Besse : 1757-1781 Brigand de France, Héros de Provence*, Monaco: Editions du Rocher, 2005.

violencia popular, en las que expresaban una cierta solidaridad con los delincuentes proscritos organizados en bandas armadas, no llegaban a constituir la base de movimientos rebeldes armados frente a las autoridades.

Con la Edad Moderna se entra en una fase en la que la acumulación de recursos permite un incremento de la capacidad de generación de fuerza por el Estado, que adquiere una clara ventaja frente a los ejércitos feudales en vía de desaparición. Los ejércitos permanentes evolucionaron gradualmente hacia *ejércitos nacionales* y, más tarde, hacia el concepto de “pueblo en armas”, coincidiendo ya con la Revolución francesa, a medida que se arraigaban los sentimientos nacionales. En la Francia de finales del siglo XVIII se produjo también un cambio significativo en el modelo de reclutamiento de los ejércitos. Desde 1793, el modelo de levas populares de la República francesa permitió llegar a un millón de efectivos movilizados de forma sucesiva. En los primeros quince años del siglo XIX se movilizaron otros dos millones de soldados, aunque el máximo en activo de forma simultánea no superó los 750.000. El fin de la era preindustrial, ya a fines del siglo XVIII, también fue un período de cambios tácticos significativos. Fue el concepto táctico de Napoleón Bonaparte en el período 1795-1815 el que marcó el principio de una nueva era con grandes ejércitos de movilización en masa, compleja logística, y movimientos a escala continental, que tuvo un impacto fundamental y transformó durante casi dos décadas la relación de fuerzas en Europa. Además de la movilización demográfica, este procedimiento requería un presupuesto elevado, que se financiaba con la confiscación de bienes, el pillaje por las tropas francesas en las zonas ocupadas, requisiciones periódicas, contribuciones de Estados satélites, indemnizaciones de los vencidos, ingresos fiscales regulares y créditos. La derrota de 1815 supuso el colapso del sistema militar napoleónico, pero este dejó una doble herencia: el modelo de ejército nacional por reclutamiento y la movilización industrial al servicio de la guerra.

Por otra parte, también puede destacarse en esta época el recurso sistemático a la táctica de guerrillas desde la guerra de Independencia de Estados Unidos y su culminación en la guerra de España a principios del siglo XIX, que permitió en ambos casos hacer frente a formaciones militares superiores en número, organización y armamento. Sin embargo, en España y en Francia, durante los siglos XVIII y XIX la guerrilla y el bandolerismo tomaron formas de insurgencia armada por actores no estatales comparables a las de algunas regiones inestables del planeta en la actualidad. El caso de España era bien conocido por la inseguridad de sus caminos, tema recurrente en la literatura de viajes de los siglos XVIII y XIX. Tras las guerras napoleónicas, el fenómeno del bandidaje en España caracterizó toda una época de inseguridad en los caminos, que se extiende desde el mismo

conflicto armado en 1807-1814 hasta principios del siglo XX y que motivó la creación de la Guardia Civil en 1849. Este fenómeno, el de los guerrilleros que tras el conflicto armado adaptan su actividad proscrita al bandidaje o los bandoleros que se integran en movimientos guerrilleros insurgentes, volvió a reaparecer sucesivamente en el contexto de las guerras carlistas. Tanto la desmovilización de los ejércitos regulares como la disolución de las fuerzas guerrilleras tuvieron impacto en la inseguridad de las zonas rurales en muchas regiones de Europa a principios del siglo XIX, debido a un incremento del bandolerismo por grupos armados con experiencia militar.

Piratería

La Edad Media también fue un período de desarrollo de la piratería, en ausencia de autoridades capaces de controlar eficazmente las rutas marítimas. Este fenómeno de inseguridad y crimen en el espacio marítimo combinaba la presencia de navegantes-delinquentes y de corsarios tolerados, animados o respaldados por las autoridades de reinos adversarios. El mar, que había sido un espacio fuera de la ley desde la caída del Imperio romano, adquirió cada vez con más fuerza el carácter de “tierra de nadie” y el fenómeno de la piratería se hizo más grave, extendiéndose a lo largo de varios siglos desde los mares conocidos hasta entonces hasta otras zonas más lejanas después del descubrimiento de América y de la ruta marítima hacia Oriente.

En el caso de Francia, las costas de Normandía fueron asoladas por los piratas normandos desde el siglo VIII, en una época en la que los monarcas carolingios eran militarmente débiles. Los vikingos normandos pudieron a penetrar tierra adentro con cierta frecuencia durante sus campañas, llegando incluso a navegar por los ríos contra corriente —por el Loira, por el Garona y por el Sena— y a llegar así hasta París y Chartres. Establecieron bases permanentes en el norte del territorio francés y desde ellas asaltaron muchas ciudades, saqueándolas, tal y como narran las crónicas de la época⁷⁰. Las campañas dedicadas al saqueo y destrucción de poblaciones francesas tuvieron particular intensidad entre 843 y 862, un período de gran inestabilidad y violencia. Los asaltos de los piratas vikingos contra las poblaciones costeras se extendieron por casi toda Europa, llevando el pillaje y la destrucción desde el norte del continente hasta la península ibérica, Italia y las costas septentrionales de África.

70 Duby, Georges, *Histoire de la France*, op. cit., pp. 188-193.

Las bases vikingas al norte de Francia recibieron oleadas de inmigrantes normandos que permanecieron allí formando asentamientos, desde los que lanzaban sus ataques a otras poblaciones. Los campesinos, ante la ausencia de protección efectiva de los ejércitos feudales o reales, organizaron compañías de autodefensa, pero con poco éxito. La conquista de París en 845 por los vikingos de Ragnar Lodbrok dio lugar al pago de un rescate por parte de la Corona para conseguir su retirada. En 860 el rey Carlos el Calvo ofreció dinero al caudillo vikingo Weland para poner su flota pirata al servicio de la corona de los francos, situada en la desembocadura del Somme. El objetivo era lanzar a Weland contra los vikingos asentados en la desembocadura del Sena para expulsarlos de allí, lo que consiguió en 862. La contratación de una flota vikinga como fuerza mercenaria para luchar contra los mismos vikingos estableció un precedente del pago de tributos a cambio de seguridad, algo que se haría frecuente desde 869⁷¹. En 885 los normandos volvieron a asediar París. Con el tiempo, a pesar de la violencia con la que actuaban y sus vínculos con el exterior, algunas facetas de la vida local llegaron a permitir cierto tipo de relaciones con la población local, principalmente el comercio de productos básicos⁷².

A principios del siglo X, el rey Carlos III el Simple negoció con los normandos establecidos al norte de Francia la paz a cambio de concesiones territoriales y un pacto de vasallaje. Por el Tratado de Saint-Claire-sur-Epte, en 911, el principal caudillo normando recibió el territorio situado entre la desembocadura del Sena y Rouen, donde se establecieron permanentemente sus bandas armadas, a las que se sumaron nuevas oleadas de inmigrantes vikingos⁷³. Su pacto de vasallaje con la corona, a cambio del territorio, incluía la defensa del reino de los francos frente a otros invasores⁷⁴.

La constitución en el siglo X de lo que más tarde se convertiría en el ducado de Normandía es un ejemplo de la evolución de actores no estatales hacia la formación de un ente político-territorial legítimo, desde las actividades de piratería hasta constituir una aristocracia militar. El nuevo ducado de Normandía, a cambio de dar protección al norte de Francia y en la desembocadura del Sena, se convirtió en una entidad independiente *de facto* en el marco de la organización feudal. La

71 *Ibidem*, p. 189.

72 De esta relación comercial hay datos concretos desde 873. *Ibidem*, p. 190.

73 Se trataba principalmente de vikingos daneses, aunque el caudillo Rollon era noruego. *Ibidem*, p. 196.

74 El territorio normando quedaba integrado en el “principado robertiano” bajo la autoridad del príncipe Roberto, hermano del rey franco Eudes (antecesor de Carlos III), que se extendía entre el Sena y el Loira.

población normanda adoptó el cristianismo, la lengua y las costumbres francesas. Un sucesor del primer caudillo normando independiente, Guillermo el Conquistador, acrecentó su poder mediante conquistas militares y alianzas dinásticas hasta conseguir el trono de Inglaterra en 1066.

Piratería, insurgencia y criminalidad en la Edad Moderna

Desde fines de la Edad Media hasta el siglo XVII, la piratería fue ejercida en diversas modalidades, aunque en términos genéricos se refería al conjunto de actividades delictivas en el mar llevadas a cabo por buques que no pertenecían a un Estado⁷⁵. Frente al concepto genérico de “delincuencia marítima”, el término “corsario” designaba a la tripulación y a los navíos de propiedad privada, armados y fletados por particulares, para acciones de guerra o por encargo del gobierno del Estado de pabellón⁷⁶. Los corsarios tenían autorización (patente de corso) para llevar a cabo acciones hostiles contra intereses de sus adversarios en los conflictos bélicos o en épocas de rivalidad y tensión, con el derecho del capitán y de la tripulación a compartir el botín tras un asalto a buques o a poblaciones y almacenes en tierra. El Gobierno que daba la patente de corso no financiaba la expedición, sino que eran el capitán y la tripulación los que debían buscar compensaciones económicas mediante el robo y el saqueo de buques y territorios del adversario, incluyendo

75 En Inglaterra, la palabra “pirata” entró en el vocabulario legal en el siglo XV. La primera vez en una orden de Enrique VI en 1443 para la restitución de bienes robados. Una orden de Enrique VII en 1490 menciona lo siguiente: “*divers and monyfold spoliations and robberies . . . upon the se unto the said subgettis of the said most high and myghty princes [of England and various foreign places] ... as well by their enemies as by other pirattis and robbers, which, as it is said, daily resort into divers portes and places of this his realme of England, and ther be suffered to utter and sell their prises, spoiles, and pillages [...]*”. Se asocia a los “piratas” con “enemigos” y con “ladrones”, y se clasifica lo que puede ser un botín legal y otro ilegal. Ver: Rubin, Alfred P., *The Law of Piracy*; Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 1988, p. 36.

76 En español “corsario”, en francés *corsaire*, en italiano *corsaro*, y en inglés *privateer*. En la tipología de buques dedicados a la piratería se distinguían de otros en que contaban con patente o licencia del gobierno para hacer sus actividades. El término “corsario” es relativamente antiguo. Su origen etimológico es *cursarius*, de *cursus*, “recorrido” o “curso” en el bajo latín. En francés se ha usado desde el siglo XV. Ver: *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, París: Dictionnaires Le Robert, 2003, p. 558. El español toma el mismo término de “andar al corso” y “corsario” con el mismo sentido, pero también se utiliza como “pirata”, del latín, en el sentido de “ladrón que roba en el mar” (*Diccionario de la lengua española*, Madrid: Real Academia de la Lengua, 1992, tomo I, p. 582 y tomo II, p. 1610). El término inglés *privateer* tiene el mismo significado que “corsario”: barco de propiedad privada con patente de un gobierno para llevar a cabo acciones de ataque contra buques mercantes y contra ciudades de estados rivales.

ataques contra la población civil y delitos comunes. Los corsarios también podían sumarse a la flota real para participar en operaciones y batallas navales por encargo de un Gobierno.

Aunque solían hacerlo con licencia de los gobiernos que ofrecían apoyo logístico, una retaguardia y base territorial, con frecuencia los corsarios continuaban su actividad sin licencia después del conflicto. En la segunda mitad del siglo XVI Inglaterra impulsó este tipo de campañas en los territorios españoles en América, siguiendo y atacando a buques españoles que transportaban metales preciosos y otras mercancías con destino a España⁷⁷. También lanzaron ataques contra ciudades costeras para saquearlas. El más famoso de ellos fue Francis Drake, claramente asociado a intereses británicos e identificado como capitán al servicio del reino de Inglaterra, que combinaba acciones navales de naturaleza militar con otras puramente delictivas⁷⁸.

La piratería era muy frecuente en el Mediterráneo entre los siglos XVI y XVII, unas veces promovida por las autoridades del norte de África contra los buques y ciudades costeras de los países europeos rivales y otras motivada por la actividad criminal en zonas donde la autoridad política y militar era débil. En general, las autoridades en el norte de África toleraban esta actividad, de la que también se beneficiaban como parte de un sistema de recaudación fiscal paralelo al territorial. La piratería berberisca fue un factor importante de inseguridad en todo el

77 Elliot, J. H., *op. cit.*, pp. 313 y ss. Ver también Fernández-Armesto, Felipe, *Los conquistadores del horizonte*, Barcelona: Ediciones Destino, 2006, p. 323. El historiador Antonio Miguel Bernal, basándose en las investigaciones realizadas por hispanistas anglosajones, señala que el impacto real de los corsarios en la capacidad económica y naval de España fue limitado, si se tiene una visión de conjunto de un período de 250 años. En general, los piratas ingleses, franceses y holandeses ocupaban territorios que carecían de interés para España aunque, como se vio posteriormente, se convertirían en puntos estratégicos en las rutas marítimas comerciales. Bernal, Antonio Miguel. *España, proyecto inacabado*, Madrid: Marcial Pons, 2005, pp. 335-430. Según las crónicas de estos episodios, destacaba el sentimiento de vulnerabilidad ante el crimen y el saqueo, más que el impacto militar de los asaltos (ver las citas siguientes de Díaz-Plaja, Fernando, *La Historia de España en sus documentos*).

78 La narración del asalto a Cádiz en 1587, planteado por Drake como una acción militar, refleja su objetivo real de saqueo, robando alimentos y vino de los barcos atracados en el puerto. Los españoles, antes y después de la derrota de la *Armada Invencible*, no tenían dudas de que Drake actuaba en nombre y por cuenta de Inglaterra, y no a título privado. Díaz-Plaja, Fernando, *op. cit.*, pp. 736-771. En 1596 la escuadra británica dirigida por el conde de Essex se comporta de la misma manera, saqueando Cádiz y atacando a la población civil. Los marinos ingleses piden 120.000 ducados como condición para retirarse, y al hacerlo secuestran a más de 150 mujeres que se llevan a Inglaterra. *Ibidem*, pp. 792-801.

Mediterráneo durante este período, llegando también con frecuencia a las costas mediterráneas de España, Francia e Italia.

En los siglos XVI y XVII las acciones de los piratas y corsarios berberiscos, al amparo del Imperio otomano, constituyeron una importante amenaza contra la navegación marítima en el Mediterráneo y contra las poblaciones costeras europeas meridionales. No obstante, se han documentado los contactos entre Richelieu y las autoridades berberiscas que controlaban a los corsarios para negociar el acceso seguro de buques franceses a la ruta de las especias a través del Mediterráneo oriental y Oriente Medio⁷⁹. En las islas Canarias las crónicas también registran frecuentes ataques piratas entre los siglos XVI y XVII.

Los bucaneros⁸⁰ formaban parte de otra categoría de piratas, sin respaldo estatal, y estuvieron muy presentes en el Caribe y en los mares de América del Sur, donde se asentaron en los territorios periféricos que no habían sido colonizados por España. Se asentaron en La Española en el siglo XVII y desde allí se extendieron primero a las islas más pequeñas y menos habitadas del Caribe, las Antillas menores, dedicándose al contrabando y a la piratería. Su composición social era diversa, formada por malhechores, aventureros, proscritos, esclavos fugitivos, exsoldados y marinos. Aunque a veces eran tolerados por las autoridades francesas, británicas y holandesas de ultramar cuando dirigían sus ataques contra intereses españoles, los bucaneros rara vez tenían patente de corso, como ocurría con los corsarios. Sin embargo, la piratería de los bucaneros evolucionó desde las bandas improvisadas de delincuentes en las pequeñas islas del Caribe hasta la formación de flotas y unidades paramilitares de mayor entidad.

Entre los nombres de sus capitanes más destacados están Jean David Nau (conocido como *L'Olonnais*), Rock Brasiliano y Henry Morgan. Este último introdujo el método de organización de los bucaneros en grandes bandas capaces de lanzar ataques más atrevidos contra objetivos en tierra, táctica seguida después por otros. Tras ser arrestado y encarcelado por las autoridades británicas, Morgan fue liberado posteriormente para que pudiese participar en la guerra contra España,

79 Duby, Georges, *op. cit.*, pp. 484-485.

80 El término "bucanero" procede del francés *boucan*, término que se empleó desde el siglo XVI para designar la "carne curada ahumada" (procedente del término indígena de los caribes *tupi moukem*), y por extensión se refería a la parrilla donde se hacía dicha carne, que se secaba para el transporte y consumo en los barcos de la época. También se denominó así el tipo de asentamiento improvisado de cabañas de estos aventureros y delincuentes. El término bucanero se registra desde mediados del siglo XVII para referirse a los piratas que tenían este tipo de vida en las Antillas (*Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, pp. 282).

y después llegó a ser nombrado vicegobernador de Jamaica⁸¹. Entre las acciones más conocidas de estos “ejércitos” bucaneros están el asalto a Portobelo en 1668 y a Panamá en 1671⁸². En 1685 los bucaneros de distintas bandas llegaron a reunir de nuevo una fuerza de unos 3.000 efectivos para lanzar otro ataque sobre Panamá, que no tuvo éxito.

La piratería también estuvo presente con mucha fuerza en los mares de Asia. En China la piratería había sido un problema a lo largo de la historia, pero cedió considerablemente hasta mediados del siglo XVI al haberse realizado concesiones comerciales a favor de las ciudades de la costa del sureste. Como consecuencia de cambios centralizadores en esta política comercial que produjeron desventajas económicas para los navegantes locales, muchos de ellos optaron por dedicarse a la piratería. Asolaron las costas y llegaron a saquear la región costera de Shanghái año tras año. Los piratas también entraban en el continente asiático por el delta del río Yangtsé. Esta situación se extendió durante años, desde la década de 1550 hasta después de 1560, cuando intervenciones militares y navales de la flota imperial china consiguieron restablecer el control en la región⁸³. Sin embargo, la piratería no desapareció totalmente en aquella zona.

Durante siglos los navegantes locales habían sido los actores principales del comercio marítimo actuando como intermediarios comerciales entre las islas. La configuración político-territorial del Sudeste Asiático en los siglos XVI y XVII se caracterizaba por la fragmentación en numerosos sultanatos y entidades pre estatales que mantenían vínculos comerciales con los portugueses y los españoles, especialmente en los archipiélagos circundantes a Borneo y Java, cuando las islas Filipinas eran territorio español. Al principio del siglo XVII los monopolios comerciales de España y Portugal fueron rotos *de facto* por la actividad de británicos y holandeses.

Desplazados por los europeos en el comercio marítimo, muchos navegantes locales se dedicaron a la piratería. Dado que su capacidad de asaltar buques europeos era muy limitada, al tener estos mayor envergadura y potencia de fuego, sus víctimas fueron principalmente los comerciantes locales, con menor capacidad de auto-defensa. Este proceso condujo con el tiempo al incremento gradual de la piratería, que tradicionalmente en las sociedades isleñas se había considerado como una

81 Barbour, Violet, “Privateers and Pirates of the West Indies”, *The American Historical Review*, 16 (3), 1911, American Historical Association, pp. 529-566.

82 Cuenta la crónica de las Cartas de Cartagena que desembarcaron 3.200 efectivos, a los que las tropas españolas no pudieron rechazar, pero no se refiere a ellos como piratas, sino como “el inglés”. Díaz-Plaja, Fernando, *op. cit.*, pp. 403-404.

83 Fernández-Armesto, Felipe, *op. cit.*, pp. 106-107 y 278-279.

actividad prestigiosa, llegando a controlar las costas de Borneo y el estrecho de Malaca y operar en el océano Índico. Las flotas piratas se extendieron en el siglo XVII, creando coaliciones con base territorial, como es el caso de Brunéi, de los balanini en el archipiélago de Joló, de los iban en Sabah, de los ilanuns en el sur de Mindanao y de los malayos de Malaca, entre otros. Las coaliciones piratas con base territorial se extendieron desde las islas situadas entre Sumatra y Java hasta Filipinas y China, en los archipiélagos del entonces llamado Océano oriental⁸⁴.

Las flotas europeas combatieron con éxito la piratería en muchas zonas de Asia, aunque no en Borneo, donde los piratas tenían mayor capacidad de resistencia debido a su base territorial en el interior de la isla. Estas circunstancias influyeron también en la decisión de Holanda y de Inglaterra de intervenir en Borneo, donde, a pesar de todo, la delincuencia en el mar continuó existiendo siglos después⁸⁵.

La piratería siguió siendo un problema importante durante el siglo XVIII, aunque había empezado a retroceder en muchas partes del mundo bajo la presión de las marinas de guerra estatales. En una visión retrospectiva, el fenómeno había entrado en una fase de declive que continuaría gradualmente hasta fines del siglo XIX, aunque sin llegar a desaparecer totalmente. Las flotas piratas fueron desplazadas del Atlántico y del Caribe por las marinas europeas y de EE. UU. Pero la actividad delictiva continuó en el Mediterráneo, dando lugar a tensiones y enfrentamientos entre los países europeos y los del norte de África, a los que se acusaba de tolerar la presencia de piratas en sus costas, hasta bien entrado el siglo XIX. En algunos casos, los criterios de seguridad influyeron, o al menos sirvieron como argumento, para intervenciones militares y navales que abrían el camino a una relación colonial. La decisión de Francia de intervenir en Argelia en 1830 contaba entre sus motivaciones la de poner fin a la piratería en el Mediterráneo, actividad tolerada y amparada por las autoridades otomanas. Es cierto que precisamente en esa década la piratería y la práctica de secuestrar y esclavizar europeos era menos habitual en la región, especialmente tras una operación naval británica contra los corsarios norteafricanos en 1816. Pero el fenómeno seguía siendo suficientemente grave como para utilizarlo como argumento para iniciar el proceso de establecimiento de un protectorado en el territorio argelino.

84 Ver Derek, J. y Valencia, M. (eds.), *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and Responses*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.

85 Ver: Brooke, J., *Borneo. Correspondence Respecting Piracy in the eastern Archipelago and the Proceedings of Sir J. Brooke*, Londres: Harrison and Son, 1853.

A pesar de la persistencia de esta amenaza en muchas regiones, incluso hasta la actualidad, hay tres rasgos que definen la transición de este fenómeno entre el siglo XVIII y el siglo XX. En primer lugar, por razones estratégicas, técnicas y jurídicas, los Estados dejaron de recurrir a la figura del corsario para hacer la guerra a terceros, ya que muchas veces el control efectivo de los corsarios era difícil. Por otra parte, en el siglo XVIII las flotas piratas habían entrado en un proceso de regresión irreversible frente a la presencia de las flotas estatales, que eran mucho más poderosas. La evolución de la técnica naval y del armamento creó un desfase insalvable entre los buques piratas “privados” y los navíos de las marinas de guerra, por lo que los piratas ya no eran capaces de asaltar con éxito convoyes con escolta militar y los asaltos a poblaciones costeras se hicieron inviables.

Aun así, la piratería continuó existiendo durante los siglos XIX y XX en diversas partes de África y Asia, zonas en las que la presencia de fuerzas navales estatales era escasa o nula, creando vacíos de seguridad importantes que eran explotados por los delincuentes y contrabandistas en el mar. Todavía en el siglo XXI, el problema de la piratería en las costas de Somalia, el golfo de Adén y África occidental subsahariana sigue ocupando un lugar importante en la agenda internacional.

La transición del siglo XIX al siglo XX: insurgentes, terroristas y beligerantes

Las formas más primitivas de violencia bélica han sobrevivido al cambio tecnológico y a la evolución de la estrategia militar desde la Antigüedad. Las tácticas de la emboscada y el ataque sorpresa, originariamente típicas de los pueblos cazadores-recolectores, evolucionaron en paralelo a la táctica militar a través de los siglos dando lugar a las “guerrillas” en la Edad Contemporánea. Insurgencia, terrorismo, crimen organizado y piratería son cuatro formas distintas de violencia armada asimétrica, claramente diferenciadas desde el punto de vista conceptual. Por sus objetivos estratégicos y el método empleado, la insurgencia es una categoría diferente en sí misma, mientras que las otras tres son formas de delincuencia que no pueden implicar ningún tipo de reconocimiento desde el punto de vista del derecho internacional. En la práctica, muchas veces se integran en un mismo espectro de actuaciones en el que un actor no estatal, en función de las circunstancias, puede evolucionar a través de diversos estadios desde el combate guerrillero hasta acciones terroristas y el delito común, o ejercer al mismo tiempo dichas funciones de forma simultánea. Son también numerosos los ejemplos de actores no estatales que ejercen solamente una de estas funciones con objetivos claramente definidos.

Los Estados, en determinadas circunstancias bélicas, también han recurrido a la guerra irregular, sea como guerrillas de resistencia a un invasor, como acciones de operaciones especiales tras las líneas de un adversario o como método de contrainsurgencia. También existen ejemplos en los que determinadas organizaciones en ciertos países han recurrido a métodos terroristas para alcanzar sus objetivos, cuestión que ya ha sido tratada extensamente por otros analistas.

Los fenómenos de la insurgencia, el terrorismo y el crimen organizado han sido estudiados en detalle por numerosos especialistas, por lo que en este capítulo solo se pretende destacar algunos de los rasgos que contribuyen a definir distintos perfiles e identificar acontecimientos que permiten distinguir etapas en su desarrollo.

Insurgencia y beligerancia

Distintas modalidades de *guerra irregular* han evolucionado a través de los siglos como reacción al enfrentamiento con fuerzas militares más fuertes, mejor organizadas y dotadas de equipamiento tecnológico más moderno. La coexistencia de este modelo guerrillero con los ejércitos regulares ha sido una constante desde la guerra de Independencia en EE. UU. a finales del siglo XVIII y las guerras napoleónicas a principios del siglo XIX, constituyendo también un factor importante en muchos otros conflictos a lo largo del siglo XX. Actualmente, la mayoría de los conflictos bélicos en diversas partes del mundo corresponden a este modelo de enfrentamiento asimétrico entre adversarios de distinta naturaleza, con disparidad de recursos, de fuerzas y de tácticas.

El concepto de “insurgencia” se ha basado históricamente en la distinción entre la *capacidad legal* y la *capacidad de facto* de hacer la guerra. El reconocimiento de insurgencia por un gobierno era una medida para establecer relación con las autoridades sublevadas en una guerra civil (insurgentes) y asumir con aquiescencia el desarrollo de sus actividades militares, sin por ello reconocerles un estatus jurídico internacional¹. En el siglo XIX, se entendía por *estatus de beligerante* a una entidad estatal que, careciendo de capacidad legal para hacer la guerra por estar integrada en una federación o entidad superior soberana, de hecho estaba en estado de guerra. Este fue el caso de la guerra civil en EE. UU., cuando Gran Bretaña reconoció la “beligerancia” de la Confederación de Estados, insurgentes contra la Federación en 1861. Igualmente, fue el caso de Estados vasallos del Imperio

1 Oppenheim cita como ejemplos los insurgentes en la guerra de Cuba y posteriormente, en la guerra civil española. EE. UU. reconocía a los insurgentes cubanos sublevados contra España como tales, pero no como beligerantes, al considerar que no podían establecer una administración viable en Cuba. Gran Bretaña, que consideraba *de facto* como insurgentes a los militares sublevados en 1936, no les reconocía como beligerantes, alegando que con la intervención militar de potencias extranjeras en el conflicto bélico este había dejado de ser una guerra civil. Sin embargo, en la Primera Guerra Mundial Gran Bretaña, Francia Italia y EE. UU. reconocieron a los insurrectos checoslovacos y polacos el estatus de beligerantes. Oppenheim, L., *International Law, A Treatise. Volume II, Disputes, War and Neutrality*; Londres, Nueva York, Toronto: Longmans, Green and Co. Inc., 1952, pp. 250-251.

turco, como Serbia y Montenegro cuando declararon la guerra a Turquía en 1876, o Rumanía en 1877 al enfrentarse a este país en una alianza militar con Rusia.

La Conferencia de La Haya de 1899 abordó, entre otras cuestiones, el estatuto de los combatientes irregulares, que se estableció en la Convención II de La Haya relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre. En ella se establecen las condiciones para que puedan ser consideradas como *fuerzas beligerantes* las milicias armadas y los cuerpos de voluntarios²:

- Tener a su frente a una persona responsable de sus subordinados.
- Tener algún distintivo fijo y perceptible a distancia.
- Llevar armas abiertamente.
- Sujetarse en sus operaciones a las leyes y costumbres de la guerra. En los países donde las milicias o los cuerpos de voluntarios constituyen el ejército o forman parte de él, están comprendidos bajo la denominación de “ejército”.
- La población de un territorio no ocupado que al acercarse el enemigo toma espontáneamente las armas para combatir a las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo de organizarse, será considerada como beligerante si respeta las leyes y costumbres de la guerra.

El Capítulo II de la Convención establecía con claridad las condiciones que debían respetarse en el trato a los prisioneros de guerra³:

- Los prisioneros de guerra están en poder del Gobierno enemigo, pero no en el de los individuos o en el de los cuerpos que los hayan capturado. Deben ser tratados con humanidad.
- Los prisioneros de guerra podrán ser sometidos a internamiento en una ciudad, fortaleza, campamento o localidad cualquiera, con obligación de no alejarse de ella más allá de ciertos límites determinados; pero no podrán ser encerrados sino como medida de seguridad indispensable.
- El Estado puede emplear como trabajadores a los prisioneros de guerra. Dichos trabajos no serán excesivos y no tendrán ninguna relación con las operaciones de la guerra. Los haberes de los prisioneros contribuirán a aliviar su

2 Convención II de La Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y reglamento anexo, Sección I: “De los beligerantes”, Capítulo I: De la cualidad de beligerante, 1899. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>.

3 *Ibidem*, Capítulo II: *De los prisioneros de guerra*.

situación y el exceso les será entregado al ser liberados, descontándoles los gastos de manutención.

Finalmente, la Convención establece también los límites de la violencia armada en las operaciones militares⁴:

- Los beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo.
- Además de las prohibiciones establecidas por convenios especiales, queda particularmente prohibido emplear armas envenenadas; matar o herir a traición; matar o herir a un enemigo que, habiendo depuesto las armas, o no teniendo ya medio de defenderse, se ha rendido a discreción; emplear armas, proyectiles o materias destinadas a causar males superfluos; destruir o apoderarse de las propiedades enemigas, excepto los casos en que estas destrucciones o apropiaciones sean imperiosamente reclamadas por las necesidades de la guerra.
- Queda prohibido atacar o bombardear ciudades, pueblos, casas o edificios que no están defendidos.
- En los sitios y bombardeos deberán tomarse todas las medidas necesarias para que no sean afectados los edificios consagrados al culto, a las artes, a las ciencias y a la beneficencia, los hospitales y los centros de reunión de enfermos y heridos, siempre que no se utilicen dichos edificios con un fin militar.
- Se prohíbe entregar al pillaje una población o localidad aunque sea tomada por asalto.

En definitiva, la Convención de La Haya de 1899 deja claras las condiciones para considerar como beligerante a una milicia armada o a una fuerza armada constituida espontáneamente en defensa de un territorio ante un invasor, y asimilar a sus miembros a los combatientes de una fuerza regular. Se trata de criterios basados en cuestiones funcionales y éticas, y no en la naturaleza jurídica o política de las milicias armadas y su relación con actores estatales o no estatales. A partir de esta diferenciación, cabe distinguir entre la *insurgencia beligerante* en el marco del derecho internacional y otras formas de *insurgencia*, asociadas o no al crimen organizado, la piratería y el terrorismo como conceptos claramente diferenciados.

4 *Ibidem*, Capítulo I de la Sección II: *De las hostilidades. De los medios de dañar al enemigo, de los sitios y de los bombardeos.*

Tras la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional permitía a los Gobiernos reconocer la beligerancia de los insurgentes cuando se daban ciertas condiciones *de facto*⁵:

- Existencia de una guerra civil acompañada de un estado de hostilidades generales.
- Ocupación y administración ordenada de una parte sustancial del territorio nacional por los insurgentes.
- Observancia de las “reglas de la guerra” por parte de las fuerzas insurgentes actuando bajo una autoridad responsable⁶.
- Necesidad práctica de terceros Estados de definir su actitud hacia la guerra civil.

La insurgencia era una cuestión *de facto* (participación de un actor estatal que carecía del derecho legal al uso de la fuerza por decisión propia, o de un actor no estatal, en un conflicto armado), mientras que el reconocimiento del estatus de beligerante era una decisión con consecuencias jurídicas, asociadas a la aplicación del derecho internacional. El Estado adversario de los insurgentes en una guerra civil aplicaba a estos el derecho penal. Sin embargo, se consideraba que un reconocimiento amplio de los insurgentes como beligerantes por parte de otros países debía implicar un enfoque distinto de la aplicación del código penal como único marco legal en el conflicto, aunque esto dependía de una decisión discrecional del Estado en cuestión.

La ocupación y administración ordenada de una parte sustancial del territorio nacional y la observancia de las “reglas de la guerra” por parte de las fuerzas insurgentes, actuando bajo una autoridad responsable, constituían elementos clave para su definición jurídica y, a la vez, referencias claras de diferenciación con respecto las organizaciones terroristas y del crimen organizado, implicadas o no en actividades de guerra irregular. Los factores cuantitativos, de equipamiento, financiación, recursos y proyección territorial contribuyen a caracterizar las entidades no estatales armadas, pero no permiten por si solos definir un estatus diferente del de la organización criminal o terrorista.

El recurso a tácticas de la guerra irregular se realizaba con frecuencia en defensa del territorio frente a un agresor más fuerte y mejor organizado, ya que en la relación entre el fuerte y el débil en recursos y fuerzas, el primero prefiere la

5 Oppenheim, L., *op. cit.*, p. 249.

6 Es decir, el respeto y aplicación del *ius in bello*.

confrontación directa y el segundo el ataque sorpresa, el acoso y acciones rápidas para explotar ventajas relativas, seguidos de una retirada⁷. Cuando esta táctica tiene éxito, el que la emplea es capaz de incrementar sus recursos, e incluso puede optar por un control parcial del territorio en conflicto. Desde hace siglos se ha definido generalmente a los adversarios que optan por este tipo de tácticas como “guerrillas” o “insurgentes”, pero también como “bandidos”, cuando se enfrentaban a tropas de autoridades estatales y recurrían a acciones delictivas para obtener recursos económicos.

En un enfoque militar clásico la neutralización de las fuerzas organizadas del enemigo en acciones decisivas requiere como paso previo la identificación clara del objetivo, pero en la guerra irregular lo más importante, junto a la sorpresa, es evitar ofrecer blancos a un adversario más fuerte. Por lo tanto, los medios del agresor evitan estructurarse como una fuerza organizada de suficiente entidad física, con el fin de eludir la amenaza de un adversario más fuerte. Durante la Primera Guerra Mundial, el ejército británico en Oriente Medio organizó la sublevación de las tribus árabes contra el Imperio otomano en Arabia empleando la táctica de guerra irregular⁸. Paradójicamente, mientras en Europa se libraba una guerra convencional de posiciones, con grandes formaciones militares en frentes de trincheras, en Oriente Medio se recurrió a la movilización de guerrillas en el desierto contra el ejército de un Estado beligerante.

La Segunda Guerra Mundial abrió una nueva etapa. La represión de la resistencia y de la población civil por las tropas del III Reich, el genocidio, el holocausto judío y los malos tratos en campos de concentración constituyeron prácticas del terror y crímenes de guerra propios de tiempos arcaicos. En muchos países la insurgencia armada y los atentados selectivos se integraron en tácticas de resistencia frente a las fuerzas invasoras. Los movimientos de resistencia frente a los ejércitos alemanes en Francia, Polonia, Yugoslavia y Grecia fueron de particular relevancia. El gobierno británico encabezado por Winston Churchill, consciente de la importancia de esta forma de enfrentamiento militar frente al III Reich, creó en 1940 una entidad destinada a prestar apoyo a los movimientos de resistencia en el continente europeo, el Special Operations Executive (SOE). Este departamento dirigía operaciones clandestinas de sabotaje, ataques a trenes, puentes,

7 Sobre la evolución de las formas de guerra irregular a lo largo de la historia, ver: Gat, Azar, *op. cit.*

8 La experiencia de T. E. Lawrence como militar británico fue un caso singular, al basarse en experiencias militares previas del ejército británico en escenarios de contrainsurgencia colonial y adaptarlas a la organización de una insurgencia en zonas desérticas. Ver: Lawrence, Thomas E., *Seven Pillars of Wisdom*, 1926. Project Gutenberg of Australia. <http://www.limpidsoft.com/small/sevenpillars.pdf>; y *La guerrilla en el desierto*, Palma: Ed. José J. de Olañeta, 2009.

fábricas y atentados contra otros objetivos en las zonas ocupadas por el ejército alemán, involucrándose en el apoyo a fuerzas subversivas locales de resistencia⁹.

De la resistencia militar en el conflicto bélico se pasó a las guerras de liberación nacional que se produjeron en las tres décadas siguientes. En este período se produjeron cambios significativos en el ámbito geoestratégico. Por una parte, en una visión retrospectiva, la Segunda Guerra Mundial se nos presenta como la última gran conflagración militar con grandes movilizaciones en masa y el principio de un nuevo orden geopolítico en el que inciden tanto la estrategia nuclear como el desarrollo de *guerras limitadas* o *indirectas*, estas últimas consecuencia de aquella, que conducen a una mayor frecuencia de los conflictos de baja y media intensidad. La confrontación entre bloques militares y políticos contribuyó a la polarización de los enfrentamientos ideológicos, creando una dinámica que influyó en el desarrollo de las guerras de liberación colonial, nueva dinámica en la que muchos de los contendientes obtuvieron el apoyo de potencias extranjeras para alcanzar sus objetivos, implicando formas diversas de asociación a los bloques político-militares. En esta dinámica, la insurgencia adquiere diversas formas que afectan tanto a las potencias coloniales europeas como a países con conflictos ideológicos o separatistas no resueltos.

Las potencias europeas, al hacer frente a la insurgencia anticolonial, se enfrentaban a una contradicción interna¹⁰. Por una parte, se trataba de democracias liberales que defendían valores contrarios a los encarnados por el espíritu colonial. Por otra, en el escenario geopolítico posterior a la Segunda Guerra Mundial eran ya potencias de segundo orden, tras el ascenso a la supremacía mundial de EE. UU. y la URSS, y se implicaban en guerras coloniales en las que la victoria militar no conducía a victorias políticas. El proceso de descolonización fue impulsado por conflictos armados que llevaron a las potencias europeas a retirarse de sus territorios de ultramar, proceso en el que pesó más la alteración de la relación

9 En 1940 Churchill nombró a un civil para dirigir las operaciones subversivas del SOE, Hugh Dalton, mientras que la formación y entrenamiento de los agentes que iban a realizarlas en colaboración con las fuerzas de resistencia estaba a cargo de un coronel del ejército británico, Colin Gubbins. Entre sus acciones más importantes está la destrucción de la planta industrial química Norsk Hydro Plant en Noruega en 1943, que producía agua pesada para el proyecto de arma atómica de la Alemania nazi. Al término de la guerra, en 1945, el SOE tenía una red de agentes en toda Europa y Oriente medio, y contaba con más de 13.000 efectivos. El SOE fue el núcleo de las unidades clandestinas del servicio secreto británico en la posguerra. Ver Mason, A., *The Secret British Organisation Of The Second World War*, Londres: Imperial War Museum. Disponible en: <http://www.iwm.org.uk/history/the-secret-british-organisation-of-the-second-world-war>

10 Chaliand, G. y Blin, A., *op. cit.*, pp. 229-232.

coste-beneficio desde el punto de vista estratégico y económico que una modificación súbita de la relación de fuerzas.

Las potencias coloniales con frecuencia derrotaron en el plano militar a las fuerzas locales que se les enfrentaban, pero no consiguieron victorias decisivas. Por una parte, el volumen de las tropas y recursos comprometidos en las expediciones militares en ultramar era insuficiente, y se presentaban dificultades y costes adicionales de proyección de fuerzas debido a las grandes distancias que las separaban del teatro de operaciones.

Estos conflictos coloniales se desarrollaron en un contexto caracterizado por el efecto debilitador de la guerra entre 1939 y 1945, tras la experiencia adquirida por las tropas indígenas coloniales con su participación directa en casi todos los frentes de la Segunda Guerra Mundial, así como el vacío o transferencia de poder temporal que se produjo en muchos de estos territorios, ya fuera por la derrota militar de la metrópoli en Europa o por la invasión de las colonias por otras fuerzas militares extranjeras. Existen diversas hipótesis sobre el desenlace de los conflictos coloniales frente a la insurgencia en sociedades menos desarrolladas desde el punto de vista tecnológico y militar¹¹. Entre las causas de este fenómeno podrían incluirse los siguientes factores:

- Las restricciones autoimpuestas por las potencias coloniales al uso de la fuerza contra la población civil local, cuando la diferencia entre civil y militar en la insurgencia era ambigua.
- Los conflictos coloniales no amenazaban los intereses estratégicos esenciales de las potencias administradoras de los territorios, ya que se desarrollaban en las periferias de sus respectivos sistemas económicos.
- La intervención militar en el exterior contradecía el sistema de valores liberal-democrático de las metrópolis.

Las guerras de Indochina y de Argelia no eran consideradas oficialmente como guerras por las autoridades francesas. Especialmente en el caso de Argelia, siendo territorio integrante de la República Francesa, desde 1956 el conflicto se consideraba como un problema de seguridad interior, y las tácticas subversivas de las guerrillas del FLN eran calificadas de “actos criminales”, de acuerdo con una apreciación jurídica. Al fin de la guerra, en 1961-1962, otra organización armada partidaria de retener Argelia como territorio francés, la Organisation Armée Secrète (OAS) recurrió a las mismas tácticas subversivas contra el FLN argelino y

11 Gat, Azar, *op. cit.*, pp. 622-637.

contra las autoridades francesas, incluyendo intentos de asesinato contra el presidente De Gaulle y de golpe de Estado¹².

Gran Bretaña se enfrentó también a conflictos coloniales en este período. Oriente Medio fue una de las zonas más inestables antes, durante y después de la guerra. Tras la Declaración Balfour en 1917 y la llegada de inmigrantes judíos a Palestina se producen choques violentos con las comunidades locales, que se agravan desde 1936. Mientras la organización armada clandestina Haganá, núcleo de origen del ejército israelí, adoptó inicialmente acciones defensivas de guerra irregular, desde 1937 la organización armada judía Irgún adoptó tácticas que fueron calificadas de terrorismo por las autoridades británicas. Irgún participó en los enfrentamientos contra objetivos civiles, contra los británicos y contra bandas armadas palestinas, lo que condujo a un recrudecimiento de la violencia con atentados terroristas y acciones de guerrilla. Hacia 1944 se incrementaron las acciones terroristas contra las autoridades británicas. En 1948 otra facción armada judía, el Grupo Stern, asesinó al mediador nombrado por la ONU para el conflicto en Palestina, el conde Bernadotte.

Gran Bretaña luchó contra guerrillas en conflictos coloniales en años posteriores, destacando los enfrentamientos en Chipre, Guyana británica, Malasia y Kenia, donde la guerrilla Mau Mau llevó a cabo acciones subversivas para obtener la retirada de los británicos y la independencia del país, que consiguieron en 1963.

En este período, la tónica general fue el uso sistemático de la insurgencia en paralelo a acciones de naturaleza política en un contexto internacional favorable a la descolonización. Sin embargo, las guerrillas también recurrieron con cierta frecuencia a atentados sin objetivos militares y a asesinatos selectivos. Los estados involucrados en estos conflictos —como Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y, más tarde, Portugal— recurrieron a formas represivas que claramente contradecían el sistema de valores, derechos y libertades de las democracias liberales en Europa.

Estas experiencias bélicas marcaron una tendencia general en las potencias occidentales que implicó importantes limitaciones en el uso de la fuerza en las guerras de contrainsurgencia en el siglo XX, como también ocurrió más tarde con los conflictos en el Líbano (1982-1983), Somalia (1992-1994), Afganistán (desde 2001) o Irak (desde 2003), por citar los principales ejemplos.

12 El general De Gaulle reflexiona sobre estas cuestiones y sobre la guerra de Argelia en sus memorias, consciente del fin del colonialismo tras la Segunda Guerra Mundial, la imposibilidad de asimilar a la población argelina en la sociedad francesa y los costes humanos, materiales y morales de una guerra que no ofrecía salidas viables desde el punto de vista político. Ver: De Gaulle, Charles, *Mémoires d'espoir, Le renouveau 1958-1962*, París: Librairie PLON, 1970, pp. 40-138.

Terrorismo

No existe una definición de *terrorismo* comúnmente aceptada por la comunidad internacional. El origen del término está en la Revolución Francesa, en el que este concepto —aplicado a una forma determinada de acción política del Estado— se popularizó. El diccionario de la Academia Francesa de 1798 definía terrorismo como “sistema, régimen del terror”, tras la experiencia vivida en Francia durante el período 1793-1794, en el que miles de personas murieron víctimas de la represión¹³.

Sin embargo, los rasgos del terrorismo a través de los siglos permiten asociarlo al uso de la violencia para crear terror en la población y en determinados círculos institucionales, al ejercicio del poder en organizaciones y colectivos sociales mediante el terror para garantizar la lealtad de sus miembros, y al recurso al crimen para obtener los recursos necesarios para el mantenimiento de operaciones armadas. El asesinato, el secuestro, los ataques a la población civil y contra objetivos institucionales, así como los robos y la extorsión, se convierten en procedimientos instrumentales para alcanzar objetivos políticos más amplios de la organización terrorista.

En el capítulo 1 se ha hecho referencia a antecedentes arcaicos del fenómeno que hoy definimos como terrorismo. Los actos terroristas de los capuanos contra Roma, utilizando una red clandestina y subversiva, no llegaron a consolidarse como un movimiento de resistencia violento, ya que no hay constancia documental de que los atentados continuasen después del 211 a. C., por lo que se trataba de acciones aisladas de un grupo determinado. La secta de los zelotes en Judea fue un fenómeno de duración más larga, más consolidado, que evolucionó desde los asesinatos selectivos y los atentados suicidas hacia la acción guerrillera y otras formas de resistencia armada contra los invasores romanos. Finalmente, en el siglo XI la secta de los nizaríes, también llamados “asesinos”, tenían como objetivo derrocar a la dinastía turca seléucida y expulsar a los cristianos para implantar un régimen político-religioso ismaelita, mediante asesinatos selectivos de dirigentes políticos, militares y reyes. Con el tiempo, los nizaríes llegaron a combinar tácticas militares con distintas formas de subversión clandestina, incluido el asesinato y el atentado suicida.

Más allá de estos antecedentes, el terrorismo de la Edad Contemporánea tiene sus primeras manifestaciones en el siglo XIX¹⁴. El anarquismo, ideología que

13 Duby, Georges, *op. cit.*, pp. 529 y ss.

14 Ver Chaliand, G. y Blin, A., *op. cit.*, pp. 125-146.

reniega de toda forma de autoridad, aparece en sus primeras nociones en la obra de Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), posteriormente desarrolladas por Mijaíl Bakunin (1814-1876). Sin embargo, es Piotr Kropotkin (1842-1921) el primer anarquista que defiende abiertamente las acciones violentas como forma de acción directa en el marco de un espíritu revolucionario contra el poder establecido. Es la llamada “propaganda por los hechos”, que tomaría fuerza en el último tercio del siglo XIX. El anarquismo violento se desarrolló con fuerza en Italia, España, Francia y Rusia, casi siempre vinculado a atentados selectivos contra las élites económicas, políticas y militares.

Los anarquistas italianos defendían la insurrección contra el sistema como procedimiento, incluyendo la acción violenta individual. Asesinaron al presidente de Francia, Sadi Carnot, en 1894, al presidente del Consejo de Ministros de España, Antonio Cánovas, en 1897 y a la emperatriz Isabel de Austria en 1898. El movimiento tomó fuerza en España, donde anarquistas españoles atentaron contra Alfonso XII en 1878¹⁵, contra el Liceo de Barcelona y contra el general Martínez Campos en 1893. Entre 1882 y 1886 operó en España la Mano Negra, una organización clandestina que llevó a cabo atentados motivados por su ideología radical, asaltando propiedades y recurriendo al asesinato. Sin embargo, también existían motivaciones personales en algunos casos. Aunque hubo 15 miembros de la Mano Negra condenados a muerte por la justicia, parece que actuaban de forma espontánea, con improvisación, y no llegó a probarse la existencia de una verdadera organización terrorista con un mando centralizado como las que surgieron más tarde en el siglo XX¹⁶.

Los radicales anarquistas también atentaron contra el rey Alfonso XIII en 1905, 1906, 1913 y 1926. El rey salió ileso en todos ellos. El primer atentado tuvo lugar en París contra el rey de España y el presidente de la República Francesa, Émile Loubet. Los autores fueron identificados como un grupo anarquista, sin embargo, en esta ocasión tampoco llegó a demostrarse la existencia de una verdadera organización terrorista¹⁷. El 31 de mayo de 1906 se produjo otro atentado en

15 Uno de los atentados contra el rey Alfonso XII tuvo carácter ideológico, el de Juan Oliva Moncosí en 1878. Ver: Tribunal Supremo, *Los procesos célebres seguidos ante el Tribunal Supremo en sus doscientos años de historia. Siglo XIX*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2014, pp. 48 y ss. Sin embargo, el atentado de 1879 tuvo otras motivaciones personales y psicológicas, ya que el autor, Francisco Otero, declaró que su objetivo era “cometer un suicidio” al exponerse al riesgo de atacar contra el rey. *Ibidem*, pp. 59 y ss.

16 *Ibidem*, pp. 117-144.

17 Un individuo arrojó una bomba contra el carruaje en el que viajaban Alfonso XIII y el presidente Loubet el 27 de mayo de 1905. Las policías francesa y española cooperaron en la investigación, que

Madrid, el día de la boda de los reyes, cuando un terrorista lanzó una bomba al pasar el carruaje real. Fue identificado como autor el mismo Mateo Morral, que se suicidó poco después. Tres de sus cómplices fueron condenados y otros imputados fueron absueltos. En 1913 se produjo otro atentado contra el rey por motivaciones ideológicas, tras el que fue condenado a muerte como autor del intento de regicidio el militante anarquista Sancho Alegre, indultado después por el rey, que cumplió cadena perpetua. Finalmente, en 1926 se produjo otro atentado contra el rey de España en París, por el que fueron acusados tres radicales anarquistas que ya tenían antecedentes penales (por asesinatos y atracos a bancos) y eran buscados en España, Chile y Argentina¹⁸. Las pruebas aportadas por la investigación no fueron suficientes para condenarles por el atentado, y al final solo fueron condenados por tenencia ilícita de armas y por utilizar documentos falsos. En estos casos se reflejan tanto conexiones transnacionales como vínculos con la delincuencia.

En definitiva, de los procesos por terrorismo anarquista en España es difícil deducir la existencia de una verdadera organización terrorista estructurada, al presentar rasgos caracterizados por la improvisación, acciones independientes de los individuos, distintas motivaciones personales y relaciones con la delincuencia común. Se trataba más bien de redes de ideología radical con elementos violentos, muchas veces aislados, cuyas características recuerdan a otras formas de terrorismo típicas de algunas regiones en el siglo XXI.

En Francia también hubo un período de terrorismo a fines del siglo XIX y principios del XX, comenzando con los intentos de asesinato de Gambetta (1881) y de Jules Ferry (1884) y seguidos de una ola de atentados entre 1892 y 1894, y el asesinato del presidente Carnot. Como se ha citado anteriormente, en 1905 se produjo en París un atentado contra el rey de España y contra el presidente de Francia. En esa época hubo otros atentados contra intereses económicos, la bolsa, el clero, la policía y las élites políticas y militares, muchos de ellos sin éxito.

identificó a varios anarquistas relacionados en ambos países: el atentado se había planificado un mes antes, con explosivos traídos desde Varsovia y expedidos desde Barcelona con una agencia de transportes. Sin embargo, solo fue identificado como autor uno de los acusados, Mateo Morral, militante radical anarquista que consiguió escapar de la justicia. Todos los demás acusados fueron absueltos por falta de pruebas (*Ibidem*, pp. 27-33).

18 Tampoco en este caso se descubrió una organización terrorista detrás del atentado, sino a individuos que actuaban aisladamente y estaban vinculados a otros delitos comunes. Ninguno fue extraditado. Uno de ellos era Buenaventura Durruti, según consta en la documentación del proceso (*Ibidem*, pp. 33-56).

Esta corriente revolucionaria y subversiva se desarrolló también en Rusia, tomando diversas formas ideológicas. Anarquismo, populismo, nihilismo, comunismo... participan en esta corriente revolucionaria, que en sus formas más violentas condujeron a atentados terroristas. En 1866 se produjo el primer intento de asesinato del zar Alejandro II. Una facción del partido revolucionario Zemlia i Volia llamada Naródnaya Volia (La Voluntad del Pueblo) optó por recurrir a la violencia para cambiar el sistema. Esta facción desarrolló un ideario revolucionario terrorista y llevó a cabo diversos atentados. En 1881 asesinaron al zar Alejandro II, después de varios intentos fallidos. La ola de terrorismo continuó en años posteriores, aunque enfrentándose a una política represiva más fuerte por parte de Alejandro III. En 1901 se creó el grupo terrorista Organización de Combate, facción del partido socialista-revolucionario, que se fijaba como objetivo “la lucha contra la autocracia por medio de actos terroristas”¹⁹.

En este período, el terrorismo se caracterizaba por los ataques individualizados y asesinatos selectivos. No eran redes suficientemente organizadas, con una logística ni medios de financiación e información, sino células aisladas que actuaban con espontaneidad. Aunque era habitual el uso de armas blancas y armas de fuego de pequeño calibre, fue una época en la que los atentados se realizaban con mayor frecuencia mediante explosivos. Los terroristas usaban bombas, muchas de ellas fabricadas por ellos mismos con dinamita en laboratorios clandestinos. Sin embargo, la capacidad técnica de las células anarquistas era limitada, lo que explica que muchos de estos artefactos explosivos no funcionasen o lo hicieran con deficiencias. En 1887 terroristas franceses imprimieron de forma clandestina un manual que se tradujo en varias lenguas sobre la fabricación artesanal de nitroglicerina —inventada en 1846— y su transformación en dinamita²⁰. El acceso a la dinamita ya elaborada por procedimientos industriales a finales del siglo XIX facilitó la labor de los terroristas.

19 Ver Chaliand, G. y Blin, A., *op. cit.*, pp. 169-173. Los autores citan a Boris Savinkov, *Le cheval blême. Souvenirs d'un terroriste*, trad. del ruso por Bernard Taft, París: Payot, 1931; y a Alexander Spiridovich, *Histoire du terrorisme russe (1885-1917)*, París: Payot, 1930, p. 187. Boris Savinkov fue miembro de varias organizaciones de ideología revolucionaria. En 1901 fue arrestado y enviado al exilio. En 1903 escapó y se integró en una red terrorista en la que inspiró los atentados contra Vyacheslav von Plehve, Ministro del Interior del zar, y el gran duque Sergei Alexándrovich, gobernador general de Moscú. Tras los atentados fue condenado a muerte, pero logró huir a Rumanía y posteriormente a Francia.

20 El manual clandestino se titulaba *L'indicateur anarchiste*; fue publicado en 1887 y traducido después al inglés, italiano, español y alemán para exportar el movimiento subversivo. *Ibidem*, pp. 136-137.

En este período ya se detectaba un *factor generacional*. Los atentados se producían por oleadas de aproximadamente dos décadas, que correspondían a períodos de relevo generacional. También se percibía que las bandas terroristas de inspiración nacionalista y religiosa eran más resistentes y tenían más base social que aquellas que se centraban en objetivos ideológicos de lucha armada contra un sistema sociopolítico. En todas ellas era común un número elevado de fracasos en los atentados, debido a una organización improvisada, información deficiente, escasos recursos e insuficiente preparación técnica para el uso de armas y explosivos. Los grupos terroristas de fines del siglo XIX y principios del XX tenían pocos recursos financieros y el apoyo exterior no era frecuente, por lo que debían recurrir a la delincuencia común para financiarse, especialmente los robos y la falsificación de dinero. Se trataba de redes terroristas poco numerosas, que abarcaban desde algunas decenas hasta varios centenares de miembros²¹. Desde el punto de vista organizativo, no está claro que hubiese una estrategia nacional o internacional, más allá del hostigamiento de las élites e intereses asociados al sistema que querían destruir, basándose en la improvisación y las acciones aisladas. Los métodos para obtener recursos financieros y armas tampoco eran estables.

El asesinato en Sarajevo del archiduque Francisco Fernando de Austria en 1914 por la organización terrorista serbia Cherna Ruka (Mano Negra) corresponde también a este tipo de terrorismo, que golpeó a los Balcanes durante años y, en un contexto internacional especialmente complejo, desencadenó la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, era una época en la que la policía y los servicios secretos en los países afectados no habían desarrollado todavía capacidades específicas para hacer frente al terrorismo, había un escaso intercambio de información internacional y las fronteras no tenían un sistema de control policial eficaz.

A partir de la I Guerra Mundial empezaron a producirse ciertos cambios. Algunos gobiernos optaron por financiar movimientos clandestinos en otros países para desestabilizar a sus adversarios. Los historiadores no descartan una posible conexión de algunos elementos terroristas con servicios secretos estatales extranjeros que podrían haber facilitado sus actuaciones con cierta continuidad. No obstante, en este período también se reforzaron las medidas de seguridad policial y militar, y se establecieron controles más eficaces en las fronteras, motivados por el enfrentamiento bélico.

21 Se cita el caso de Naródnaya Volia, con unos 500 miembros, como una cifra ya considerable. Ver Laqueur, W., *A History of Terrorism*, New Brunswick (NJ): Transaction publishers, 2002, pp. 85-87.

La Primera Guerra Mundial abrió un período en el que el resurgir de los nacionalismos implicaba en los movimientos de insurgencia el recurso a tácticas de guerra irregular y al terrorismo, que tuvieron especial incidencia en territorios del Imperio británico y del Imperio otomano. En Irlanda se crearon el Irish Republican Brotherhood y el Irish Citizen Army, grupos de acción nacionalista que se fundieron más tarde en el Irish Republican Army (IRA), especialmente activo desde 1916. El IRA emprendió una táctica de guerrilla urbana y terrorismo contra las autoridades británicas hasta conseguir la independencia en 1921. Su líder, Michael Collins, estableció en el IRA una estructura paramilitar, que también recurrió al reclutamiento de veteranos irlandeses con experiencia militar adquirida en el ejército, y emprendió una escalada de ataques contra intereses británicos y contra sus fuerzas militares y de seguridad. El IRA recurría tanto a acciones guerrilleras contra objetivos militares y policiales como a atentados terroristas y asesinatos. La respuesta militar británica fue eficaz, pero las circunstancias políticas de la época jugaron a favor de los insurgentes, que consiguieron la independencia de Irlanda. Desde entonces, las acciones del grupo terrorista IRA quedaron confinadas a Irlanda del Norte y al Reino Unido hasta fines del siglo XX.

India vio el surgimiento de grupos terroristas asociados a movimientos nacionalistas partidarios de la independencia en el período posterior a la Primera Guerra Mundial. La Hindustan Socialist Republican Association, de inspiración marxista, también optó por el recurso a la violencia y en 1930 publicó el manifiesto *La filosofía de la bomba*, en el que se hacía apología del terrorismo como fase inevitable de la revolución²². Esta organización realizó una campaña de atentados terroristas en los años 30. Por su parte, el Rastriya Swayamsevak Sangh, “rama militar” del movimiento nacionalista Hindu Mahasabha, promovió un enfoque sectario de la violencia, anticolonial y antimusulmán a la vez. Uno de sus miembros asesinaría a Ghandi en 1948. Sin embargo, fueron la Segunda Guerra Mundial y los acontecimientos políticos de la posguerra los que precipitaron la insurgencia y finalmente el movimiento pacífico de Ghandi que condujo a la independencia en 1947.

Las primeras décadas del siglo XX también fueron testigo del desarrollo de movimientos guerrilleros y terroristas en los territorios que habían configurado el Imperio otomano, entonces en proceso de desintegración. Los nacionalistas armenios organizaron una resistencia armada contra Turquía que pronto derivó hacia actividades terroristas y motivó una fuerte represión en 1915-1916, con un

22 Laqueur, W., *Terrorism Reader. A Historical Anthology*, Nueva York: New American Library, 1978, p. 139.

elevado número de víctimas civiles y considerada por el nacionalismo armenio como un caso de genocidio. El grupo clandestino armenio Dachnak organizó posteriormente una campaña de atentados terroristas selectivos contra personas que consideraban implicadas en la represión contra Armenia, la Operación Némesis, que se desarrolló en diversas ciudades del mundo, incluidas Berlín, Roma y Tiflis²³.

La Organización Revolucionaria para la Independencia de Macedonia fue creada en 1893 y realizó atentados terroristas primero contra Turquía y luego contra Serbia hasta los años 30. En 1934 esta organización asesinó al rey Alejandro I de Serbia en Marsella en un atentado organizado por terroristas macedonios y croatas, en el que también murió el ministro francés de asuntos exteriores, Louis Barthou.

En este período, el problema del terrorismo había alcanzado ya tales proporciones en algunos países que se promovió el primer acuerdo internacional sobre la materia, una Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, firmada en Ginebra el 16 de noviembre de 1937 por veinticuatro países en el marco de la Sociedad de Naciones²⁴.

En una etapa posterior, desde finales de los años 70, también en el ámbito de las tensiones derivadas de la disolución del Imperio otomano, ha operado en Turquía hasta períodos recientes el PKK, o Partido de los Trabajadores del Kurdistán, grupo terrorista y guerrillero secesionista.

Tras la Segunda Guerra Mundial el terrorismo ha evolucionado en varias fases, que en algunos casos se superponen en el tiempo, en una combinación de factores internos de los países donde surgen, en factores externos —incluido el apoyo exterior— y corrientes ideológicas o religiosas. Ha habido y hay grupos terroristas de ideología de extrema izquierda y de extrema derecha, de ideología nacionalista y secesionista, y de inspiración político-religiosa. En la década de los años sesenta del siglo XX, la violencia armada de actores no estatales evolucionó de nuevo hacia formas y métodos con antecedentes previos a la Segunda Guerra Mundial. Puede decirse que hacia 1968 se habían consolidado organizaciones

23 Ver Chaliand, G. y Blin, A., *op. cit.*, pp. 210-212; y Derogg, J., *Opération Némesis*, París: Fayard, 1986.

24 La Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo fue adoptada el 16 de noviembre de 1937, en la Conferencia para la Represión del Terrorismo, que tuvo lugar en la sede de la Sociedad de Naciones, en Ginebra, del 1 al 16 de noviembre de 1937. El artículo 1 define el terrorismo como “actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear un estado de terror en la mente de un individuo, de un grupo de personas o del público en general” (fuente: Biblioteca Digital Mundial / Library of Congress: www.wdl.org/es/item/11579).

terroristas e insurgentes de nueva generación en Iberoamérica —donde se desarrolla la “guerrilla urbana”—, en el mundo occidental, en Asia y en Oriente Medio²⁵.

En Iberoamérica ha destacado la capacidad de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para desarrollar su actividad de insurgencia y el control de un extenso territorio durante décadas, combinados con la guerrilla urbana y vínculos con el crimen organizado. Otras organizaciones terroristas en el continente fueron los *escuadrones de la muerte* en Brasil; los Tupamaros de Uruguay; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Venezuela; el Ejército Revolucionario del Pueblo, las Fuerzas Armadas de Liberación, la Alianza Argentina Anticomunista y los Montoneros en Argentina. La lista es larga, y la diversidad de capacidades e influencia entre estas organizaciones es importante. El principal ideólogo de la guerrilla urbana fue Carlos Marighella, revolucionario comunista brasileño cuyas ideas sobre la subversión armada y el terrorismo influyeron en muchas organizaciones terroristas de la segunda mitad del siglo XX²⁶. Desde esta perspectiva, el terrorismo urbano tenía como objetivo transformar crisis políticas en conflictos armados mediante acciones violentas, que llevarían a las autoridades a transformar la situación política de un país en un situación militar²⁷.

En el mundo occidental, desde los años sesenta hasta los años 90 actuaron diversas organizaciones terroristas de ideología radical con motivación nacionalista y secesionista. Entre estas últimas se encuentra la banda terrorista ETA en España y el IRA en el Reino Unido. ETA ha permanecido activa y realizando asesinatos y actividades de extorsión hasta la primera década del siglo XXI²⁸. Los grupos armados corsos y el Frente de Liberación de Quebec también podrían incluirse en este grupo, aunque su peso, duración e influencia fue significativamente menor.

25 Chaliand, Gérard y Blin, Arnaud, *op. cit.*, pp. 243-278.

26 Las ideas subversivas de Carlos Marighella se plasman en el Minimanual de la guerrilla urbana (Minimanual of the Urban Guerrilla) escrito en los años 60 y utilizado por diversas organizaciones terroristas en todo el mundo. El minimanual contiene la doctrina terrorista y de la guerrilla urbana como elementos de una misma estrategia de subversión armada. El texto fue traducido al inglés y publicado por una revista radical y subversiva de California en 1970, la Berkeley Tribe. El texto del Minimanual of the Urban Guerrilla puede encontrarse en www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/index.htm

27 La idea de transformar la situación política en situación militar mediante la lucha armada y la subversión está recogida en otra obra de Carlos Marighella, Para la liberación de Brasil, publicado en francés por Seuil en 1970 y en inglés por Penguin un año más tarde. Ver: Marighella, Carlos, Pour la Libération du Brésil, traducido por Conrad Detrez, París: Editions du Seuil, 1970.

28 Sobre esta cuestión, ver: *Reinares, Fernando, Patriotas de la Muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*, Madrid: Taurus, 2011.

De inspiración ideológica radical también fueron las Brigadas Rojas en Italia; la Fracción del Ejército Rojo en Alemania; el Ejército Rojo Japonés; Acción Directa y células comunistas combatientes en Francia y Bélgica; el GRAPO y el FRAP en España; los Weathermen y el Ejército Simbiótico de Liberación en EE. UU. Se trataba de organizaciones terroristas con capacidades operativas de diverso alcance. El período activo de estas organizaciones también tuvo duración diferente; en algunos casos fue muy breve y en otros muy extenso.

En algunos casos las organizaciones terroristas operaban con apoyo desde el exterior y sus retaguardias eran toleradas en algunos países. El contexto mundial de la Guerra Fría, el enfrentamiento entre bloques político-militares y las circunstancias regionales en cada zona crearon condiciones favorables para el surgimiento de este tipo de amenazas a la seguridad, que permitían a estas organizaciones recibir apoyo y acceder a retaguardias en el exterior. Este ha sido el caso también en Asia meridional y en Oriente Medio.

En Asia meridional, el terrorismo y la insurgencia se desarrollan en un contexto de rivalidad y tensiones regionales. El extremismo religioso desempeña en Pakistán un papel importante relacionado con el yihadismo, que tiene fuertes vínculos internacionales especialmente en Oriente Medio. Los numerosos grupos etnolingüísticos que existen en el país están vinculados por una religión común, el islam. En este contexto, el impacto del extremismo religioso en la sociedad pakistaní es muy importante, y se traduce en altos niveles de violencia. Además, existe un movimiento separatista en la provincia de Baluchistán, al suroeste del país, que también ha optado por la militancia armada. Desde los años 80 en Pakistán han operado diversos grupos terroristas de inspiración religiosa y nacionalista de carácter extremista, entre ellos Al Qaida y Lashkar-e-Taiba. La presencia de una minoría chiita en el oeste del país es otro factor importante, ya que tradicionalmente ha sido uno de los objetivos de la violencia terrorista. La rivalidad entre sunitas y chiitas también se ha reflejado en las relaciones exteriores entre Pakistán e Irán.

La guerra entre Afganistán y la Unión Soviética en los años 80 influyó considerablemente en el surgimiento de refugios para los insurgentes afganos y sus aliados en territorio pakistaní, con el fin de constituir una retaguardia segura —estrategia que contó en su día con apoyo y financiación externa—. Posteriormente, las guerras de Afganistán desde 2001 y de Irak desde 2003 han acentuado esta tendencia al buscar los extremistas sunitas procedentes de ambos países un refugio entre grupos afines.

Otro de los focos de violencia terrorista importantes está orientado contra intereses indios, en una dimensión que adquiere también una faceta nacionalista

radical y que se manifiesta principalmente en la región de Cachemira, lo que ha acentuado las tensiones entre ambos países, motivando acusaciones mutuas sobre el origen del conflicto y la responsabilidad de las acciones terroristas en la zona²⁹. La violencia terrorista y la insurgencia armada han sido constantes en la historia reciente de la India moderna, creando un importante potencial de conflictividad en el país. La India tiene un marco geográfico muy extenso, con una gran diversidad cultural y grandes disparidades socioeconómicas, que influyen en diversos conflictos internos relacionados con el territorio, la identidad y las religiones. Actualmente, en las primeras décadas del siglo XXI, se encuentran activas la guerrilla maoísta naxalita, las insurgencias étnicas en el noreste del país y el terrorismo integrista islámico. En Cachemira se cruzan dos de estas corrientes de violencia: la insurgencia nacionalista y el terrorismo yihadista. Finalmente, también en Asia meridional, los Tigres Tamiiles han desarrollado en Sri Lanka una actividad bélica de insurgencia y terrorista hasta 2009.

En Oriente Medio destacan en la segunda mitad del siglo XX los atentados terroristas y secuestros de aviones realizados el Movimiento Nacional de Liberación de Palestina Al-Fatah, creado en 1959, y por la Organización para la Liberación de Palestina, creada en 1964. Bajo presión del ejército israelí, muchos de sus miembros se refugiaron en territorio de Jordania, donde sus milicias armadas llegaron a establecer el control del territorio jordano que ocupaban, dando lugar a un conflicto en el llamado “septiembre negro” de 1970, cuyo desenlace fue una intervención militar jordana y la expulsión los militantes palestinos. Más tarde surgieron en Oriente Medio grupos radicales sunníes, que se integraron en otras bandas armadas terroristas como Hamás. Esta corriente ideológico-religiosa se extendió a otros continentes. En Filipinas se organizó en los años 60 el Moro National Liberation Front desde su santuario en Mindanao, del que se deriva una escisión de los años 90, Abu Sayyaf. En Somalia opera la Unión de Tribunales Islámicos, asociación yihadista de la que se escinde en 2006 la organización terrorista Al-Shabaab.

Hacia 1979, la revolución iraní marcó una nueva etapa del islamismo radical que inspiraba directa o indirectamente la actuación de grupos chiitas como Hezbollah. Sin embargo, fue la guerra de Afganistán en la década de los años 80 la que sirvió como catalizador de diversos movimientos islámicos y grupos armados de

29 Mahadevan, Prem, “Terrorisme au Pakistan”, *Politique de sécurité: analyses du CSS*, n° 205, marzo de 2017, Zúrich: ETH, disponible en <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/170339/CSSAnalyse205-FR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; y Masferrer, Bernat, “Violencia política y terrorismo en la India contemporánea”, disponible en http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/018Bernat_Masferrer.pdf

resistencia, que obtuvieron ayuda financiera y militar desde el extranjero. Afganistán se convirtió en un foco de formación ideológica y guerrillera para los combatientes islámicos afganos y extranjeros integrados en las bandas armadas de muyahaidines, instrumento de desgaste del ejército soviético. Este, por su parte, explotó las rivalidades tribales en Afganistán con el fin de debilitar la resistencia, aunque con escaso éxito³⁰. En 1988, tras la retirada soviética de Afganistán, se decidió mantener la fuerza de combatientes voluntarios árabes para implicarse en otras acciones de insurgencia y terrorismo fuera del país, sentando los cimientos de lo que se convertiría más tarde en Al Qaida a instancias de un grupo liderado por Osama Ben Laden y Abdullah Azzam. Este período coincidió con la guerra del Líbano y los ataques terroristas contra objetivos occidentales, reflejo de un proceso de difusión de la violencia armada en otras regiones de Oriente Medio y en Europa³¹. Las tropas soviéticas se retiraron de Afganistán en 1989 sin haber conseguido sus objetivos.

A principios de la década siguiente, el impacto de lo que era percibido como una “victoria” de los combatientes afganos contra un ejército moderno ya se dejaba sentir, reavivado por el desenlace de la primera guerra del Golfo en 1991. El terrorismo en Argelia; el primer atentado contra el World Trade Center en 1993; las guerras de Bosnia, Chechenia y Cachemira; los atentados terroristas en Arabia Saudita; el control de Afganistán por los talibanes con apoyo exterior, entre otros, auguraban una nueva etapa en la que este último país se consolidaba como santuario del terrorismo, mientras los atentados se extendían por diversas regiones del mundo.

En 1998 se hubo atentados terroristas contra embajadas de EE. UU. en África oriental, reflejo de la penetración del terrorismo islámico en el continente africano, y Osama Ben Laden, al frente de Al Qaida, declaró la “guerra contra Occidente”. Este desafío fue incluso más lejos que el terrorismo clásico conocido hasta entonces, al lanzar un ataque contra un navío de guerra de la Marina de EE. UU. frente a las costas de Aden, el destructor *USS Cole*, en 2000. En este período ya se habían sentado las bases de lo que sería el terrorismo islámico del siglo XXI, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En la primera década del siglo XXI el terrorismo yihadista ha tomado forma principalmente a través de dos redes de grupos terroristas: Al Qaida y Dáesh.

30 Chaliand, Gérard y Blin, Arnaud, *op. cit.*, pp. 243 y 244. Los autores asocian esta política a las “etnoestrategias” del colonialismo decimonónico.

31 Destacan los atentados de 1983 en Beirut contra las tropas norteamericanas y francesas, que produjeron casi 300 muertos. En Francia también hubo una campaña terrorista en 1986.

Actualmente puede definirse el *terrorismo* como un conjunto de actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa, o amenace con hacerlo, con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional. Entre estos delitos se incluyen los siguientes³²:

- Atentados contra la vida o la integridad física de una persona.
- Secuestro o toma de rehenes.
- Destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico.

32 Definición de la Unión Europea recogida en la Decisión Marco del Consejo de la UE del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo: “Artículo 1: Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales. 1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: - intimidar gravemente a una población, - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional; a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados graves contra la integridad física de una persona; c) secuestro o toma de rehenes; d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)”. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3, 22 de junio de 2002. Disponible en: www.boe.es/doue/2002/164/L00003-00007.pdf.

- Apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías.
- Fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas.
- Liberación de sustancias peligrosas o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas.
- Perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas.

Se trata en todos los casos de delitos que podrían ser también cometidos por delincuentes comunes y en el marco del crimen organizado con distintas motivaciones. Lo que define el concepto de terrorismo es, por tanto, la intencionalidad de intimidar a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a adoptar decisiones, y desestabilizar o destruir las estructuras fundamentales de un país o de una organización internacional. Según esta definición, en algunos casos puede ser difícil distinguir entre una organización terrorista y ciertas organizaciones del crimen organizado.

Crimen organizado y piratería

Según el grado de desarrollo y el ámbito de actuación de las asociaciones criminales, estas han permanecido en el ámbito de la delincuencia común, o han dado el salto evolutivo hacia bandas armadas capaces de hacer frente a las fuerzas de seguridad o militares del territorio o espacio marítimo en los que operan. Es esta capacidad de enfrentamiento armado la que define nuestro objeto de estudio. La diferenciación entre la clandestinidad evasiva frente a las autoridades y la capacidad de ejercer el poder de la organización en espacios en los que es capaz de enfrentarse a las autoridades legítimas, llegando incluso a sustraer el control de un espacio de la soberanía nacional. Frente a otras modalidades de violencia armada, el crimen organizado define a organizaciones implicadas en un espectro muy amplio de actividades, incluidos el fraude, contrabando, narcotráfico, extorsión, robos, homicidio, secuestros, trata de seres humanos y otros crímenes sin motivaciones políticas específicas.

La construcción de la realidad nacional e internacional en la Antigüedad y la Edad Media en las sociedades preestatales fue un proceso lento y complejo en el que grandes espacios marítimos y terrestres quedaban fuera de control de las autoridades y la ley. Se han examinado anteriormente los rasgos generales de la incidencia de las bandas de salteadores y de la piratería en los siglos XVII-XVIII

—sea cual fuese su origen— prácticamente en todo el planeta. Desde este punto de vista, la seguridad del territorio y del mar ha sido una conquista gradual, difícil y contestada frente a estructuras de poder y bandas armadas cuya existencia se desenvolvía de forma paralela al desarrollo de las sociedades políticas. En muchos casos, estas redes conseguían establecer su propio control sobre el espacio marítimo y territorial. Estas bandas armadas eran el fruto de actividades delictivas lucrativas, sin una clara orientación o motivación política. Esta tendencia se ha consolidado con particular incidencia en algunas regiones a lo largo de los siglos XIX y XX, mientras que ha desaparecido en otras zonas del planeta.

A lo largo del último tercio del siglo XX se han desarrollado relaciones y funciones complementarias entre el terrorismo y el crimen organizado, incluida su variante marítima, la piratería. Por otra parte, es frecuente que las bandas criminales tiendan a dotarse de elementos ideológicos, normalmente basados en el enfrentamiento con la legitimidad de un sistema socio-político y económico que rechazan, para justificar sus delitos. La mayoría de las bandas armadas con motivación política y grupos terroristas han recurrido a formas delictivas de captación de recursos, abastecimiento y reclutamiento para mantener su actividad. De este modo, algunas redes criminales han acabado desarrollando una simbiosis con actores estatales o no estatales con motivaciones políticas y fines terroristas.

En otros casos, bandas armadas y piratas han desarrollado vínculos funcionales con determinados estados en otras épocas. Casos evidentes de esta evolución en anteriores períodos históricos se encuentran en la piratería en sus diversas formas, delincuentes del mar o corsarios que acabaron en muchas ocasiones sirviendo a los intereses de determinados estados en los siglos XVI y XVII. Lo mismo ha ocurrido históricamente con la relación entre bandoleros y guerrilleros en zonas de conflicto en los siglos XVIII y XIX, que evolucionó hacia el desarrollo de formaciones paramilitares, o de formaciones militares que, una vez desmovilizadas formaron bandas armadas. Esta relación de simbiosis e interdependencia también se está produciendo en la actualidad en diversas zonas del mundo, especialmente en África, Oriente Medio e Iberoamérica. Sin embargo, el rasgo que sirve como hilo conductor de este estudio es la capacidad de ambos —tanto las bandas armadas con motivaciones políticas como organizaciones criminales con fines lucrativos— de asociarse en redes numerosas, dotarse de fuerza armada y actuar sobre el territorio o el mar para establecer control y explotar oportunidades recurriendo a la violencia y el crimen.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define al *grupo delictivo organizado* como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el

propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Por *grupo estructurado* se entiende “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”³³. Se trata de una definición que los diferencia del terrorismo a través del concepto de “beneficio económico o material” como finalidad de sus actos.

En cuanto a la piratería, según el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se define en función de cualquiera de los actos siguientes³⁴:

- a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:
 - i. Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;
 - ii. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;
- b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;

33 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en Palermo en diciembre de 2000. El Artículo 2 incluye las definiciones para los fines de la Convención: “a) Por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por ‘delito grave’ se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por ‘grupo estructurado’ se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada [...]”. Nueva York: Naciones Unidas, 2004. Disponible en: https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Convenci%C3%B3n%20de%20Palermo%20_ESP.pdf

34 Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

- c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.

Por su parte, el *Código de Prácticas para la Investigación de los Delitos de Piratería y Robo a Mano Armada Perpetrados Contra los Buques de la Organización Marítima Internacional* añade el concepto de “robo a mano armada contra los buques”³⁵ y lo define del siguiente modo:

- a) Todo acto ilícito de violencia o de detención, o cualquiera acto de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado;
- b) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente o facilitarlos intencionalmente.

El concepto de piratería de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se complementa con el de “robo a mano armada contra los buques” de la Organización Marítima Internacional (OMI)³⁶.

Tras la etapa de auge de la piratería en los siglos XVI y XVII se ha producido un declive gradual de esta actividad delictiva hasta mediados del siglo XX, cuando este fenómeno había quedado confinado a algunas regiones geográficas. Sin embargo, la situación de inestabilidad en varias zonas del planeta desde la última década del siglo XX ha invertido esta tendencia.

Según la Oficina Marítima Internacional (IMB), la piratería en África ha descendido considerablemente en los últimos años. Pero el riesgo al sur del mar Rojo

35 Resolución A.1025(26) de 2 de diciembre de 2009, Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>

36 Robos a mano armada perpetrados contra buques son “cualquiera actos ilícitos de violencia o detención, o cualesquiera actos de depredación o de amenaza de depredación que no sean actos de piratería, cometidos con fines privados y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores de un Estado, aguas archipelágicas y mar territorial”. Organización Marítima Internacional, *Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques. Recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robos a mano armada contra los buques*, MSC.1/Circ.1333, Anexo, 26 de junio de 2009, p. 1. Ver también Moral Martín, Pablo, *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico*, Documento de opinión 42/2015, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de abril de 2015, p. 5. Este artículo compara los dos documentos citados.

y en el golfo de Adén sigue existiendo³⁷. En África, la piratería somalí resurgió desde 2006 como una seria amenaza. El océano Índico es una zona importante de tránsito marítimo comercial y de pesca. Hay diversas causas de la piratería en la región, principalmente la falta de gobernanza, la sequía, el subdesarrollo, la pobreza y otros factores derivados, así como la inseguridad por la guerra y el terrorismo, que han convertido a Somalia en un Estado fallido desde principios de los años 90.

Actualmente, más del 80 % de Somalia se encuentra fuera del control del Gobierno. Las regiones de Puntland y Somaliland enfrentadas entre sí, la zona sur del país dominada por las milicias de Al-Shabaab, y la región central controlada por bandas armadas dirigidas por los *señores de la guerra* configuran el territorio de este país en el que la piratería está muy arraigada. El origen de los grupos piratas en la zona costera tiene su origen en una forma de autoprotección con los grupos armados de “guardacostas”, financiados por hombres de negocios y señores de la guerra en la década de los 90. Estas fuerzas de protección costera, ante la ausencia de un Estado con estructuras de control del territorio, se han convertido en bandas de piratas que realizan actividades criminales con fines lucrativos, principalmente el robo y el secuestro³⁸. La piratería somalí se ha integrado en una red de actividades ilícitas que incluyen el tráfico de armas y drogas, así como la inmigración ilegal. Aunque no está demostrado, hay indicios de que la piratería está vinculada también a la organización terrorista Al-Shabaab³⁹. Su zona de operaciones es muy amplia, ya que se han producido ataques a más de 1.300 millas de la costa en dirección levante, y por el sur han llegado cerca de las aguas de Madagascar.

En América del Sur y el Caribe se producen abordajes a barcos en puertos y fondeaderos realizados por grupos de ladrones armados con pistolas o machetes para robar el equipamiento del barco y pertenencias personales. Aunque la piratería en esta zona no ha desaparecido totalmente, la incidencia ha descendido mucho. La mayoría de los ataques se concentra en África y el Sudeste Asiático.

37 Ver el informe *INTERNATIONAL MARITIME BUREAU: PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS REPORT FOR THE PERIOD OF 1 January – 30 June 2016*, Londres: ICC International Maritime Bureau, julio de 2016. Disponible en: <http://icc.se/wp-content/uploads/2016/07/2016-Q2-IMB-Piracy-Report-Abridged.pdf>

38 Frutos Ruiz, Ignacio, *La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta*. Documento de opinión 16/2010, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre de 2010, pp. 2 y 3.

39 *Ibidem*, p. 3. El autor es capitán de fragata de la División de Operaciones del Estado Mayor de la Armada y ha sido comandante de la fragata *Canarias* en la Operación Atalanta (2009).

Tanto las bandas armadas terroristas como las redes criminales han desarrollado métodos de financiación y obtención de recursos basados en el robo, el pillaje y la extorsión. Las estructuras jerárquicas de la organización se integran en redes más amplias de clientelismo asociado al crimen. Tal es el caso de la piratería en Somalia, del vínculo entre milicias armadas y narcotráfico en Colombia y Afganistán, y de los secuestros y el contrabando en determinados países de Oriente Medio y África del Norte. Otro modelo de organización armada no estatal existe en varios países de Iberoamérica, donde las redes criminales del narcotráfico disponen de armas de guerra moderna que les permiten enfrentarse al ejército.

Crimen organizado y narcotráfico

En 2009 se estimó que la delincuencia organizada transnacional generaba 870.000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB agregado mundial y casi al 7 % de las exportaciones mundiales de mercancías⁴⁰. El narcotráfico es la forma más lucrativa de este tipo de delincuencia, con un valor anual estimado en 320.000 millones de dólares. En 2009 la ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) calculó que el valor anual aproximado del tráfico mundial de cocaína ascendía a 85.000 millones de dólares y el de opiáceos a 68.000 millones de dólares⁴¹.

Afganistán ha sido desde fines del siglo XX el origen principal del mercado de opio en todo el mundo, llegando en 2009 al 90 % del suministro mundial. Según la ONUDD, la heroína afgana alimenta un mercado mundial de unos 55.000 millones de dólares anuales, quedando la mayor parte de las ganancias fuera de Afganistán. Los destinos principales están en Europa occidental y Rusia. El tráfico de opiáceos en Asia central se produce desde fines del siglo XX a lo largo de diversas rutas y siguiendo distintos métodos de transporte. Sin embargo, el transporte por carretera es el más frecuente.

Afganistán es el principal exportador mundial de heroína. Se estima que unas 375 toneladas de heroína se transportan anualmente desde Afganistán hacia el resto del mundo. Una de las rutas principales del narcotráfico atraviesa Pakistán e Irán, por la que se estima que se transporta aproximadamente la mitad de la

40 Datos del informe de investigación Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Viena: ONUDD, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

41 *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*, publicación de las Naciones Unidas n° S.11.XI.10, Viena: ONUDD, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf

cantidad exportada; desde allí continúa la distribución hacia Turquía, los Balcanes y Europa occidental⁴². Casi un tercio de la heroína producida en Afganistán se transporta a Europa a través de la ruta de los Balcanes. Otra ruta del tráfico de heroína es la llamada “ruta del norte”, por la que pasa aproximadamente una cuarta parte del total, a través de los países de Asia Central y la Federación de Rusia, hasta Europa⁴³. La droga se distribuye por China y otros países del sur y del Sudeste Asiático. Una parte se destina a África, y el resto tiene como destino mercados en otras partes de Asia, América del Norte y Oceanía. Los informes de ONUDD también señalan la creciente importancia de estas rutas de tráfico hacia China.

Además de la producción de opiáceos, la más importante, hay indicios de una creciente producción de cannabis en Asia Central, ya que el tráfico de hachís ha aumentado en años recientes. Los países de la región informan sobre aumentos de las incautaciones de cannabis, cuya producción se ha extendido en el territorio de Afganistán.

El impacto negativo en la seguridad de la región es conocido. Existen redes de contrabando muy arraigadas, muchas de ellas integradas en las redes del narcotráfico y asociadas a grupos terroristas que operan en Afganistán y en Pakistán. Las bandas armadas afganas, tanto los talibanes como otros señores de la guerra tribales, están vinculados a los productores de drogas y a las redes de contrabando, creando una inseguridad generalizada y obteniendo los recursos económicos necesarios para financiar la violencia armada y el terrorismo. La producción y contrabando de drogas se ha convertido así en un factor clave de la violencia e inestabilidad del país, que se extiende a otras regiones del mundo a través de una simbiosis del narcotráfico y el terrorismo.

América Latina es otra región muy afectada por el narcotráfico, con un grave impacto en la seguridad regional. Casi toda la planta de coca del mundo se cultiva en tres países: Colombia, Perú y Bolivia. Por otra parte, México, Centroamérica y el Caribe configuran una zona de tránsito para la cocaína con destino a los mercados de consumo principal en Norteamérica y Europa, donde están los principales mercados de consumo.

En los años setenta la irrupción del narcotráfico en Colombia se produjo a través de la producción de marihuana, pero enseguida evolucionó hacia el tráfico de cocaína controlado por algunas organizaciones criminales denominadas cárteles. Desde la década de 1970 se sucedieron varias generaciones de narcotraficantes en Colombia, que se enfrentaron en conflictos internos. Desarrollaron

42 Ver: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html.

43 Información procedente de la ONUDD.

redes de distribución en EE. UU. utilizando a sus propios nacionales residentes en el extranjero. Estas organizaciones criminales se involucraron en conflictos internos y en guerras contra el Estado, convirtiéndose en factores de violencia y desestabilización. Desde la década de los 90 algunos cárteles consiguieron infiltrarse en las instituciones y establecer alianzas con otros grupos criminales, terroristas y guerrilleros, como las FARC, y extender su mercado a Europa. La guerrilla de las FARC inició en los años 80 sus actividades de cultivo y tráfico de drogas, lo que le permitió obtener nuevos recursos financieros⁴⁴.

Los carteles crearon después grupos paramilitares que protegían las rutas y las inversiones de narcos rivales, además de la extorsión de la guerrilla. Con el tiempo, guerrillas y paramilitares participaron en los mecanismos de extorsión asociados al tráfico de cocaína en zonas rurales, dando lugar a una devaluación del valor de la tierra. Este proceso condujo también al fenómeno de las organizaciones paramilitares, como las *Autodefensas Unidas de Colombia*, que se financiaban con el envío de cargamentos de drogas a Estados Unidos y a Europa, y las Bandas criminales en Colombia, entre otros grupos criminales, que desarrollaron vínculos con grupos terroristas como las FARC, el ELN y el EPL. A fines de la década de los 90 se acentuó la propagación del crimen transnacional con la búsqueda de nuevos santuarios y vínculos con otras organizaciones criminales, el tráfico de armas, de precursores químicos y otros delitos, asociados con las denominadas bandas criminales. Analistas colombianos hablan de una “tercera generación de crimen organizado” vinculado al narcotráfico, vinculada al ascenso de las capas inferiores de las organizaciones paramilitares, cuyos líderes se desmovilizaron en torno a la Ley de Justicia y Paz. Los paramilitares formaron los llamados “bloques”, una organización federativa copiada de los frentes guerrilleros, que les permitía una elevada autonomía para la expoliación regional⁴⁵.

Esta relación entre cultivo y tráfico de drogas, y financiación de organizaciones terroristas se convirtió en una constante del narcotráfico en la región. Con los ingresos del narcotráfico, las organizaciones criminales llegaron a tener una cierta capacidad militar, armamento, laboratorios propios, estructura jerárquica y santuarios territoriales similares a los de las guerrillas, lo que forzó a las autoridades a utilizar al ejército para combatirlos. Los narcotraficantes y guerrilleros colombianos también establecieron vínculos con los cárteles mejicanos. Un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC aprobado por el Senado y la Cámara de Representantes el 30 de noviembre de 2016 ha puesto fin a las hostilidades,

44 *Ibidem*, pp. 107-133.

45 *Ibidem*, pp. 117-118.

y la guerrilla ha comenzado un proceso de desmovilización y readaptación a la vida civil. Sin embargo, la capacidad de producción de cocaína sigue creciendo, y el crimen organizado sigue operando con las redes de narcotráfico, junto a otras actividades delictivas como la trata de seres humanos y la minería ilegal de oro⁴⁶. Las autoridades han adaptado unidades militares para hacer frente a estas amenazas creando una brigada especial contra el narcotráfico y otra brigada contra la minería ilegal. Por otra parte, un número indeterminado de guerrilleros de las FARC ha desertado ya y muchos de ellos se han unido al Ejército de Liberación Nacional o a redes del crimen organizado⁴⁷.

La red de narcotraficantes de México se desarrolló considerablemente en las últimas décadas del siglo XX y, financiados con los ingresos obtenidos de las drogas, también han podido desarrollar capacidades paramilitares y dotarse de armamento⁴⁸. Como en el caso colombiano, las autoridades mexicanas han tenido que utilizar a las fuerzas armadas para enfrentarse a estas organizaciones criminales. Esta situación ha llevado a un incremento gradual de la violencia en todo el país, con particular incidencia en las regiones controladas por los cárteles de la droga, alcanzando el carácter de “conflicto permanente de baja o media intensidad” y causando decenas de miles de víctimas mortales⁴⁹.

Los grupos paramilitares surgieron para dar protección a los cárteles, inicialmente enfocados al tráfico de drogas. Sin embargo, a medida que la seguridad ha empeorado en el país, han emprendido posteriormente otras funciones de protección en los sectores del petróleo y la minería. Parte de sus miembros procede de las fuerzas de élite del ejército o son expertos en seguridad contratados por los cárteles.

Un factor que tradicionalmente ha servido para clasificar las actividades delictivas es su carácter individual e independiente de otros delincuentes o la actuación por medio de la asociación de criminales de forma organizada. Se considera que se trata de crimen organizado cuando participan en la actividad tres o más

46 Según fuentes oficiales, en 2016 el precio del oro extraído ilegalmente en Colombia ascendía a 42.900 dólares por kilo, con un gran margen de beneficio en el contrabando. Según fuentes del ejército colombiano citadas por IHS Jane's. Ver: “Seasoned Hands: Colombian Forces Reorient for Post-FARC Future”, *IHS Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 2, febrero, 2017, pp. 8-13.

47 *Ibidem*, p. 13.

48 Ver *When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence*, Génova: Small Arms Survey 2012, pp. 51-60.

49 Small Arms Survey 2012, “La política estatal y la violencia relacionada con las drogas”, en *Negocios Sangrientos*, cap. 2. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/sp/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-2-summary-SPA.pdf>

personas, dando lugar a organizaciones implicadas en fraude, contrabando, narcotráfico, extorsión, robos, homicidio, secuestros y otros crímenes. Pueden tener actividades diversas y complementarias en zonas geográficas, o centrarse en áreas de actividad especializada. También pueden abarcar diversos estratos sociales y profesionales, desde grupos de delincuentes comunes hasta personas que forman parte de las élites políticas y económicas de un país.

Las normas de la guerra, el derecho humanitario y el crimen

A lo largo de la historia, los conflictos armados entre formaciones de carácter militar han coexistido con el desarrollo de formas de violencia armada en las que no había una diferencia nítida entre combate, delincuencia y terrorismo. Esta asociación entre guerra y métodos criminales ha sido frecuente desde la Antigüedad hasta la Edad Contemporánea. Sin embargo, en los últimos 150 años se ha producido un claro avance en la definición de conceptos y de normas éticas que permiten distinguir entre el *ius in bello* y las formas delictivas de la violencia armada. Desde un punto de vista histórico las “leyes de la guerra” o *ius in bello* regulaban tradicionalmente las relaciones entre los Estados durante un conflicto bélico, incluyendo la declaración de guerra, su conducción y terminación hasta el armisticio y la paz. Actualmente, en los ejércitos regulares estatales las conductas criminales se consideran una desviación legal y ética de la conducta en el colectivo castrense, y por lo tanto son tipificadas como delito por los códigos de justicia militar y quedan excluidas de la doctrina militar.

En cuanto a los actores no estatales, puede distinguirse entre aquellos que respetan y cumplen las mismas normas de conducta de los ejércitos regulares y otros que, asociados al crimen organizado y al terrorismo, asumen las conductas criminales como parte de su método y doctrina. Entre estos últimos no existe un mecanismo penal de acuerdo con los fundamentos éticos de nuestro sistema de valores. Desde tiempos arcaicos, los conflictos armados dominados por enfrentamientos asimétricos integran con frecuencia el crimen en los procedimientos de combate y obtención o destrucción de recursos. Se recurre también

a la extorsión, los abusos y la represión indiscriminada de la población civil como formas arcaicas de violencia en las que es difícil distinguir entre los objetivos tácticos y estratégicos. En la actualidad es frecuente la búsqueda de *espacios sin ley*, terrestres o marítimos, para la práctica de distintas formas de delincuencia.

En este proceso histórico pueden distinguirse diversas etapas. Una primera etapa desde la Antigüedad hasta la Edad Media en la que es habitual la violencia indiscriminada contra la población civil, el saqueo, el secuestro para obtener recompensas, la esclavitud, la piratería como parte de las actividades bélicas y efectos colaterales, o de la criminalidad común. En parte era un método de desmoralización del enemigo, y en parte una forma de obtención de recursos y beneficios económicos. En esta etapa este tipo de delincuencia, característico de las bandas armadas criminales y piratas, se daba también con frecuencia en unidades militares. Esta violencia era únicamente mitigada según la discrecionalidad de los agresores por ciertas costumbres humanitarias, y solo en algunos casos.

Una segunda etapa es la que se desarrolla desde la Baja Edad Media, época en la que surgen las primeras normas de carácter humanitario asociadas a la caballería medieval en forma de *código de honor*. Se trata de una época de transición en la que las pautas de respeto a los no combatientes coexisten con formas de criminalidad paramilitar organizada durante varios siglos.

Desde el siglo XVII se establecen algunos principios para formular limitaciones de la violencia durante el conflicto con carácter general, estableciendo elementos de una doctrina que refleja una concienciación de gran parte de la sociedad y la necesidad de establecer pautas estrictas para la conducta de las fuerzas militares durante los conflictos bélicos¹. En esta época, la naturaleza política y jurídica de las entidades armadas en las que se integraban los combatientes todavía era el referente clave para distinguirlos de las bandas armadas, junto a la táctica empleada y la finalidad de las operaciones. Las flotas de corsarios y sus ataques a tierra con bandas armadas de miles de efectivos durante la segunda mitad del siglo XVII todavía reflejaban el carácter híbrido de este tipo de guerra, en la que la criminalidad era inseparable de las operaciones militares en ciertos conflictos.

La cuarta etapa comienza a mediados del siglo XIX, tras la guerra de Crimea, y en ella se tiende a la codificación sistemática del derecho humanitario en los conflictos bélicos, la definición de *insurgentes* y los primeros pasos hacia una diferenciación entre criminalidad y acción militar en el marco de los conflictos armados. La Convención de Ginebra para la Mejora de las Condiciones de los Soldados Heridos en Ejército en Campaña de 1864, la Declaración de San

1 Estos principios se reflejan especialmente en el pensamiento de Hugo Grotius.

Petersburgo sobre proyectiles de 1868 y la II Convención de La Haya de 1899 fueron el punto de partida para la codificación internacional del derecho humanitario en los conflictos bélicos. En los tres casos se establecían principios de limitación del uso de la fuerza y de ciertos tipos de armas basándose en criterios morales y humanitarios. Esta etapa culmina tras la Segunda Guerra Mundial con los Convenios de Ginebra de 1949.

Antecedentes históricos

En la Antigüedad y en la Edad Media las relaciones entre las entidades político-territoriales no siempre se regían por normas específicas comúnmente aceptadas, y la guerra era un estado habitual o frecuente. En los conflictos bélicos y en campañas militares menores se recurría frecuente al pillaje, al secuestro y al asesinato como forma habitual de ejercer la violencia armada más allá de las pautas seguidas en el campo de batalla. Esta práctica era también habitual en conflictos internos durante guerras civiles y feudales.

Existen algunos antecedentes arcaicos de normas de limitación de la violencia en los conflictos. En los textos bíblicos² se aborda esta cuestión estableciendo diferencias entre la violencia criminal y la violencia militar. En el libro del *Éxodo*, narrando episodios que pudieron tener lugar hacia el siglo XIII antes de Cristo, se relacionan las normas por las que se rige la justicia en caso de homicidio, hurto, secuestro y otros delitos, incluido el robo de ganado y el acceso ilegal a campos cultivados³. En el *Deuteronomio* se retoma este asunto desde otra perspectiva y con un enfoque ambivalente e incluso contradictorio: el homicidio sigue siendo delito como violación del *Decálogo* en el capítulo V⁴, pero en el capítulo VII se ordena la destrucción física del pueblo cananeo⁵. Sin embargo, el capítulo XX del *Deuteronomio* codifica algunas pautas de los límites a la violencia y la destrucción en la guerra⁶.

2 En el *Antiguo Testamento*, al igual que en el *Corán*, hay algunas referencias a limitaciones en la actividad bélica. Estas cuestiones han sido abordadas en el capítulo 2 de la primera parte. Ver: *Éxodo*, capítulos XXI y XXII; y *Deuteronomio* 20: 19-20 y 21: 10-14.

3 *Éxodo*, capítulos XXI y XXII. La Santa Biblia, Antiguo Testamento, traducida al español de la vulgata latina por Felipe Scio de San Miguel. Segunda edición bilingüe (latín-español), vol. I, Barcelona: Librería Religiosa, 1856-1859, pp. 268-274.

4 *Deuteronomio*, capítulo V. *La Santa Biblia, Antiguo Testamento, op. cit.*, p. 510.

5 “[...] siete naciones mucho más numerosas que tú eres, y más robustas que tú: Y te las entregare el Señor Dios tuyo, las pasarás a cuchillo sin dejar uno solo. No harás alianza con ellas ni tendrás compasión de ellas, [...]”. *Ibidem*, capítulo VII, p. 513.

6 “10. Si alguna vez te acercares a conquistar una ciudad, primeramente le ofrecerás la paz. [...] 12. Pero si no quisiere hacer alianza, y comenzare la guerra contra ti, la combatirás. 13. Y cuando

Estos pasajes del Antiguo Testamento reflejan distintos enfoques hacia la violencia y el conflicto armado en una sociedad concreta a fines del segundo milenio antes de nuestra era —probablemente recopilados hacia el siglo VI a. C. pero basados en tradiciones y textos mucho más antiguos— según el contexto y el marco legal en el que se producen, en el que las sociedades tenían elevados niveles de violencia. Hay límites al homicidio más allá del combate, como los hay al robo y al saqueo. Pero en esta cultura dichos límites no son aplicables al enemigo armado que se resiste ni, en ninguna circunstancia, al pueblo cananeo.

El *Corán* también aborda esta cuestión estableciendo ciertos límites, en síntesis los siguientes⁷:

- Luchar por la causa de Dios con quienes combaten contra uno, sin transgredir los límites.
- Matar (a los enemigos) donde se encuentren, pero no en la sagrada Mezquita, a menos que ellos combatan allí primero. Pero si luchan hay que matarlos, pues tal es “la recompensa de aquellos que suprimen la fe”.
- Luchar con ellos hasta que prevalezca la justicia y la fe en Dios, pero si ellos cesan, que no haya más hostilidad, “excepto hacia aquellos que practican la opresión”.

En el siglo VII de nuestra era no había diferencias significativas en cuanto al alcance de estas limitaciones con respecto al segundo milenio antes de Cristo. Por lo tanto, la evolución fue, hasta la Baja Edad Media, prácticamente nula a lo largo de veinte siglos, en los que el crimen y el saqueo seguían siendo una parte intrínseca del conflicto bélico. En la Europa medieval se produjeron los primeros pasos hacia una toma de conciencia, y surgieron en el marco de la caballería medieval algunas normas en forma de *código de honor*, que no eran aplicables a todos los combatientes ni a los no combatientes. En la Europa cristiana se desarrollaron algunos elementos de base religiosa con alcance muy limitado. Entre ellos destaca

el Señor Dios tuyo la entregare en tu mano, pasarás a filo de espada a todos los varones, que hay en ella. 14. Mas no a las mujeres ni a los niños, las bestias y otras cosas, que hubiere en la ciudad. Repartirás entre el ejército toda la presa, y comerás de los despojos de tus enemigos, que el señor Dios tuyo te diere. [...] 19. Cuando por mucho tiempo estuvieres sitiando una ciudad, y la hubieres cercado con fortificaciones para tomarla, no cortarás los árboles, cuyos frutos pueden comerse, ni debes hacer la tala con hachas en el contorno de su campo, por cuanto árboles son, y no hombres, y no pueden aumentar el número de los que combaten contra ti”. *Ibidem*, pp. 540-542.

⁷ Según la versión inglesa de *El Corán*, Sura de Al Baqara 2: 190-193. Traducida por Abdulah Yusuf Ali, Dar Al Arabia, tercera edición, Beirut, 1938, pp. 75-76.

la prohibición de vender como esclavos a los prisioneros de guerra cristianos, que, sin embargo, no era aplicable a otros prisioneros de religión diferente.

Más tarde, entre los siglos XVI y XVII se desarrollaron en Europa principios que servirían como base a una doctrina de derecho de gentes, en la que se abordaban las cuestiones relacionadas con la paz y la guerra entre los Estados. Destacan en este período Francisco de Vitoria⁸ y Hugo Grotius⁹. De estas doctrinas sobre el “derecho de la guerra” —*ius in bello*— se derivan los conceptos de justicia en la iniciación de las hostilidades bélicas, el escenario de combate, los Estados beligerantes y neutrales, los métodos de destrucción y de combate, así como la distinción entre militares y civiles, trato a los prisioneros y condiciones de la guerra en el mar.

Emer de Vattel fue un precursor en esta materia al plantear por primera vez si el soberano debía observar las “leyes ordinarias de la guerra” para con los súbditos rebeldes que hubieran tomado las armas contra su autoridad¹⁰. Sin embargo, solo en el siglo XIX tuvieron lugar los primeros intentos para hacer que el derecho de la guerra fuera aplicable a las relaciones entre las autoridades legítimas de un Estado y los insurrectos en un conflicto armado, equiparándolos a “beligerantes” en una guerra interestatal mediante el reconocimiento de beligerancia.

Un primer paso en la evolución de la diferenciación clásica entre civiles y militares, y entre estados y actores no estatales, fueron los enfrentamientos bélicos en América del Norte durante la guerra de independencia de EE. UU. a fines del siglo XVIII, y en Europa durante las guerras napoleónicas, cuando formaciones de guerrillas se enfrentaron a ejércitos regulares. En este marco, población civil y combatientes se confundían en una nueva fórmula bajo el concepto de “pueblo en armas”¹¹. Desde esta perspectiva, las aspiraciones políticas y territoriales de los actores no estatales les conferían un carácter diferente, de potencial legitimidad,

8 Francisco de Vitoria (circa 1486-1546) consideraba que la guerra no estaba justificada por la cristianización, ya que la única “guerra justa” es la que se hace en defensa frente a una agresión o para corregir una grave injusticia.

9 Hugo Grotius (1583-1645) defendió la idea de que las naciones también están sujetas al derecho natural, y publicó su doctrina en el tratado *De Jure Belli ac Pacis*, en 1625.

10 Ver: Vattel, Emmer de, *Le droit des gens ou principes du droit naturelle*, Neuchâtel: Carnegie, 1916, libro III, capítulo XVIII, p. 238; y *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional* (Protocolo II), comentario 4343.

11 En el siglo I a C. Julio César distinguía entre combatientes y no combatientes en su análisis táctico. Sin embargo, las acciones militares del ejército romano iban muchas veces dirigidas contra la población civil, que con frecuencia sufría la violencia, la esclavitud, el pillaje e incluso el exterminio. Julio César, *La guerra de las Galias*.

que abría paso al reconocimiento internacional como entidad estatal o como autoridad legítima.

En este largo y lento proceso se podrían identificar algunos criterios para la diferenciación entre los distintos actores involucrados en la violencia armada, entre ellos los siguientes:

- **La naturaleza política y jurídica de las entidades armadas** en las que se integran los combatientes, sean estatales, no estatales, milicias armadas asociadas a un ejército, apoyadas por un Estado u organizaciones criminales.
- **La táctica empleada**, distinguiendo entre la táctica militar estandarizada en una época y escenario determinados o la táctica irregular. Se trata de una cuestión compleja, independiente de la naturaleza de los actores¹².
- **La finalidad de las operaciones**. La guerra podía estar motivada por razones y objetivos políticos, estratégicos y económicos. La mayoría de las veces varios o todos estos factores están presentes. Sin embargo, hay también tácticas diseñadas para provocar el terror en una sociedad o para el lucro económico de los que las ejecutan.
- **Los principios sobre la limitación de la violencia** constituyen un factor fundamental en la diferenciación de actores involucrados en la violencia armada, aportando elementos de humanidad, respeto a los derechos humanos, racionalidad y proporcionalidad. En ellos se incluye el trato a la población civil y a los prisioneros.

Sin embargo, los elementos humanitarios de esta doctrina no empezaron a codificarse hasta el siglo XIX. El período que se extiende desde la guerra de Crimea hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial es clave en este proceso que no solo ha sentado las bases del derecho internacional humanitario, sino que también ha permitido avanzar en la caracterización de actores armados involucrados en conflictos, distinguiendo entre “insurgentes beligerantes”, “bandas criminales” y “terroristas” en los conflictos internos de los Estados.

La Declaración de París sobre la Guerra en el Mar de 1856; el Código Lieber; la Convención de Ginebra para la Mejora de las Condiciones de los Soldados Heridos en Ejércitos en Campaña de 1864; y la Declaración de San Petersburgo

12 La guerra irregular siempre ha sido característica de bandas armadas e insurgentes. Pero desde la Antigüedad hasta el Renacimiento los ejércitos regulares utilizaron tácticas irregulares sistemáticamente en los asaltos a ciudades asediadas, sin por ello convertirse en guerrillas. Desde fines del siglo XVIII hubo un surgimiento de la guerrilla como embrión y complemento de fuerzas militares en la guerra de independencia de EE. UU. y, ya en el siglo XIX, en España.

sobre Proyectiles de 1868 fueron el punto de partida para la codificación internacional del derecho humanitario en los conflictos bélicos. En los tres casos se establecían principios de limitación del uso de la fuerza y de ciertos tipos de armas basándose en criterios morales y humanitarios.

Tres décadas más tarde, la Conferencia de La Haya de 1899 abordó, entre otras cuestiones, el estatuto de los combatientes irregulares, que se estableció en la Convención II de La Haya relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre¹³, en la que se definían las condiciones para que las milicias armadas y los cuerpos de voluntarios pudieran ser considerados como “fuerzas beligerantes”.

El derecho de los conflictos armados y las normas humanitarias desde el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial

Las instrucciones de 1863 para los ejércitos de EE. UU. en campaña, recogidas en el llamado Código Lieber¹⁴, pueden verse como un antecedente del derecho de los conflictos armados y de las normas humanitarias que prevalecen desde 1949. Las instrucciones de Francis Lieber, profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York, fueron un primer intento de codificar el derecho de la guerra durante la guerra civil en Estados Unidos. Fueron revisadas por un grupo de oficiales y posteriormente promulgadas por el presidente Lincoln. Aunque estaban destinadas a las fuerzas armadas de los Estados Unidos, estas instrucciones reflejaban en gran medida las leyes y usos de la guerra en aquel período, con gran influencia sobre la codificación posterior del derecho de la guerra, incluidas la Convención de Ginebra de 1864, y las Convenciones de la Haya de 1899 y de 1907 sobre la guerra terrestre.

La Convención de Ginebra de 1864

Tras la Conferencia de Ginebra de 1863, el Consejo Federal Suizo convocó una conferencia internacional con el objeto de adoptar un convenio para mejorar las condiciones de los militares heridos en los ejércitos en campaña. La Conferencia

13 Convention (II) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, fait à la Haye le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt dix-neuf, 1899. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>.

14 Las *Instrucciones para el Gobierno de los Ejércitos de los Estados Unidos en campaña* de 1863, de Francis Lieber, pueden verse como un antecedente de normativa nacional en esta materia en el contexto de la guerra de Secesión. Ver Oppenheim, *op. cit.*, pp. 227-228; y *Comité International de la Croix-Rouge*. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

se celebró en Ginebra del 8 al 22 de agosto de 1864 con participantes de dieciséis Estados. Los principios más importantes de esta Convención, que se mantuvieron en los textos revisados de los Convenios de Ginebra adoptados posteriormente, son los siguientes¹⁵:

- La obligación de atender a los heridos sin distinción de nacionalidad.
- La neutralidad e inviolabilidad de los servicios médicos y de salud.
- La necesidad de llevar el signo distintivo de la cruz roja sobre un fondo blanco.

La Convención de Ginebra de 1864 fue sustituida posteriormente por las Convenciones de Ginebra sobre el mismo tema que se concluyeron en 1906, 1929 y 1949. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que había preparado la aprobación y posterior revisión de los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra de 1864, 1906 y 1929, también asumió esta tarea en 1949. El Gobierno de Suiza, Estado depositario de esos tratados, convocó y organizó las Conferencias Diplomáticas en las que fueron adoptados. El Convenio de 1864 quedó sin efecto en 1966, cuando el último Estado que había formado parte de la Convención (la República de Corea) accedió a los Convenios de Ginebra de 1949.

Declaración de San Petersburgo de 1868

La Declaración de San Petersburgo¹⁶ es el primer acuerdo formal para prohibir el uso de ciertas armas especialmente dañinas durante la guerra. La invención en Rusia de un tipo de bala explosiva fue el origen de este texto. En 1867 el proyectil se modificó con el fin de explotar también en contacto con seres humanos. El gobierno ruso, que no quería que se aplicase a este uso, propuso un acuerdo internacional. La Declaración fue aprobada en 1868, prohibía utilizar este tipo de munición como proyectil, ya que causaba un sufrimiento innecesario. Esta norma se incorporó posteriormente al artículo 23 de los Reglamentos de La Haya de

15 Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, Comité International de la Cruz Roja. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=8E19B77DA9AC5183C12563140043A-0D3&action=openDocument>

16 Declaración de San Petersburgo sobre la prohibición del uso en la guerra de proyectiles de menos de 400 gramos explosivos o cargados con sustancias inflamables (Déclaration à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre), San Petersburgo, 11 de diciembre de 1868, Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=20C9164AAC62C500C12563BD002B8C6F>

1899 y 1907 sobre la guerra terrestre. La Declaración de San Petersburgo inspiró la adopción de otras declaraciones de naturaleza similar en las Conferencias Internacionales de Paz de La Haya: las Declaraciones de La Haya que prohíben el lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos (1899 y 1907), las relativas a gases asfixiantes (1899) y la prohibición del uso de balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (1899).

Las Convenciones de La Haya

En el ámbito de la codificación de los principios del derecho humanitario hay también una variante del control de armamentos o “desarme humanitario” con carácter internacional, cuyo punto de partida está en los acuerdos alcanzados en la Primera Conferencia de La Haya de 1899. En esta Conferencia se procedió por primera vez a la codificación de las “leyes de la guerra”, un paso más en el desarrollo del *ius in bello*. Destacan las siguientes convenciones y declaraciones adoptadas en dicha conferencia¹⁷:

- Convención de codificación de reglamentos relativos a las Leyes de la Guerra en Tierra.
- Declaración de La Haya relativa a las balas explosivas.
- Declaración de La Haya sobre proyectiles que difunden gases asfixiantes.

La tercera constituye un primer antecedente de la limitación de las armas químicas. Algunos años más tarde, una serie de convenciones adoptadas en Segunda Conferencia de La Haya en 1907 constituye la segunda fase del desarrollo de este proceso de codificación¹⁸:

17 En la Primera Conferencia de La Haya, el 29 de julio de 1899, los Estados partes firmaron los siguientes textos: Convention (II) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1899; Déclaration (IV,2) de la Haye interdisant les gaz asphyxiants, 1899; Déclaration de la Haye (IV,3) interdisant les balles qui s’aplatissent, 1899. Textos originales en francés disponibles en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

18 El 18 de octubre de 1907 se firmaron en La Haya las siguientes convenciones: Convention (III) de la Haye relative à l’ouverture des hostilités, 1907; Convention (IV) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1907; Convention (V) de la Haye sur les Puissances neutres en cas de guerre sur terre, 1907; Convention (VI) de la Haye sur le régime des navires de commerce ennemis, 1907; Convention (VII) de la Haye sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 1907; Convention (VIII) de la Haye sur les mines sous-marines, 1907; Convention (IX) de la Haye sur le bombardement par les forces navales, 1907; Convention (X) de la Haye l’adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, 1907; Convention (XI) de la Haye relative à des restrictions

- Convención de La Haya sobre el inicio de hostilidades.
- Convención de La Haya sobre leyes y costumbres de la guerra terrestre.
- Convención de La Haya sobre las potencias neutrales en la guerra terrestre.
- Convención de La Haya sobre el estatus de los buques mercantes enemigos.
- Convención de La Haya sobre la conversión de buques mercantes en militares.
- Convención de La Haya sobre el despliegue de minas de contacto submarinas automáticas.
- Convención de La Haya sobre el bombardeo por las fuerzas navales en tiempo de guerra.
- Convención de La Haya para la adaptación de la guerra naval a los principios de la Convención de Ginebra.
- Convención de La Haya sobre las restricciones en el ejercicio del derecho a la captura en la guerra naval.
- Convención de La Haya sobre las potencias neutrales en la guerra naval.
- Declaración de La Haya relativa a proyectiles y explosivos lanzados desde globos.

Convención II de La Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre

La Conferencia de La Haya de 1899 abordó, entre otras cuestiones, el estatuto de los combatientes irregulares, que se estableció en la Convención II de La Haya relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre. En ella se establecen las condiciones para que puedan ser consideradas como fuerzas beligerantes las milicias armadas y los cuerpos de voluntarios¹⁹:

Sección I, De los beligerantes, Capítulo I, De la cualidad de beligerante

Artículo 1. Las leyes, los derechos y los deberes de la guerra no son aplicables solamente a los Ejércitos, sino también a las milicias y a los Cuerpos de voluntarios que reúnan las condiciones siguientes:

du droit de capture, 1907; Convention (XIII) de la Haye sur les Puissances neutres en cas de guerre maritime, 1907. En esa misma fecha se firmó la Déclaration (XIV) de la Haye interdisant les projectiles lancés de ballons, 1907. Textos originales en francés disponibles en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
19 Convención II de La Haya de 1899 relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y reglamento anexo. Sección I “De los beligerantes”, Capítulo I, De la cualidad de beligerante. Convention (II) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, fait à la Haye le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt dix-neuf, 1899. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

- 1.^a Tener a su frente a una persona responsable de sus subordinados.
- 2.^a Tener algún distintivo fijo y perceptible a distancia.
- 3.^a Llevar armas abiertamente.
- 4.^a Sujetarse en sus operaciones a las leyes y costumbres de la guerra. En los países donde las milicias o los Cuerpos de voluntarios constituyen el Ejército o forman parte de él, están comprendidos bajo la denominación de Ejército.

Art. 2. La población de un territorio no ocupado que al acercarse el enemigo toma espontáneamente las armas para combatir a las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo de organizarse, conforme al Artículo 1, será considerada como beligerante si respeta las leyes y costumbres de la guerra.

El Capítulo II de la Convención establecía con claridad las condiciones que debían respetarse en el trato a los prisioneros de guerra²⁰:

Capítulo II, *De los prisioneros de guerra*

Art. 4. Los prisioneros de guerra están en poder del Gobierno enemigo, pero no en el de los individuos o en el de los Cuerpos que los hayan capturado. Deben ser tratados con humanidad. Todo lo que les pertenezca personalmente, excepto las armas, los caballos y los papeles militares, queda de su propiedad.

Art. 5. Los prisioneros de guerra podrán ser sometidos a internamiento en una ciudad, fortaleza, campamento o localidad cualquiera, con obligación de no alejarse de ella más allá de ciertos límites determinados; pero no podrán ser encerrados sino como medida de seguridad indispensable.

Art. 6. El Estado puede emplear, como trabajadores, a los prisioneros de guerra, según su grado y sus aptitudes. Dichos trabajos no serán excesivos y no tendrán ninguna relación con las operaciones de la guerra. Los prisioneros pueden ser autorizados para trabajar por cuenta de Administraciones públicas o de particulares, o por su propia cuenta. Los trabajos hechos para el Estado serán pagados con arreglo a las tarifas vigentes para los militares del Ejército nacional que ejecuten iguales trabajos. Cuando los trabajos tengan lugar por cuenta de otras Administraciones públicas o de particulares, sus condiciones se fijarán de acuerdo con la Autoridad militar. Los haberes de los prisioneros contribuirán a aliviar su situación y el exceso les será entregado al ser libertados, descontándoles los gastos de manutención.

20 *Ibidem*, Capítulo II, *De los prisioneros de guerra*.

Finalmente, la Convención establece también los límites de la violencia armada en las operaciones militares²¹:

Capítulo I de la Sección II, *De las hostilidades. De los medios de dañar al enemigo, de los sitios y de los bombardeos*

Art. 22. Los beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo.

Art. 23. Además de las prohibiciones establecidas por Convenios especiales, queda particularmente prohibido: A. Emplear veneno o armas envenenadas. B. Matar o herir a traición individuos pertenecientes a la Nación o Ejército enemigo. C. Matar o herir a un enemigo que, habiendo depuesto las armas, o no teniendo ya medio de defenderse, se ha rendido a discreción. D. Declarar que no se dará cuartel. E. Emplear armas, proyectiles o materias destinadas a causar males superfluos. F. Usar indebidamente la bandera de parlamento, la bandera nacional o las insignias militares y el uniforme del enemigo, así como los signos distintivos del Convenio de Ginebra. G. Destruir o apoderarse de las propiedades enemigas, excepto los casos en que estas destrucciones o apropiaciones sean imperiosamente reclamadas por las necesidades de la guerra.

Art. 24. Las estratagemas de guerra y el empleo de los medios necesarios para procurarse informes del enemigo y del terreno se consideran lícitos.

Art. 25. Queda prohibido atacar o bombardear ciudades, pueblos, casas o edificios que no están defendidos.

Art. 26. El Jefe de las tropas asaltantes, antes de empezar el bombardeo, y excepción hecha del caso de ataque a viva fuerza, deberá hacer cuanto de él dependa para advertir de ello a las Autoridades.

Art. 27. En los sitios y bombardeos deberán tomarse todas las medidas necesarias para librar, en cuanto sea posible, los edificios consagrados al culto, a las artes, a las ciencias y a la beneficencia, los hospitales y los centros de reunión de enfermos y heridos, siempre que no se utilicen dichos edificios con un fin militar. El deber de los sitiados es señalar estos edificios o sitios de reunión con signos visibles y especiales, que serán notificados de antemano al sitiador.

Art. 28. Se prohíbe entregar al pillaje una población o localidad aunque sea tomada por asalto.

21 *Ibidem*, Capítulo I de la Sección II, *De las hostilidades. De los medios de dañar al enemigo, de los sitios y de los bombardeos*.

En definitiva, a partir de la diferenciación establecida por la Convención de 1899 se distingue en el plano jurídico entre “beligerante” y otras modalidades de violencia armada. Se trata de criterios basados en cuestiones funcionales y éticas, y no en la naturaleza jurídica o política de las milicias armadas y su relación con actores estatales o no estatales. A partir de esta diferenciación, cabe distinguir entre insurgencia beligerante, crimen organizado, piratería y terrorismo como conceptos claramente diferenciados.

Convenciones de La Haya de 1907 sobre la guerra naval

Entre las convenciones de 1907, varias regulan las condiciones de la guerra naval desde el punto de vista humanitario. La Convención de La Haya para la adaptación de la guerra naval a los principios de la Convención de Ginebra, en su artículo 13, establece límites para prevenir los malos tratos y el pillaje de los barcos bajo control de una fuerza naval²². Por su parte, la Convención de la Haya sobre las restricciones en el ejercicio del derecho a la captura en la guerra marítima establece en el capítulo II la exención de captura de ciertos navíos²³:

Art. 3. Los navíos exclusivamente destinados a la pesca costanera o a servicios de pequeña navegación local están exentos de captura, así como sus máquinas, aparejos y carga.

Esta exención deja de serles aplicable desde que tomen parte de cualquier manera en las hostilidades.

Las Potencias Contratantes se comprometen a no aprovecharse del carácter inofensivo de dichos buques para emplearlos con un fin militar conservándoles su apariencia pacífica.

22 Convention (X) pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, faite à La Haye le 18 octobre 1907: “Article 16. Après chaque combat, les deux Parties belligérentes, en tant que les intérêts militaires le comportent, prendront des mesures pour rechercher les naufragés, les blessés et les malades et pour les faire protéger, ainsi que les morts, contre le pillage et les mauvais traitements. Elles veilleront à ce que l'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres”. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/ART/225-270017?OpenDocument>.

23 Convención relativa a ciertas restricciones en cuanto al ejercicio de derecho de captura en la guerra marítima (H.XI), 18-10-1907, Comité Internacional de la Cruz Roja. Tomado del documento “Derecho Internacional relativo a la conducción de las hostilidades”, CICR, 1996. En <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1907-conv-restrictions-capture-naval-war-5tdm2t.htm>.

Art. 4. Están igualmente exentos de captura los navíos encargados de misiones religiosas, científicas o filantrópicas.

En el Capítulo III la Convención establece que los tripulantes de los buques mercantes capturados por buques de guerra beligerantes no pueden ser hechos prisioneros²⁴:

Art. 5. Cuando un buque mercante enemigo es capturado por un beligerante, los tripulantes nacionales de un Estado neutral no son hechos prisioneros de guerra. Lo mismo se aplica al Capitán y a los Oficiales que sean nacionales de un Estado neutral, si prometen formalmente por escrito no servir en un navío enemigo durante la guerra.

Art. 6. El Capitán, los Oficiales y los tripulantes nacionales del Estado enemigo no serán hechos prisioneros de guerra, a condición de que se comprometan, bajo la fe de una promesa formal escrita, a no tomar, durante las hostilidades, servicio que tenga relación con las operaciones de la guerra.

Art. 7. Los nombres de los individuos que se dejen libres en las condiciones determinadas en el artículo 5, inciso 2, y en el artículo 6, serán notificados por el beligerante captor al otro beligerante. Es prohibido a este emplear a dichos individuos a sabiendas.

Art. 8. Las disposiciones de los tres artículos precedentes no se aplicarán a los navíos que tomen parte en las hostilidades.

Desde el siglo XIX los Estados emprendieron un proceso de codificación del derecho internacional en cuestiones humanitarias y de control de armamentos, involucrándose así en un sistema que tenía como objetivo la limitación de los instrumentos disponibles para el enfrentamiento bélico y la reducción de los daños causados a la población civil. La Convención de Ginebra de 1864 y las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907 no solo sentaron las bases del derecho humanitario bélico, sino que contribuyeron a definir la línea divisoria entre las acciones legítimas e ilegítimas de los combatientes. Este paso fue de importancia trascendental para calificar ciertas actuaciones como ilícitas, independientemente de la naturaleza política o jurídica de los actores en un conflicto bélico. A partir de ahí, quedaba como responsabilidad del Estado hacer cumplir estos principios en sus fuerzas armadas y, por extensión, como responsabilidad de un insurgente el respetarlos si quería ser considerado oficialmente como beligerante. Desde ese momento,

24 *Ibidem*, artículos 5-8.

el pillaje en territorios invadidos, propiedades privadas y buques mercantes —al igual que el secuestro, la esclavitud, el asesinato, el robo y los malos tratos a combatientes prisioneros y población civil— se convertían en delito a ojos de la comunidad internacional. Si la autoridad a la que estaba subordinada la fuerza armada combatiente, fuese estatal o no estatal, no hacía respetar estos principios, su actuación era ilícita. Esta codificación del derecho internacional humanitario sirve también para esclarecer la naturaleza de las bandas armadas del crimen organizado, del terrorismo y de la piratería en función de sus acciones y objetivos, como entidades claramente diferenciadas de la insurgencia beligerante.

Las Convenciones de Ginebra de 1949

Desde mediados del siglo XX se define la guerra como “el enfrentamiento entre dos o más estados a través de sus fuerzas armadas con el propósito de vencer el uno al otro e imponer las condiciones de paz que el vencedor desea”²⁵. Este modelo de conflicto se concibe como la *lucha violenta a través de la aplicación de la fuerza armada*. Según este concepto clásico, la guerra se circunscribe a los Estados, dejando la violencia generada por actores no estatales y por “ciudadanos” en un ámbito distinto. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial los conflictos armados con participación de actores no estatales se han hecho cada vez más frecuentes. Actualmente, los conflictos armados intraestatales son la principal modalidad de enfrentamiento bélico y la causa primaria de violencia armada en todo el mundo.

A lo largo de la Historia, el *ius ad bellum* recogía los criterios y legítimas razones por las que un estado soberano podía justificar el recurso a la guerra. En una fase posterior, desde el siglo XIX, se empezó a codificar el *ius in bello*, es decir, los límites aceptables al uso de la violencia durante las hostilidades.

La codificación del derecho humanitario, del desarme y del control de armamentos se produjo, lógicamente, en el marco de las relaciones interestatales. Tras la Segunda Guerra Mundial se consolidaron nuevas reglas del derecho de los conflictos armados y del derecho internacional humanitario, y se desarrolló una lógica del control de armamentos enfocado a la prevención de la guerra mediante la preservación de equilibrios de fuerzas, que condujo posteriormente a los conceptos modernos de “desarme” y de “no proliferación”. Es preciso destacar que todo este proceso se ha acelerado tras dos conflictos mundiales en los que la técnica

25 Ver: Oppenheim, L., *International Law, A Treatise.- Volume II, Disputes, War and Neutrality*, Londres, Nueva York, Toronto: Longmans, Green and Co. Inc., 1952, p. 202.

moderna y los sistemas de producción industrial de las grandes potencias al servicio de la guerra provocaron un número de víctimas y daños materiales sin precedentes en la historia, afectado a civiles y militares de forma indiscriminada.

Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial acentuaron el interés de los Estados beligerantes en avanzar en la codificación del derecho humanitario, que evolucionó incorporando los conceptos de “crímenes de guerra”, “crímenes contra la paz” y “crímenes contra la humanidad”. Suprimir actos de agresión, la solución pacífica de controversias y la abstención de la amenaza y uso de la fuerza constituyen los tres principios fundamentales del derecho internacional desde la segunda mitad del siglo XX. La Carta de las Naciones Unidas estableció en 1945 los principios básicos que rigen en la comunidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial²⁶. Su redacción fue un paso fundamental en el desarrollo del derecho internacional humanitario en el marco de los conflictos al incluir conceptos clave en el preámbulo, el artículo 1 y los capítulos VI y VII. La Carta de las Naciones Unidas establece como principal objetivo velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El recurso a la amenaza o el uso de la fuerza están expresamente condenados en las relaciones internacionales entre Estados miembros por el artículo 2, párrafo 4, pero los Estados siguen siendo soberanos dentro de los límites de su territorio, y en el párrafo 7 del artículo 2 se establece lo siguiente²⁷:

“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta [...]”.

Esto implica que “un Estado puede recurrir a la fuerza para restablecer el orden público en su propio territorio sin ser condenado por la ONU²⁸. El principio de respeto de la soberanía nacional de los Estados miembros y de no injerencia en

26 Carta de las Naciones Unidas, redactada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

27 *Ibidem*, artículo 2.

28 Las guerras de liberación nacional se consideran una excepción vinculada al derecho a la libre determinación de los pueblos. Ver Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 01-11-1998, Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, comentarios 4356-4357. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/comentario-protocolo-ii.htm>.

sus asuntos internos lleva, sin embargo, aparejada una excepción en los casos en que la paz y la seguridad internacionales estén amenazadas”. Pero si la acción armada de un Estado en su territorio pone en peligro la paz internacional, ya no se trata de un asunto exclusivamente interno, y el reconocimiento de la jurisdicción interna “no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”.

El siguiente paso fundamental de este proceso de la posguerra está constituido por las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949²⁹, en las que se establece la distinción entre combatientes y no combatientes, y se formula el principio del trato humanitario a los prisioneros y a la población civil en el contexto de los conflictos armados:

- Convención para mejorar la suerte de los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- Convención para mejorar la suerte de los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- Convención relativa al trato de los prisioneros de guerra.
- Convención relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

Se trata de convenciones basadas en criterios morales y humanitarios, enfocadas en la integridad física y moral del ser humano. Estas convenciones fueron reforzadas con dos Protocolos adicionales en 1977.

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales contienen normas destinadas a limitar la violencia y el sufrimiento humano en la guerra, especialmente protegiendo a quienes no participan en las hostilidades y a los que ya no pueden seguir participando en los combates por estar heridos o enfermos, o por ser náufragos o prisioneros de guerra. Los Convenios y sus Protocolos también establecen que se deben tomar medidas para prevenir las infracciones de dichas normas.

29 Ver: *Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, Ginebra, 12 de agosto de 1949 (artículos 2, 3 y 15); *Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar*, Ginebra, 12 de agosto de 1949 (artículos 2, 3 y 18); *Convención relativa al trato de los prisioneros de guerra*, Ginebra, 12 de agosto de 1949 (artículos 2, 3, 4 y 13); *Convención relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra*, Ginebra, 12 de agosto de 1949 (artículos 2, 3, 27 y 28). Textos de las convenciones en *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*, Madrid: Editorial Civitas, 1985, pp. 741-868.

I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949

El I Convenio de Ginebra protege durante la guerra a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, y es la versión actualizada del Convenio de Ginebra sobre los combatientes heridos y enfermos, posterior a los textos adoptados en 1864, 1906 y 1929. Según el Convenio se debe prestar protección a los heridos o enfermos, al personal médico y religioso, a las unidades médicas y al transporte médico. Puede destacarse en el Capítulo II el trato debido a heridos y enfermos:

Artículo 12 - Protección, trato y asistencia

Los miembros de las fuerzas armadas y las demás personas mencionadas en el artículo siguiente, que estén heridos o enfermos, habrán de ser respetados y protegidos en todas las circunstancias.

Serán tratados y asistidos con humanidad por la Parte en conflicto que los tenga en su poder, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, las opiniones políticas o en cualquier otro criterio análogo. Está estrictamente prohibido todo atentado contra su vida y su persona, en particular matarlos o exterminarlos, someterlos a tortura, efectuar en ellos experimentos biológicos, dejarlos deliberadamente sin atención médica o sin asistencia, o exponerlos a riesgos de contagio o de infección causados con esa finalidad.

Solo razones de urgencia médica autorizarán una prioridad en el orden de la asistencia.

Se tratará a las mujeres con todas las consideraciones debidas a su sexo.

La Parte en conflicto obligada a abandonar heridos o enfermos a su adversario dejará con ellos, si las exigencias militares lo permiten, a una parte de su personal y de su material sanitarios para contribuir a asistirlos.

El artículo 13 incluye la definición de las milicias armadas y movimientos de resistencia a los que es aplicable el Convenio, que deben reunir las siguientes condiciones³⁰:

30 “Artículo 13 - Personas protegidas. El presente Convenio se aplicará a los heridos y a los enfermos pertenecientes a las categorías siguientes: 1) los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto, así como los miembros de las milicias y de los cuerpos de voluntarios que formen parte

- Estar mandados por una persona que responda de sus subordinados.
- Tener un signo distintivo fijo y reconocible a distancia.
- Llevar las armas a la vista.
- Dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra.
- Los miembros de las fuerzas armadas regulares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia que los mantiene detenidos.
- La población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y costumbres de la guerra.

II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 1949

Similar al anterior, este Convenio reemplazó el Convenio de La Haya de 1907 para la adaptación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra de 1864, retomando las disposiciones del I Convenio de Ginebra en estructura y

de estas fuerzas armadas; 2) los miembros de las otras milicias y los miembros de los otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes en conflicto que actúen fuera o dentro del propio territorio, aunque este territorio esté ocupado, con tal de que estas milicias o estos cuerpos de voluntarios, incluidos estos movimientos de resistencia organizados, reúnan las siguientes condiciones: a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados; b) tener un signo distintivo fijo y reconocible a distancia; c) llevar las armas a la vista; d) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra; 3) los miembros de las fuerzas armadas regulares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora; 4) las personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar realmente parte de ellas, tales como los miembros civiles de las tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición de que hayan recibido autorización de las fuerzas armadas a las cuales acompañan; 5) los miembros de las tripulaciones, incluidos los patrones, los pilotos y los grumetes de la marina mercante, y las tripulaciones de la aviación civil de las Partes en conflicto que no se beneficien de un trato más favorable en virtud de otras disposiciones del derecho internacional; 6) la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y costumbres de la guerra”.

contenido. En línea con los anteriores, destaca el Capítulo II sobre heridos, enfermos y náufragos:

Artículo 12 - Protección, trato y asistencia

Los miembros de las fuerzas armadas y las demás personas mencionadas en el artículo siguiente que, encontrándose en el mar, estén heridos o enfermos o sean náufragos, deberán ser respetados y protegidos en todas las circunstancias, debiendo entenderse que el término “naufragio” será aplicable a todo naufragio, sean cuales fueren las circunstancias en que se produzca, incluido el amaraje forzoso o la caída en el mar.

Serán tratados y asistidos con humanidad por la Parte en conflicto que los tenga en su poder, sin distinción desfavorable basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión, las opiniones políticas o en cualquier otro criterio análogo. Está estrictamente prohibido todo atentado contra su vida y su persona, en particular matarlos o exterminarlos, someterlos a tortura, efectuar en ellos experimentos biológicos, dejarlos deliberadamente sin atención médica o sin asistencia, o exponerlos a riesgos de contagio o de infección causados con esa finalidad.

Solo razones de urgencia médica autorizarán una prioridad en el orden de la asistencia.

Se tratará a las mujeres con las consideraciones debidas a su sexo.

El Artículo 13, como en el Convenio I, se refiere a las personas protegidas:

El presente Convenio se aplicará a los náufragos, a los heridos y a los enfermos en el mar pertenecientes a las categorías siguientes:

- 1) los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto, así como los miembros de las milicias y de los cuerpos de voluntarios que formen parte de estas fuerzas armadas;
- 2) los miembros de las otras milicias y de los otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes en conflicto y que actúen fuera o dentro del propio territorio, aunque este territorio esté ocupado, con tal de que estas milicias o estos cuerpos de voluntarios, incluidos estos movimientos de resistencia organizados, reúnan las siguientes condiciones:
 - a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados;
 - b) tener un signo distintivo fijo y reconocible a distancia;

- c) llevar las armas a la vista;
 - d) dirigir sus operaciones de conformidad con las leyes y costumbres de la guerra;
- 3) los miembros de las fuerzas armadas regulares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora;
 - 4) las personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar realmente parte de ellas, tales como los miembros civiles de tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición de que hayan recibido autorización de las fuerzas armadas a las cuales acompañan;
 - 5) los miembros de las tripulaciones, incluidos los patrones, los pilotos y los grumetes de la marina mercante, y las tripulaciones de la aviación civil de las Partes en conflicto que no se beneficien de un trato más favorable en virtud de otras disposiciones del derecho internacional;
 - 6) la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y costumbres de la guerra.

III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 1949

El III Convenio reemplazó a un Convenio sobre prisioneros de guerra de 1929, ampliando las categorías de personas que tienen derecho a recibir el estatuto de prisionero de guerra establecido en los Convenios I y II. En el III Convenio se establecen y definen las condiciones y los lugares para la captura de prisioneros de guerra, sus condiciones de trabajo, recursos financieros, la asistencia a la que tienen derecho y los procesos judiciales. Los prisioneros de guerra deben ser liberados y repatriados sin demora tras el cese de las hostilidades, quedando el secuestro y el rescate a cambio de dinero tipificados como delito.

IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949

Los Convenios de Ginebra anteriores se referían solo a los combatientes, y no a las personas civiles. Sin embargo, la experiencia de la Segunda Guerra Mundial llevó a la protección de los civiles en un nuevo convenio internacional para evitar que se repitieran los crímenes y abusos vividos por la población civil en el conflicto.

La mayoría de las normas de este Convenio se refieren al estatuto y al trato que debe darse a las personas protegidas, y distinguen entre la situación de los extranjeros en el territorio de una de las partes en conflicto y la de los civiles en territorios ocupados. Define las obligaciones de la Potencia ocupante respecto de la población civil y contiene disposiciones precisas acerca de la ayuda humanitaria que tiene derecho a recibir la población civil de territorios ocupados. Además, contiene un régimen específico sobre el trato de los internados civiles. Tiene tres anexos que contienen un modelo de acuerdo sobre las zonas sanitarias y las zonas de seguridad, un proyecto de reglamento sobre los socorros humanitarios y modelos de tarjetas.

El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra se considera la piedra angular del derecho humanitario aplicable en los conflictos armados no internacionales. En los conflictos no internacionales cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones del llamado “artículo 3 común”:

Artículo 3. 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos [...].

En cuanto a la definición de las personas protegidas, el Artículo 4 establece lo siguiente:

El presente Convenio protege a las personas que, en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas.

No protege el Convenio a los súbditos de un Estado que no sea parte en él. Los súbditos de un Estado neutral que estén en el territorio de un Estado beligerante y los súbditos de un Estado cobeligerante no serán considerados como personas protegidas, mientras que el Estado de que sean súbditos tenga representación diplomática normal ante el Estado en cuyo poder estén.

El Artículo 13 establece como ámbito de aplicación el “conjunto de la población en conflicto, sin distinción desfavorable alguna, especialmente en cuanto a la raza, la nacionalidad, la religión o la opinión política, y tienen por objeto aliviar los sufrimientos originados por la guerra”. En sus disposiciones se establecen reglas sobre las zonas y localidades sanitarias y de seguridad; trato de heridos, enfermos, inválidos y mujeres embarazadas; evacuación; protección de los hospitales; traslados de heridos y de enfermos civiles, de inválidos y de embarazadas por vía terrestre o marítima, entre otros. Son de especial importancia las disposiciones comunes a los territorios de las Partes en conflicto y a los territorios ocupados, que marcan con claridad los límites de la guerra convencional y la ocupación militar frente al crimen en entornos bélicos³¹.

Finalmente, el Convenio prohíbe la coacción, los castigos colectivos, los castigos corporales y la tortura, el pillaje y el secuestro de rehenes³².

31 “Artículo 27 - Trato. I. Generalidades. Las personas protegidas tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona, su honor, sus derechos familiares, sus convicciones y prácticas religiosas, sus hábitos y sus costumbres sean respetados. Siempre serán tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia o de intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública. Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor. Habida cuenta de las disposiciones relativas al estado de salud, a la edad y al sexo, todas las personas protegidas serán tratadas por la Parte en conflicto en cuyo poder estén con las mismas consideraciones, sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, a la religión o a las opiniones políticas. No obstante, las Partes en conflicto podrán tomar, con respecto a las personas protegidas las medidas de control o de seguridad que sean necesarias a causa de la guerra. Artículo 28 - II. Zonas peligrosas. Ninguna persona protegida podrá ser utilizada para proteger, mediante su presencia, ciertos puntos o ciertas regiones contra las operaciones militares”.

32 “Artículo 31 - No podrá ejercerse coacción alguna de índole física o moral contra las personas protegidas, en especial para obtener de ellas, o de terceros, informaciones. Artículo 32 - Prohibición de castigos corporales, de tortura, etc. Las Altas Partes Contratantes se prohíben expresamente emplear toda medida que pueda causar sufrimientos físicos o la exterminación de las personas

En cuanto a la práctica de trabajos forzados y otras formas de esclavitud en el conflicto bélico, el Artículo 40 del Convenio es claro:

“No se podrá obligar a trabajar a las personas protegidas más que en las mismas condiciones que los súbditos de la Parte en conflicto en cuyo territorio estén. Si las personas protegidas son de nacionalidad enemiga, no se las podrá obligar a realizar más que trabajos que sean normalmente necesarios para garantizar la alimentación, el alojamiento, la ropa, el transporte y la salud de seres humanos, y que no tengan relación alguna directa con la conducción de las operaciones militares. En los casos mencionados en los párrafos anteriores, las personas protegidas obligadas a trabajar se beneficiarán de las mismas condiciones de trabajo y de las mismas medidas de protección que los trabajadores nacionales, especialmente por lo que respecta a salarios, a duración del trabajo, a equipo, a formación previa y a indemnización por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales. En caso de violación de las prescripciones arriba mencionadas, las personas protegidas estarán autorizadas a ejercer su derecho de reclamación, en conformidad con el artículo 30”.

El artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra marcó un gran avance, ya que abarca los conflictos armados no internacionales, que nunca antes habían sido incluidos en los tratados. Estos conflictos pueden ser de diversos tipos. Puede tratarse de guerras civiles, conflictos armados internos que se extienden a otros Estados o conflictos internos en los que terceros Estados o una fuerza internacional intervienen junto con el Gobierno. El artículo 3 común establece las normas fundamentales que no pueden derogarse. Es una suerte de mini convenio dentro de los Convenios, ya que contiene las normas esenciales de los Convenios de Ginebra en un formato condensado y las hace aplicables a los conflictos sin carácter internacional.

Establece que se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participan en las hostilidades o que caigan en poder del adversario, sin distinción

protegidas que estén en su poder. Esta prohibición se aplica no solamente al homicidio, a la tortura, a los castigos corporales, a las mutilaciones y a los experimentos médicos o científicos no requeridos por el tratamiento médico de una persona protegida, sino también a cualesquiera otros malos tratos por parte de agentes civiles o militares. Artículo 33 - Responsabilidad individual, castigos colectivos, pillaje, represalias. No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo. Está prohibido el pillaje. Están prohibidas las medidas de represalia contra las personas protegidas y sus bienes. Artículo 34 - Rehenes. Está prohibida la toma de rehenes”.

alguna de índole desfavorable. Prohíbe específicamente los atentados contra la vida, las mutilaciones, la toma de rehenes, la tortura y los tratos humillantes, crueles y degradantes, y dispone que deben ofrecerse todas las garantías judiciales. Establece que se debe recoger y asistir a los heridos y enfermos, y concede al CICR el derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto, a las que insta a poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o partes de los Convenios de Ginebra. Además, reconoce que la aplicación de esas normas no afecta el estatuto jurídico de las partes en conflicto. Dado que la mayor parte de los conflictos armados actuales no son de carácter internacional, la aplicación del artículo 3 común es de suma importancia.

Los Convenios de Ginebra entraron en vigor el 21 de octubre de 1950 y el total de Estados Parte se elevaba en el año 2017 a 194, lo que significa que los Convenios de Ginebra son casi universales.

Los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra

Los Convenios de Ginebra de 1949 mejoraron considerablemente la protección jurídica conferida a las víctimas de conflictos. Sin embargo, se aplican esencialmente a los conflictos internacionales interestatales, y solo el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, se refiere a los conflictos internos, un importante logro, aunque aborda el problema de forma general. Además, los nuevos Estados independientes posteriores a 1945 no habían suscrito los convenios, sino que los heredaron de las potencias coloniales³³.

El CICR emprendió en 1967 una campaña para la renovación del derecho de los conflictos armados, entrando en contacto con una serie de gobiernos, aportando una lista de las normas escritas y consuetudinarias que podían considerarse todavía en vigor en esa época. Esta cuestión fue abordada en 1968 en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, convocada por las Naciones Unidas en Teherán. Así comenzó un proceso de consultas que condujo finalmente a la adopción de los dos Protocolos adicionales a las Convenciones de 1949.

En la introducción a los Proyectos de Protocolos, el CICR había señalado que no se proponía abordar las cuestiones relativas a las armas atómicas, bacteriológicas

33 Introducción general al comentario de los Protocolos adicionales I y II. Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, 1 de noviembre de 1998. Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/comentario-protocolo-ii.htm>

y químicas, pues son “objeto de acuerdos internacionales o de deliberaciones entre Gobiernos”. En relación con las armas convencionales que causan males superfluos o que tienen efectos indiscriminados para los combatientes y la población civil, el CICR tampoco incluyó prohibiciones o restricciones específicas, limitándose a reiterar los principios fundamentales de La Haya y de San Petersburgo³⁴.

En las dos décadas siguientes a la aprobación de los Convenios de Ginebra, el mundo presenció un aumento en el número de conflictos armados no internacionales y de guerras de liberación nacional. En respuesta a esta evolución, se aprobaron dos Protocolos adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 el 8 de junio de 1977, consiguiendo un proceso de codificación que incorporaba muchos elementos del derecho de La Haya actualizándolos. Estos instrumentos refuerzan la protección que se confiere a las víctimas de los conflictos internacionales (Protocolo I) y de los conflictos no internacionales (Protocolo II) y fijan límites a la forma en que se libran las guerras³⁵.

El Protocolo I establece la protección de la población civil contra los peligros de las hostilidades, otorgando salvaguardias al personal sanitario civil y de protección civil. El Protocolo II es el primer tratado internacional dedicado exclusivamente a las situaciones de conflicto armado no internacional. En 2005, se aprobó un tercer Protocolo adicional, en el que establece un emblema adicional, el cristal rojo, que tiene el mismo estatuto internacional que los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja.

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977³⁶

El Protocolo II, relativo a los conflictos armados no internacionales, se aprobó por consenso y representa un progreso considerable, pese a que su ámbito de aplicación es bastante restringido, ya que cubre las guerras civiles. Era necesario distinguir entre ambos tipos de conflicto, ya que los Estados no estaban preparados para

34 Sin embargo, continuaron las consultas sobre este tema, que condujeron a la adopción, en 1980, de la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*.

35 <https://www.icrc.org/es/tratados-sobre-dih>

36 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/additional-protocols-1977.htm>

garantizar en ellos el mismo nivel de protección jurídica. Se trata de un conjunto de medidas para responder a los cambios en la naturaleza de los conflictos armados y a los avances en la tecnología militar. Cuestión fundamental era la obligación de distinguir entre combatientes y civiles, así como entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares. Estas normas prohíben las siguientes conductas a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades³⁷:

- Que los combatientes simulen ser civiles.
- Los ataques indiscriminados.
- Los actos o las amenazas de violencia a fin de aterrorizar a la población civil.
- La destrucción de bienes que son indispensables para la supervivencia de la población civil.
- Atentar contra la vida e integridad física de civiles y de combatientes heridos o prisioneros.

Dado que no existe una definición general de *conflicto armado no internacional*, es preciso delimitar las situaciones de este tipo de conflictos en función de sus elementos objetivos³⁸:

- “Se distingue del conflicto armado internacional por la naturaleza jurídica de los sujetos que se enfrentan: las partes en conflicto no son Estados soberanos, sino el Gobierno de un solo Estado que lucha contra uno o varios grupos armados dentro de los límites de su territorio”.
- “Se establece un criterio material: la existencia de hostilidades abiertas entre fuerzas armadas dotadas de cierta organización. Los disturbios interiores y las tensiones internas, con actos aislados o esporádicos de violencia, no constituyen conflictos armados en sentido jurídico, ni aun cuando el Gobierno haya tenido que recurrir a las fuerzas policiales, o incluso a un destacamento armado, para restablecer el orden”.

37 Introducción general al comentario de los Protocolos adicionales I y II. Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.

38 Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Revisión y coordinación: Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann. Comité de Lectura: Jean Pictet (presidente), Hans-Peter Gasser, Sylvie-S. Junod, Claude Pilloud, Jean de Preux, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Claude F. Wenger y Bruno Zimmermann. Comité Internacional de la Cruz Roja, comentarios 4338-4341. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/comentario-protocolo-ii.htm>.

- El conflicto armado no internacional “aparece como una situación en la que hay hostilidades evidentes entre fuerzas armadas o grupos armados organizados dentro del territorio de un Estado. Los insurrectos que luchan contra el orden establecido intentan derrocar al Gobierno que está en el poder o alcanzar una secesión para constituir un nuevo Estado”.

Del Protocolo II de 1977 pueden destacarse las siguientes disposiciones³⁹:

- a) Se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo. No se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados. Se aplicará sin ninguna distinción de carácter desfavorable por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo, a todas las personas afectadas por un conflicto armado. No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos, ni como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto (artículos 1, 2 y 3).
- b) Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus

39 Ver Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#2>

prácticas religiosas, y serán tratadas con humanidad (artículos 4 y 5). Quedan prohibidos:

- Los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal.
 - Los castigos colectivos; la toma de rehenes; los actos de terrorismo; los atentados contra la dignidad personal; la esclavitud y la trata de esclavos; el pillaje.
 - Se proporcionarán a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten; facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas.
 - Los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades.
 - Se respetará y tratará con humanidad a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, ya estén internadas o detenidas; a los heridos y enfermos.
- c) No se impondrá condena ni se ejecutará pena alguna respecto de una persona declarada culpable de una infracción, sino en virtud de sentencia de un tribunal que ofrezca las garantías esenciales de independencia e imparcialidad (artículo 6).

Esta descripción abarca solo de forma genérica algunas de las principales disposiciones del Protocolo II de Ginebra, pero es ya suficiente para delimitar los aspectos criminales de la violencia armada en los conflictos asimétricos, estableciendo claros parámetros que permiten discernir entre fuerzas militares e insurgentes que actúan conforme al derecho humanitario internacional y aquellos que lo violan. Por la misma razón, los fenómenos del terrorismo y el crimen organizado asociados a los conflictos armados asimétricos también pueden ser identificados y definidos. Un referente clave es el grado de aplicación de la ley y de un mecanismo preventivo y sancionador por las autoridades a las que está subordinada la fuerza armada, sean estatales o insurgentes.

Otros instrumentos internacionales relacionados con los conflictos armados y el derecho internacional humanitario

Desde los años 50 se abordaron los problemas relacionados con la destrucción material en los conflictos armados, enfocados en los daños al patrimonio cultural

y al medio ambiente. De las negociaciones surgieron tres nuevas Convenciones: la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, la Convención sobre la Prohibición de utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares y otros Fines Hostiles, y la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, de 1954⁴⁰, establece el principio de protección de la herencia cultural e histórica de los países en conflicto, a condición de que el bien en cuestión “no tenga un uso militar”⁴¹. La destrucción de bienes culturales como método de agresión es, por lo tanto, una violación del derecho internacional. Por su parte, la Convención de Nueva York Convención sobre la Prohibición de utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares y otros Fines Hostiles⁴², de 1976, en su preámbulo y en los artículos 1 y 2 establece también limitaciones para que el conflicto no cause la modificación del medio ambiente.

Este proceso se vio reforzado por el desarrollo de un marco normativo internacional que abordaba la defensa de la integridad y la dignidad humanas en el contexto de los conflictos armados, en el que destacan la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad⁴³, de 1968. El concepto de “responsabilidad internacional por los crímenes de guerra” se plasma en los Estatutos de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia (1993) y para Ruanda (1994), y culmina con el Estatuto de Roma.

La evolución de la actitud de la comunidad internacional hacia los crímenes de guerra a lo largo del siglo XX ha sido uno de los factores determinantes del proceso histórico de limitación de la violencia en el contexto de los conflictos armados. La adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1998 ha supuesto un avance significativo en el proceso de codificación, y desde el punto de vista operativo al crear un tribunal de justicia internacional permanente,

40 *Convención de La Haya para protección de bienes culturales en caso de conflicto armado*, La Haya, 14 de mayo de 1954, artículo 4. Texto de la convención en *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*, Madrid: Editorial Civitas, 1985, pp. 869-885.

41 *Ibidem*, artículo 8.

42 *Convención de Nueva York sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares y otros fines hostiles*, Nueva York, 10 de diciembre de 1976. Texto de la convención en *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*, Madrid: Editorial Civitas, 1985, pp. 889-892.

43 Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Documento: Resolución 2391 (XXIII), 26 de noviembre de 1968. Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/crimes_war.htm.

con sede en La Haya, para juzgar a quienes estén acusados de cometer crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad. Desde el punto de vista del derecho humanitario internacional merece la pena destacar las disposiciones sobre los crímenes de la competencia de la Corte⁴⁴:

- Artículo 5.1: “La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión”.
- El Artículo 8.1 se refiere a su competencia sobre los crímenes de guerra en los términos siguientes⁴⁵: “La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”.

Sin embargo, lo más importante del texto del Artículo 8 es la relación completa de todos los excesos de violencia que han sido habituales en las guerras y su caracterización como crímenes⁴⁶, con un alcance mayor que el de las disposiciones de las Convenciones de Ginebra de 1949.

Con este proceso de codificación se sentaron las bases del marco contemporáneo del derecho internacional humanitario y de los conflictos armados. Puede establecerse una relación directa entre la codificación de estos principios por la comunidad internacional, la experiencia de las dos guerras mundiales y las consecuencias de las guerras más crueles de la década de los años 90, que tuvieron lugar en los Balcanes y en África.

El establecimiento de límites a la privatización de la guerra en el siglo XX

La participación de compañías militares privadas en los conflictos armados desde mediados del siglo XX es otro rasgo fundamental de la guerra moderna. El origen de las modernas compañías militares privadas está en la inseguridad en Estados frágiles, especialmente en África, y en la relación entre inversión

44 Ver el *Estatuto de Roma*, Documento A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998, enmendado por los procesos verbales de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/RomeStatutesimplified_july2007_sp.pdf

45 *Ibidem*.

46 *Ibidem*, Artículo 8.2.

extranjera, explotación de recursos naturales y seguridad. Este tipo de relación condujo con frecuencia a una simbiosis entre las empresas de seguridad militar y los recursos que defendían. Por otro lado, la modificación de la relación de fuerzas sobre el terreno, debido a su presencia armada, también ha motivado intervenciones de carácter político a favor o en contra de determinados gobiernos. En ocasiones estas empresas han sido contratadas para alterar el orden político en determinados países.

Durante el último tercio del siglo XX África ha sido el principal escenario de actuación de fuerzas de mercenarios que han constituido un factor de inestabilidad. Estas empresas eran herederas de las antiguas compañías de mercenarios que han existido y evolucionado a lo largo de la historia, manteniendo como nota distintiva la prestación de servicios militares en conflictos armados a cambio de compensaciones económicas y sin motivación política. Los problemas generados por estas empresas en la segunda mitad del siglo XX dieron lugar a los primeros esfuerzos de la comunidad internacional para poner fin a la actuación de fuerzas armadas privadas.

El III Convenio de Ginebra de 1949 no distingue entre mercenarios y otros combatientes. Sin embargo, el artículo 47 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra⁴⁷ define el concepto de mercenario y precisa que estos no tendrán derecho al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra. Existen dos convenciones internacionales en vigor para abordar esta cuestión:

- La Convención de la OUA para la Eliminación de los Mercenarios, de 1977⁴⁸, que penaliza la actividad de los mercenarios por ser crímenes contra la paz y la seguridad en África.
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Reclutamiento, Utilización, Financiación y Entrenamiento de los Mercenarios⁴⁹, de 1989, que define las

47 Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), adoptado el 8 de junio de 1977, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>

48 OAU *Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa*, OAU, Document CM/817 (XXIX) anexo II, rev. 1. En vigor desde 1985.

49 *Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios*, 4 de diciembre de 1989 (entró en vigor en 2001), Documento UN A/RES/44/34. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas - DPI/1049 - 13336, Nueva York. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1989-mercenaries-5tdmhy.htm>

acciones de los mercenarios como delitos y establece acuerdos de extradición para reaccionar frente a las violaciones de la Convención.

Actualmente existen empresas de seguridad militar que son contratadas por Estados, por agencias de las NN. UU. y por ONG al servicio de misiones humanitarias, y que actúan en zonas donde se desarrollan operaciones de paz. Frente al antecedente de las compañías militares privadas contratadas como fuerzas mercenarias en otras épocas, se ha producido una transformación gradual de las empresas militares privadas del siglo XXI, que les ha permitido hasta cierto punto ganar legitimidad cuando participan en una “causa justa” y legítima. No obstante, su actuación internacional sigue produciéndose en una zona gris del marco normativo, dando lugar en muchas ocasiones a actuaciones controvertidas, e incluso a violaciones de derechos humanos, que no pueden ser perseguidas según el derecho internacional aplicable a los Estados. Ejemplo de ello es la participación de un número considerable de efectivos de empresas militares privadas contratadas por EE. UU. en la fase posterior a la guerra de Irak desde 2003, y la actuación controvertida de algunas de ellas⁵⁰.

En algunos países se han dado pasos para prohibir las “compañías de mercenarios”, como ocurre en la República Sudafricana, y en otros se ha abierto un debate sobre la regulación de la actividad de las empresas privadas de seguridad militar⁵¹. Pero la cuestión sigue siendo objeto de debate y la normativa gira en torno a la definición de “mercenario” —ya que no se considera como mercenarios a los efectivos de estas empresas— y al alineamiento de ciertas empresas con los intereses del Estado⁵².

Los efectivos de estas empresas militares privadas quedan fuera del ámbito de las Convenciones de Ginebra 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, como se deduce del artículo 47 del Protocolo I adicional a las Convenciones de Ginebra.

50 Ver: Abrisketa, Joana, “Blackwater: los mercenarios y el derecho internacional”, *Revista Comentario*, septiembre de 2007. Madrid: FRIDE, 2007; y Laborie Iglesias, Mario A., “La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas”, en *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, nº 307. Madrid: CESEDEN, 2008.

51 En el Reino Unido ha habido un debate sobre la regulación de este tipo de actividad, que dio lugar en 2002 a un documento sobre las empresas militares privadas, llamado el “Green paper on Private military Companies”.

52 Ver: Laborie Iglesias, Mario A., *op. cit.*

Los rasgos de la criminalidad en el contexto de conflictos armados

Un análisis preliminar de los acontecimientos del período descrito en capítulos anteriores permite identificar algunos rasgos relevantes en las distintas formas en las que se ha manifestado la dimensión criminal de la violencia armada a lo largo de la historia desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna. Anteriormente se ha examinado la evolución del modelo de conflicto como un *juego de suma cero*, en el que se asumen tanto el riesgo de pérdidas como las perspectivas de ganancia para el vencedor. La victoria, en el modelo de guerra antigua y medieval, solía ir asociada a la adquisición de nuevos recursos a costa del enemigo vencido. En la China del siglo VI antes de Cristo, ya en un estadio más avanzado y con ejército permanente, se consideraba que el saqueo del enemigo para obtener la logística a su costa era un principio fundamental de la estrategia¹.

Antecedentes históricos

En las guerras entre bandas armadas que no consideramos fuerzas estatales es difícil establecer definiciones claras desde el punto de vista de las fronteras territoriales. También era difícil delimitarlas para establecer fronteras nítidas en los estadios primigenios de la sociedad política, entre bandas y grupos armados que, sin embargo, ejercían una soberanía política sobre su territorio. Con frecuencia,

1 Sun Tzu, *El arte de la guerra*, capítulo II. Sun Tzu también precisa que, a pesar del saqueo, hay que tratar bien a los prisioneros y vencidos para que cambien de bando.

la génesis de Estados comenzó por pequeñas tribus, bandas armadas nómadas o filibusteros, como ocurrió con la misma fundación de Roma en el Lacio en el siglo VIII antes de Cristo, o con los vikingos en Normandía en el siglo IX de nuestra era².

Existen antecedentes históricos de ciertas formas de “guerra híbrida”. Una lectura atenta de los documentos que las describen permite deducir, sin embargo, que se trataba de operaciones simultáneas con escaso nivel de planificación y coordinación entre la dimensión convencional y la asimétrica. Algunos han querido ver en las insurrecciones populares previas a la guerra del Peloponeso, y durante su desarrollo, movimientos armados instrumentalizados de forma premeditada por un enemigo, cuando de hecho su origen estaba en otros factores sociales y políticos³. No hay todavía en ese período una capacidad de planificación de sinergias convencionales-asimétricas bajo una misma dirección, aunque obviamente una sublevación en el campo enemigo ofrecía oportunidades y vulnerabilidades que eran aprovechadas por el bando adversario. Esta lógica puede encontrarse de una forma más sistemática en la guerra de Independencia norteamericana y en la guerra que tuvo lugar en España como respuesta a la invasión napoleónica. Sin embargo, la Rebelión árabe contra el imperio Otomano durante la Primera Guerra Mundial y la combinación de fuerzas especiales infiltradas y de partisanos con las grandes ofensivas militares durante la Segunda Guerra Mundial, entre otros ejemplos, sí presentan ya los rasgos de esta modalidad de conflicto.

En todo conflicto armado confluyen dos elementos: el colectivo, que se deriva de la naturaleza del grupo que combate; y el elemento subjetivo y su aspecto intencional, con las finalidades y objetivos que persiguen los autores del conflicto. A mediados del siglo XX, el general Bouthoul intentó definir la guerra como fenómeno diferenciado de otras formas de violencia desde una perspectiva sociológica: “Las finalidades de una guerra son distintas de las del crimen o las de la

2 Ver las definiciones y delimitaciones del “fenómeno guerra” en Bouthoul, Gaston, *Tratado de polemología* (Payot, 1970), Madrid: Ediciones Ejército, 1984, pp. 97-105.

3 Peter R Mansoor en *Hybrid Warfare in History: Fighting Complex Opponents from The Ancient World to the Present*, al igual que Frank G. Hoffman en *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, mencionan a Tucídides para describir un precedente de guerra híbrida en la sublevación de los esclavos ilotas contra Esparta, sin referencias bibliográficas concretas. Sin embargo, los capítulos correspondientes de *La Guerra del Peloponeso* describen sublevaciones con motivaciones sociopolíticas que comienzan ya en el 464 a. C., antes de la guerra del Peloponeso, sublevaciones que continúan en las décadas posteriores debilitando a Esparta. Atenas se beneficia de esta situación, pero no controla ni coordina las sublevaciones. Ver: Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, I, 101; IV, 26; IV, 80; V, 34 y 49.

violencia individual, ya que la guerra está al servicio de los intereses de un grupo político; mientras que el crimen y la violencia individual solo tienen como finalidad un interés privado”⁴, sea cual sea el estadio de desarrollo de un grupo humano desde el punto de vista de la sociología política. Algunas guerras fueron la extensión colectiva de conflictos entre individuos, en la que gradualmente se vieron implicados otros combatientes hasta convertirse en un conflicto bélico de carácter general.

En el pensamiento clásico de la polemología se atribuyen a la guerra otros dos rasgos fundamentales. En primer lugar, la guerra es una *lucha a mano armada* entre grupos armados, en la que no cabe la violencia letal contra civiles desarmados. En segundo lugar, la guerra tiene un *carácter jurídico como manifestación de la violencia organizada*, lo que se ha denominado históricamente “estado de guerra”, un período delimitado en el tiempo en el que las normas jurídicas tienen una naturaleza específica y que no se extiende indefinidamente. Hoy día la guerra está delimitada por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y por un conjunto de tratados y normas que se analizan en la Parte III de este ensayo.

Desde este punto de vista, en el pasado hubo también formas de conflicto individual reglamentado, por ejemplo, a través del duelo y el combate singular entre individuos armados, arbitrado según un conjunto de normas. Los duelos se distinguían del crimen y del asesinato. Hasta el siglo XIX, en Europa, el duelo fue una costumbre relativamente extendida que acabó desapareciendo en las primeras décadas del siglo XX. Por ello, puede decirse que desde una perspectiva histórica el combate en la guerra ha estado sometido a ciertas reglas, mientras que el homicidio, el secuestro y el robo en violación de derecho se considera un crimen.

En cuanto a las compensaciones económicas y ventajas indirectas de los combatientes, el pago directo de sueldos ha sido durante los últimos siglos el método habitual. No obstante, desde la Antigüedad hasta principios de la Edad Moderna

4 Bouthoul, Gaston, *op. cit.*, p. 97. Bouthoul señala en las páginas siguientes los rasgos del fenómeno bélico que diferencian a la guerra de la criminalidad, indicando que aquella supone hostilidades delimitadas en cuanto a su duración y en cuanto a la determinación del enemigo. El autor definía en 1970 la guerra como forma de violencia en la que existe “lucha armada y sangrienta entre agrupaciones organizadas”; “organizada en cuanto a los grupos que la hacen y a las maneras en las que la conducen”; “limitada en el tiempo y en el espacio, y sometida a reglas jurídicas particulares”. Él mismo reconoce que hay en esta definición una vaguedad voluntaria (agrupamiento organizado), concepto que a lo largo de la historia aparece con diversas formas y estructuras en sus vínculos de cohesión (consaguíneo, religioso, político) que no siempre corresponden al Estado. Esta perspectiva del concepto podría integrarse en la noción de *guerra de insurgentes*, complementaria y diferente del conflicto entre formaciones militares estatales (ver: *Ibidem*, pp. 103-105).

también se ha recurrido sistemáticamente a métodos indirectos a través del *reparto del botín* tras el saqueo de las propiedades y territorios del adversario. El pillaje como forma de retribución indirecta de las tropas ha sido frecuente durante siglos, como lo ha sido también el reparto de tierras tras guerras de conquista. Esta fórmula permitía consolidar la colonización y la implicación personal de los colonos excombatientes en la defensa del territorio ocupado. En la actualidad, ninguna de estas formas de retribución distintas del pago de sueldos por el Estado es admitida en los ejércitos regulares oficialmente. El saqueo, el secuestro o cualquier otra forma de violencia contra la propiedad y las vidas de los civiles es considerada como delito en los ejércitos. Sin embargo, siguen siendo prácticas habituales en muchos grupos armados insurgentes, terroristas y, lógicamente, del crimen organizado.

En cierto modo, es difícil distinguir y establecer los parámetros que definen las actividades criminales en función de los actores involucrados (preestatales, estatales o no estatales) diferenciándolos de los otros. Antes bien, la actividad criminal se presenta de forma difusa en un amplio espectro que abarca entre dos polos opuestos, desde las operaciones militares puras con objetivos claramente definidos hasta la delincuencia organizada o espontánea. El pillaje, el saqueo y la destrucción de campos y poblaciones mediante acciones violentas se han presentado a lo largo de la historia bajo tres formas⁵:

- Como **denegación de recursos al adversario**, para privar al ejército rival de víveres, ganado y otros recursos, estrangulando una logística basada en vivir sobre el terreno. Se trata de un modelo clásico muy frecuente en la Antigüedad.
- Para el **abastecimiento de las tropas** en campaña, como solución logística mediante el saqueo, pero sin recurrir a la destrucción.
- Como **ingreso económico para financiar o incentivar** a los participantes en la campaña.

En cuanto al secuestro y la toma de prisioneros, también se ha presentado con varias finalidades:

5 Los términos “pillaje” y “saqueo” están estrechamente relacionados entre sí y vinculados a los conflictos armados. La Real Academia de la Lengua Española define *pillaje* como “hurto, latrocinio, rapiña”, y en el contexto militar “robo, despojo, saqueo hecho por los soldados en país enemigo”. “Saquear” se define como “1. Apoderarse violentamente los soldados de lo que hallan en un lugar// 2. Entrar en una plaza o lugar robando cuanto de halla// 3. Apoderarse de todo o la mayor parte de aquello que hay o se guarda en algún sitio”. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Real Academia Española, 1992 (vigésima primera edición).

- **Evitar que los efectivos apresados puedan regresar al combate**, privando al enemigo de recursos humanos.
- **Esclavizar a los prisioneros para ponerlos a la venta** y a disposición del sistema productivo propio, privando al enemigo de recursos humanos y obteniendo ingresos.
- **Secuestrar a prisioneros de alto valor económico** para obtener ingresos económicos como rescate.

Otro factor que ha conducido al crimen organizado en bandas armadas ha sido la práctica de ciertas actividades lucrativas ilícitas que conducía invariablemente al enfrentamiento armado con las autoridades. El desarrollo de bandas armadas era en este caso una respuesta para hacer frente a unidades militares o paramilitares. Es el caso de la práctica del contrabando y de la extorsión mediante recaudación ilícita y con amenazas por los bandoleros europeos en los siglos XVIII y XIX en países como Francia y España, que después han sido una pauta habitual en otras épocas y en otras regiones del mundo⁶. En ellos pueden distinguirse tres rasgos:

- Los **contactos con la delincuencia organizada urbana**, que permiten el desarrollo paralelo de sus actividades en zonas rurales o deshabitadas, consideradas como “tierra de nadie” hasta la ocupación efectiva por fuerzas del orden.
- El **desarrollo de una relación de simbiosis con determinados sectores de población marginales del campo y la ciudad**, que se beneficiaban de las actividades delictivas viendo en los bandoleros una “justicia alternativa” al orden establecido, basado en la desigualdad. Esta simbiosis práctica e ideológica desarrolla la figura del bandido como “héroe popular” en determinados círculos sociales en los siglos XVIII y XIX en el contexto del conflicto social de fines del Antiguo Régimen y el desarrollo de la Revolución Industrial.
- La **constitución de bandas de delincuentes armados, numerosos y con estructura paramilitar, similares a grupos guerrilleros**. En Francia las bandas armadas del siglo XVIII tenían cientos e incluso miles de efectivos, como llegó a ocurrir en las flotas corsarias del Atlántico en el siglo XVII. En España, las bandas guerrilleras que participaron en las guerras napoleónicas incluían miembros de origen proscrito, y muchos de ellos actuaron posteriormente en

⁶ Existen claras analogías entre estas bandas armadas ya históricas en Europa y las que operan en América del Sur y Central en la actualidad.

tiempo de paz en bandas armadas delictivas, confirmando una ambivalencia entre fuerza guerrillera y bandolerismo.

Crimen, método y motivaciones

En el crimen organizado se pueden identificar como motivaciones —en un proceso acumulativo y no excluyente— la búsqueda de lucro económico, el ejercicio del poder a través de redes de clientelismo, la protección armada de sus actividades delictivas y la proyección de su poder sobre un territorio que pretende controlar y gestionar. A partir de un cierto nivel de desarrollo de la organización criminal, se ha producido a lo largo del tiempo y a través de diversas formas de violencia delictiva una tendencia al *control prioritario de recursos económicos*, sea como control de la producción ilegal de bienes y servicios, como sistema impositivo por mecanismos de extorsión o por control de flujos comerciales y transacciones ilícitas. En este sentido, el crimen organizado y determinadas formas de terrorismo van más allá de los métodos de captación de recursos con carácter irregular o esporádico típicos de la delincuencia común (por ejemplo, robos o secuestros en acciones de tipo oportunista) y buscan métodos más estables y sistemáticos para financiar su organización y actividades o con fines de lucro personal. Esta tendencia también es característica de otros tipos de actores no estatales, como las guerrillas insurgentes con pretensión de establecer mecanismos de gobierno y gestión propios sobre un territorio, fuera de la legalidad, aprovechando un vacío de poder o enfrentándose por la fuerza con instituciones dotadas de fuerzas armadas y de seguridad débiles.

El control de flujos exteriores y transacciones ilícitas de determinados productos o servicios es un recurso habitual. Ejemplos de ello son el cultivo y tráfico de drogas y la relación entre las redes criminales, los cultivadores en las zonas de origen y los distribuidores. Lo mismo ocurre con la trata de persona, con la extracción ilícita de petróleo o con la minería ilegal de oro, plata, esmeraldas y diamantes, que ha creado verdaderas industrias extractivas ilegales bajo su control en algunos países⁷. En este marco, dentro de las redes del crimen organizado se ha detectado la tendencia a crear una división funcional de actividades:

- Cultivo, producción o adquisición (drogas, armas, metales preciosos, diamantes, petróleo, etc.).
- Procesamiento del producto.

7 Como ha ocurrido en Colombia, en África Central, Libia, Irak y Siria.

- Medios de protección armada de los canales de distribución.
- Comercialización y venta.

La relación entre las dos últimas funciones, la protección armada de la actividad criminal durante la comercialización, ha sido con frecuencia uno de los factores clave en el origen de unidades paramilitares del crimen organizado y el que alimenta la simbiosis entre el control de recursos económicos y el mantenimiento de unidades armadas. Obviamente, en el caso de milicias de tipo terrorista la actividad económica está supeditada a objetivos estratégicos específicos, a los que sirve como un medio, más que como una finalidad. Pero en el proceso se desarrolla una red de relaciones e intereses que genera una dinámica propia y oportunista por parte de determinados actores, que se integran en el sistema como forma de vida y con afán de lucro a través del contrabando.

Otro rasgo característico en el desarrollo de redes criminales es una evolución que suele conducir hacia la confrontación con organizaciones rivales o a la asociación con organizaciones más poderosas. La confrontación entre organizaciones criminales rivales en la lucha por el control de un territorio o de una actividad es un fenómeno frecuente, que conduce a choques violentos entre organizaciones armadas. Ejemplo de esta tendencia son los enfrentamientos entre organizaciones narcotraficantes en México, en una confrontación armada por el control territorial.

La interacción entre redes criminales ha llevado también a formas de desarrollo y crecimiento mediante el establecimiento de *vínculos de asociación* entre bandas menores de delincuentes y organizaciones criminales más importantes a través de la subcontratación de servicios, delegación de funciones de protección armada local y la gestión de las redes de distribución de los productos objeto del tráfico ilícito. Así, pandillas de delincuentes formadas inicialmente de modo espontáneo por sectores marginales con el fin de ejercer el control en barrios urbanos específicos y dedicadas a la delincuencia mediante el robo y la extorsión han acabado integrándose en redes mayores del crimen organizado, extendiéndose a la región centroamericana e incluso más allá⁸. Este tipo de actividades ha llegado a desarrollarse también a grandes distancias a través de la reproducción de estas mismas redes en los países donde ha habido emigración y establecimiento de comunidades en zonas urbanas de determinadas dimensiones. Esta asociación y delegación o subcontratación de funciones supone una vía de desarrollo de

8 Es el caso de las maras en El Salvador.

organizaciones criminales más complejas y de mayores dimensiones, que llegan a operar en varios países e incluso en varios continentes.

Este proceso evolutivo en el desarrollo de nuevas funciones y del alcance territorial del crimen organizado se ha producido también en la piratería. En Somalia, el origen de las redes de piratas está en las fuerzas de protección costera de carácter privado creadas por el crimen organizado local, ocupando el vacío que ha dejado el derrumbamiento del frágil Estado somalí y de sus fuerzas de seguridad desde fines de los años 80 del siglo pasado. Dichas “fuerzas de protección costera” privadas han asumido ilegalmente funciones de control del mar territorial y de la zona económica exclusiva en beneficio propio para extender sus actividades delictivas. Con el argumento del “expolio y saqueo de recursos económicos marítimos por los extranjeros”, como si se tratara de un pseudoestado reclamando su supuesta soberanía, las redes criminales con base territorial estable en el continente han extendido las operaciones de piratería a larga distancia, dedicándose principalmente al robo y al secuestro. La evolución de este fenómeno, en el que existe una asociación entre bandas de piratas, integradas en redes controladas desde el territorio de origen, con las milicias armadas de los señores de la guerra que ejercen el control territorial en algunas zonas del continente africano, ha evolucionado hacia contactos con redes terroristas procedentes de Oriente Medio.

En otras zonas del mundo el fenómeno de la piratería ha tenido los rasgos típicos de la delincuencia común, sin argumentos políticos conocidos, ni intentos de gestión estable de territorios ni de aguas adyacentes. Como ha ocurrido en América del Sur y en el Caribe en algunos períodos, actualmente la piratería en el Sureste Asiático y en África Occidental tiene los rasgos típicos de la delincuencia común.

En cuanto a los modelos de confrontación entre organizaciones terroristas y otras entidades se puede distinguir los siguientes enfoques:

- Confrontación con el Estado en el que se hallan arraigadas y el territorio de origen.
- Confrontación con un Estado extranjero, extensible a sus aliados.
- Confrontación entre organizaciones terroristas.

En el caso de Al Qaida la confrontación ha sido triple. Por una parte se han enfrentado a las autoridades de los Estados donde estaba implantada inicialmente, empezando por el territorio de origen en Arabia Saudí y Yemen. También se han enfrentado a Estados Unidos, para posteriormente llevar la confrontación contra los intereses de todo Occidente, tanto en el plano político como en el

religioso, y con ambiciones de conquista territorial. Sin embargo, el propio desarrollo de la organización y su arraigo en zonas específicas de Afganistán y Oriente Medio donde gestionaba recursos económicos ha conducido a choques armados con otras organizaciones terroristas y criminales que competían por el control de los mismos territorios.

En fases sucesivas han pasado de ser redes clandestinas en territorios que no eran capaces de controlar a crear bases de operaciones clandestinas en zonas periféricas y de difícil acceso de los países de origen, para finalmente instalarse y desarrollar bases más sólidas en los territorios de países donde había un vacío de poder y elevada inestabilidad, especialmente en áreas remotas, con el objeto de extenderse luego a zonas rurales y urbanas gradualmente. En este proceso han emprendido una táctica de vinculación con los poderes fácticos locales, que han tolerado la redes terroristas así establecidas o han desarrollado algún tipo de simbiosis con ellas.

La pauta habitual es el desarrollo inicial de una actividad y de la captación de adeptos, con o sin ideas motrices, para luego emprender la búsqueda de un territorio en el que implantarse y crecer. El crimen organizado sin motivaciones ideológicas tiende a desarrollar redes de clientelismo y vínculos con algunos poderes fácticos para mostrar las “ventajas” de estar integrado o al menos tolerar sus actividades. Incluso hay organizaciones criminales que realizan actividades de apoyo económico a la población del territorio en el que operan con el fin de ganar su simpatía y colaboración, presentándose como “benefactor”.

En el caso de organizaciones criminales con motivación ideológica, principalmente a las calificadas de terroristas, esta dimensión de cooperación y “apoyo social” en busca de adeptos entre las comunidades locales —típica en algunas zonas de Oriente Medio y de la América andina— se combina con una fuerte campaña de concienciación ideológica y/o religiosa para reforzar sus filas y afianzar su poder. Como alternativa a la “cooperación voluntaria”, los terroristas ofrecen una represión extremadamente violenta.

Las acciones violentas de grupos armados se han clasificado también de forma diferente según la finalidad y la capacidad ofensiva de los agresores:

- **Violencia generalizada** e indiscriminada para crear terror colectivo e inseguridad.
- **Violencia selectiva** como forma de agresión individualizada y personal entre ciertos sectores de población, mientras se busca la popularidad en otros sectores no perjudicados directamente. Entre las prácticas frecuentes del terrorismo desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XXI se ha mantenido el

asesinato selectivo y el magnicidio. En muchos casos, ya desde el siglo XIX, el atentado se ha realizado con explosivos, por lo que el número de víctimas ha sido casi siempre más elevado, superando el número de víctimas de personas contra el que iba dirigido.

En muchos casos, organizaciones terroristas han recurrido a ambas tácticas de forma alternativa o sucesiva en el marco de una insurgencia. En períodos de debilidad o desintegración política e institucional de los Estados tienden a aparecer las formaciones armadas y de coerción paralelas al margen de la autoridad central. La degradación de la estabilidad y la seguridad da lugar a la aparición de diversos tipos de grupos armados (milicias, bandidos, piratas, bandas armadas de proscritos o fugitivos, etc.). Esta tendencia, frecuente en zonas alejadas de estructuras de poder estables e institucionalizadas, puede ser transitoria o cíclica en períodos de crisis institucional, dando lugar a formas de conflicto más cercanas a la táctica irregular arcaica que a la guerra entre sociedades preestatales.

Hay claros paralelismos entre la insurgencia contra las unidades militares estatales en algunos conflictos del presente y otros ejemplos de la Antigüedad en los que se evitaba el choque directo con tropas de un ejército en formación de combate, sustituyéndolo por el acoso a los destacamentos en desplazamiento y a las líneas de suministro, en una guerra de desgaste. La intervención occidental en Afganistán en 2001 ha encontrado de nuevo el modelo ancestral de resistencia al cambio y a la adopción de nuevos valores y de una nueva forma de organización política. Lo mismo ha ocurrido en Irak, Libia y Siria, en contextos diferentes.

Por otra parte, las milicias tribales y las guerrillas en pueblos no industrializados utilizan armas diseñadas en países industrializados o réplicas de las mismas, otro rasgo común de la difusión tecnológica, aunque con frecuencia se trate de modelos más antiguos que los de los ejércitos modernos. Las coaliciones de milicias armadas, la táctica irregular frente a un enemigo más fuerte y la proliferación del armamento han sido constantes en la historia. Lo mismo puede decirse de la piratería, que en el siglo XXI conserva aún algunos rasgos comunes con la de hace 300 años.

La disposición al combate de organizaciones criminales o terroristas en conflictos armados asimétricos está basada en el juego de suma cero, en el que unos ganan lo que otros pierden. Puede tratarse del acceso a zonas con recursos económicos, a actividades lucrativas o al control político, económico e ideológico de un territorio. En las organizaciones terroristas, este territorio se convierte en “santuario” para lanzar ataques más allá de sus fronteras contra el enemigo identificado (el Estado, un colectivo religioso, un país extranjero, otra organización

terrorista, etc.). En este modelo criminal-terrorista, la derrota de un contendiente supone su destrucción física, la ocupación de su territorio, la explotación de sus recursos o la transferencia de tributos a favor del vencedor. Este sistema de explotación social y económica permite la construcción de entidades organizativas y territoriales de mayor envergadura, e incluso la formación de entidades con rasgos preestatales arcaicos, lo que supone beneficios para los combatientes, que se convierten en élite o casta dominante beneficiaria de la exacción tributaria obtenida mediante la extorsión. La acumulación de recursos permite mantener con mayor facilidad una relación de fuerzas favorable en la interacción con otras organizaciones no estatales similares. Con las campañas de conquista en el curso de conflictos bélicos consiguen, además de poder, un santuario que da mayor garantía de supervivencia.

Mediante la infiltración en territorios estériles o despoblados buscan el control de vías de acceso para sus actividades económicas, flujos de suministro esencial de armas y productos o, en su caso, la capacidad de interceptar las vías de comunicación de sus adversarios para cortar sus suministros, captar recursos (secuestros y robos) o denegar el acceso al territorio. Esta situación se produce, por ejemplo, en el Sahel, inmenso territorio en el que operan células terroristas y criminales desde santuarios aislados, que sin embargo no pueden —ni pretenden— controlar ni gestionar el territorio. Es frecuente en casos así que surjan importantes tensiones con otros actores en la zona, estatales y no estatales, al convertirse en “tierra de nadie”.

Desde la Antigüedad hasta el Renacimiento, los referentes éticos para la limitación de la violencia eran vagos y ambiguos. La diferenciación entre actos criminales y daños asociados a acciones bélicas, más allá de las gestas heroicas y del ideal caballeresco que marcó el rumbo a muchos combatientes, estaba relacionada con la finalidad de las acciones armadas (objetivos militares claros frente al enriquecimiento propio mediante la delincuencia) y con la caracterización de los actores responsables de las mismas y de su relación con el poder político legítimo (actores estatales frente a actores no estatales). Así, acciones de violencia indiscriminada por unidades mercenarias o de corsarios podían ser asumidas como daño colateral de la guerra, pero una vez desmovilizados la misma conducta era considerada como delito de bandidaje o de piratería por sus propias autoridades.

Las campañas navales basadas en la concesión de patentes a corsarios, hasta el siglo XVII, dejaban en manos de estos últimos la responsabilidad de financiarlas mediante el saqueo de los buques y poblaciones de Estados rivales, sin incurrir en coste alguno para la corona que los movilizaba en favor de sus intereses. En la práctica, la relación proporcional en el vínculo riqueza-fuerza ha sido estable

hasta la actualidad, pero la relación causal fuerza-riqueza se mantuvo relativamente equilibrada solo hasta aquella época. Sin embargo, a lo largo de los siglos XVIII y XIX ha existido un debilitamiento gradual del vínculo funcional entre fuerza naval o militar y la generación de riqueza, al tener mayor arraigo entre la población y los estamentos político y militar los principios éticos sobre los límites de la violencia armada. Es decir, al tener que financiar con dinero público las campañas militares y navales para tener un control de todo el proceso y evitar el saqueo y el secuestro de prisioneros, la fuerza militar dejó de ser un factor decisivo en la generación de riqueza a largo plazo, dados sus costes económicos en la movilización militar y en la guerra⁹. Desde el siglo XVI se han hecho más frecuentes los casos de disociación entre ambos factores, ya que tiende a desaparecer la relación directa entre guerra y ganancia neta como causa-efecto, como lo prueban las dificultades fiscales de los Estados mercantilistas entre los siglos XVI y XVIII, a pesar de su poder militar y naval y de sus imperios coloniales. Tras un período inicial de éxito militar y político, lo habitual era utilizar los recursos económicos conseguidos en políticas cuyo coste a largo plazo era aún superior. Al mismo tiempo, la práctica de recurrir a unidades mercenarias o de corsarios que se autofinanciaban cayó en desuso por la dificultad de controlar sus operaciones en tiempo de paz y por sus actividades criminales en tiempo de guerra.

Finalmente, hay otro rasgo importante en las formas de organización de actores no estatales involucrados en actividades criminales: su habilidad para evolucionar y actuar de diversas maneras a lo largo del tiempo en diversos escenarios. Un factor clave es su aparición inicial como entidades o individuos separados, capaces de formar redes clandestinas dispersas en zonas y situaciones en las que se hallan en una situación de debilidad relativa, y concentrarse en otros casos para formar unidades más complejas sobre una base territorial.

Los piratas del Mediterráneo en la Antigüedad tenían capacidades fragmentadas y limitadas como redes locales de delincuentes. Sin embargo, el cambio de circunstancias a mediados del siglo I antes de Cristo les permitió formar redes mayores, reunir miles de efectivos comunicados entre sí y controlar puntos del territorio con fortificaciones, desde los que resistieron a las fuerzas terrestres y

9 Un ejemplo claro de esta tendencia es el de la España imperial, que invertía gran parte de los recursos obtenidos en América en gastos militares que contribuyeron a llevarla a la bancarrota en repetidas ocasiones. España cayó en bancarrota ocho veces en el período imperial, a pesar de los enormes recursos que recibía de los territorios del Imperio: 1557, 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1653 y 1680. Elliot, J. H., *La España imperial 1469-1716*, Madrid: Ediciones Ejército, 1981, pp. 213-398. Sobre la fiscalidad como factor de crisis en la España del siglo XVII, ver: Parker, Geoffrey (coord.), *La crisis de la monarquía de Felipe IV*, Barcelona: Editorial Crítica, 2006, pp. 173-253.

navales romanas. Un proceso similar caracterizó a los zelotes en el siglo I de nuestra era, que comenzaron realizando asesinatos selectivos y ocultándose en la clandestinidad para evolucionar posteriormente hasta formar unidades mayores de resistencia a fuerzas militares, en acciones de guerrilla o controlando fortificaciones.

Esta misma capacidad también se vio entre los ismaelitas nizaríes de los siglos XI-XII, que pasaron de realizar atentados selectivos con armas blancas a la formación de una red de fortificaciones y unidades paramilitares sobre un extenso territorio.

El ejemplo de los piratas entre los siglos XVI y XVII lleva a la misma conclusión: delincuentes en el mar y fugitivos al principio, llegan a formar unidades de más de 3.000 efectivos embarcados que lanzan ataques en islas y zonas continentales enfrentándose a fuerzas militares, para establecer una base territorial permanente con un sistema de gestión propio.

La tendencia a vincular individuos y pequeñas células clandestinas en redes más extensas explica hasta cierto punto la habilidad de las asociaciones proscritas no estatales para concentrar su fuerza y conseguir bases territoriales y económicas más sólidas cuando las circunstancias del contexto geopolítico lo permiten. Este proceso se desarrolla como si, inconscientemente, este tipo de asociaciones hubiesen perseguido la creación de entidades político-territoriales alternativas al Estado. En algunos casos lo consiguieron, aunque posteriormente evolucionaron hacia procesos de integración institucional en el sistema internacional de la época y sustituyendo los sistemas de extorsión por otros basados en tributos¹⁰.

Formación de redes, desarrollo organizativo y paramilitar, adquisición de bases territoriales en “tierra de nadie” y desarrollo de un sistema económico han sido, entre otros, factores clave en este proceso en el que las colectividades de actores no estatales dedicadas a actividades criminales luchaban por crecer y reafirmar su poder, frente a la alternativa de su integración en el sistema mediante un proceso de simbiosis, o de ser eliminados físicamente.

En la insurgencia hay también una dimensión política en el proceso de sublimación de motivaciones ideológicas, dando lugar a identidades étnicas, religiosas,

10 Tucídides cita en *La Guerra del Peloponeso* los orígenes asociados a la piratería en las sociedades políticas en las islas griegas y su interacción con Creta en la época de Minos. Otro ejemplo son los guerreros nómadas hiksos, que establecieron un reino en el antiguo Egipto que pervivió varios siglos. Por su parte, los piratas vikingos asentados en Normandía entre los siglos VIII y X consiguieron establecer las bases de un ducado integrado en la corona de Francia. En otros casos, las autoridades estatales fueron capaces de desalojar a piratas y bucaneros de las islas en las que estaban asentados, o integraron a sus componentes más destacados bajo la figura del corsario.

nacionalistas y distintas formas de asociación ideológica basadas en la transformación conceptual de los ideales de una solidaridad étnica, ideológica o religiosa, que se plasman también en nacionalismo radical o el extremismo religioso.

De estos procesos ideológicos han surgido motivaciones determinantes en los conflictos asimétricos, que se integran de manera diferente según los sistemas de valores imperantes en cada sociedad. De ellas surgen nuevas interpretaciones de la necesidad de obtención de recursos económicos, como hacen las bandas piratas somalíes al recurrir a conceptos asociados a la *soberanía económica* para justificar sus secuestros y robos. En otras sociedades ha dado lugar al concepto de *guerra santa*, relacionado no solo con referentes religiosos, sino también con un fuerte resentimiento ideológico a nivel colectivo e individual, casi siempre basado en una reinterpretación selectiva y distorsionada de la historia.

Desde principios del siglo XXI se ha introducido un nuevo elemento en esta evolución al surgir organizaciones terroristas que atacan a larga distancia a otros Estados en su propio territorio, contra la población civil y con el objetivo de destruir y sembrar el terror en las sociedades elegidas como víctimas, utilizando también a individuos residentes reclutados en sus propios territorios mediante redes de adoctrinamiento ideológico, y sin ninguna forma de ventaja territorial o económica.

La emergencia de estas amenazas asimétricas fuerza a definir, para la acción de seguridad exterior de los Estados afectados, nuevas fronteras cambiantes e inestables —tangibles o intangibles—. En unos casos se trata de lugares remotos o aislados, y en otros de zonas muy próximas dentro del propio territorio, donde existen amenazas en gestación que no son percibidas hasta que no se manifiestan, o hasta que se detecta una relación directa entre lo que sucede en dichas regiones y el impacto en la seguridad del Estado.

PARTE II

Las formas delictivas de la violencia armada

“The permutations of enemies and modes of warfare are endless: terrorists might gain access to WMD, renegade states might plant bombs in public places, a mischievous hacker might insinuate himself into the computer networks of a country’s military establishment, while drug cartels might arm themselves for pitched battles. Governments require a set of capabilities that can provide the flexibility and versatility to cope with this wide range of contingencies. The more warfare becomes intermingled with normal civilian activity, whether as militias rather than regular forces, international criminal networks developing their own armies or military intelligence being gathered using commercially available systems, the more difficult it is to respond by conventional military means”.

Lawrence Freedman, *The Revolution in Strategic Affairs**

* *The Adelphi Papers*, vol. 38, 1998 , issue 318. Londres: International Institute for Strategic Affairs, 1998, pp. 76-77.

El contexto internacional a principios del siglo XXI

La evolución del escenario mundial tras la Guerra Fría refleja tendencias de inestabilidad, en algunos casos relacionadas con vacíos de poder y en otros con factores de multipolaridad que afectan a la relación de fuerzas y las tensiones en diversas regiones. Hay indicios de que esta tendencia puede continuar en los próximos años con modelos de conflicto intraestatal, muchos de ellos internacionalizados, en los que operan actores estatales y no estatales. Por ello, la evolución actual en el escenario de seguridad mundial parece estar condicionada tanto por la incertidumbre política de ciertas regiones como por el cambio tecnológico impulsado por la competición estratégica entre Estados.

La frecuencia del conflicto intraestatal de baja y media intensidad va en aumento desde el último tercio del siglo XX. Se trata de conflictos de violencia armada de distintos tipos, en los que prevalecen cada vez con mayor frecuencia los modelos de insurgencia guerrillera, milicias armadas y violencia criminal sobre el conflicto armado interestatal. Todos ellos constituyen amenazas graves contra la seguridad nacional e internacional.

En las primeras décadas del siglo XXI se ha registrado un aumento del número de conflictos armados en todo el mundo. Existen diversos métodos para el análisis y la definición de la violencia armada, que pueden dar resultados diferentes en cuanto a la definición, número y categoría de los conflictos, pero todas las líneas de investigación sobre la evolución de su naturaleza en las dos primeras décadas de este siglo permiten identificar una tendencia clara hacia

la expansión de los conflictos asimétricos¹. Entre 2000 y 2012 se registraron 33 conflictos armados en el mundo, en los que se incluían 3 guerras entre Estados y 30 conflictos intraestatales. De estos últimos, 23 estaban relacionados con luchas por el poder gubernamental y otros 7 motivados por luchas territoriales². La mitad de estas guerras se internacionalizó con la intervención de otros Estados ajenos inicialmente al conflicto. En 2016 el número de conflictos armados de distinta naturaleza se estimaba en un número que varía entre 37 y 61 según la metodología empleada para contabilizarlos, la mayoría de ellos asimétricos, como ya se ha descrito anteriormente³. En 2016, en casi todos los conflictos armados

1 Hay metodologías que ponen mayor énfasis en la cuantificación de los conflictos de baja intensidad. El Uppsala Conflict Data Program (UCDP) contabiliza los conflictos en función del número de víctimas mortales en un año. Considera que hay “conflicto armado” cuando se producen al menos 25 víctimas mortales “en batalla” en un año, y el conflicto se define como “guerra” cuando el número de víctimas mortales en combates asciende a más de 1.000 al año. El método del UCDP se adentra de este modo en el análisis más detallado de la violencia organizada de carácter criminal y terrorista, junto a los conflictos militares contabilizados por otros procedimientos. Así, las nociones de guerra, terrorismo y criminalidad se aplican a la cuantificación de variables relevantes. No obstante, el criterio cuantitativo de 25 víctimas mortales en combate al año para definir un conflicto armado es discutible. Además, no queda suficientemente claro en qué categoría se incluyen los tipos de violencia armada que causan mortalidad sin que el enfrentamiento pueda definirse como “batalla”, que es el término que emplea el UCDP, como en los casos de violencia terrorista. El International Institute for Strategic Studies contabilizaba, según su propio método de análisis de variables, 37 conflictos armados en 2016. El SIPRI tomaba como referencia del UCDP 49 conflictos armados y 12 definidos como guerras. Sobre esta cuestión, ver: UCDP Conflict Encyclopedia (UCDP database), Uppsala: Uppsala Universitet, disponible en www.pcr.uu.se/research/ucdp/database/; e IISS Armed Conflict Survey 2017, disponible en <https://www.iiss.org/en/publications/acs/by%20year/armed-conflict-survey-2017-8efc>.

2 La fuente de estos datos hasta 2009 es el SIPRI. Ver: *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo: SIPRI, 2010, pp. 61-62. En el periodo 2010-2012 hay que añadir los conflictos armados en Libia, Siria y Mali, y desde 2014 el conflicto en Ucrania. Con el método del UCDP, el número de conflictos se elevaría en el periodo 2002-2011 a 73 conflictos con implicación estatal, 223 no estatales y 130 como consecuencia de actores de violencia unilateral.

3 Según el método cuantitativo del Uppsala Conflict Data Program (UCDP) había 61 conflictos calificados de “violencia no estatal”, 51 como “violencia estatal” y 24 como “violencia de una sola parte” con carácter unilateral. Para el objetivo de este ensayo, lo más relevante es la existencia de 49 conflictos armados de baja y media intensidad y 12 guerras en el mundo, tal y como analiza el informe del SIPRI en 2017. Por otra parte, según los datos del UCDP sobre el año anterior, publicados por el SIPRI en 2016, de los 50 conflictos armados activos en el año 2015, solo uno incluía un enfrentamiento entre Estados (India-Pakistán), lo que refleja la tendencia actual de la violencia armada y el aumento proporcional de conflictos asimétricos. El IISS contabilizaba 37 conflictos armados en 2016.

identificados en Asia Oriental y Meridional, África subsahariana, África del Norte-Sahel, Sudeste Asiático, América Central y del Sur, Cáucaso y Europa Oriental estaban involucrados actores no estatales y en la mayoría, al menos, un Estado. Solo en dos de ellos se enfrentaban directamente entidades estatales, mientras que el resto eran guerras civiles dentro de Estados, contra el gobierno o contra otros actores no estatales dentro de su territorio, a veces con participación de otros ejércitos regulares en las operaciones, o elevados niveles de violencia asociada al crimen organizado⁴. La mayor parte de estos conflictos ha tenido lugar en África, Asia, América Latina y Oriente Medio. Los conflictos armados más largos y violentos de este período han sido los de Afganistán, Somalia, Irak, Libia y Siria, pero una gran parte del aumento de la violencia en el período 2012-2016 se debe a la expansión de Dáesh⁵ por territorios de varios países. Estos datos, en constante evolución en el tiempo, reflejan los rasgos de la guerra en la actualidad y el creciente peso de los conflictos asimétricos asociados a guerrillas, terrorismo y crimen organizado.

La *revolución técnica militar* surgida en EE. UU. a finales del siglo XX ha producido cambios importantes en las fuerzas armadas de los países industrializados, incorporando nuevas tecnologías a los sistemas de armas conocidos y creando otros nuevos por innovación. Sin embargo, las formas de violencia armada asociadas a la delincuencia común, el crimen organizado, la insurgencia y el terrorismo en el marco de estos conflictos son la principal causa de mortalidad por violencia en el mundo, y las viejas tecnologías militares del siglo XX siguen alimentando la mayor parte de los conflictos armados y produciendo el mayor número de víctimas.

4 En África hubo entre 2000 y 2012 catorce conflictos armados, solo uno de ellos entre Estados (Etiopía-Eritrea); nueve tuvieron lugar en Asia, ocho de ellos intraestatales (aunque en uno de ellos se involucraron también dos Estados: India y Pakistán, pero con baja intensidad) y uno comenzó como una guerra interestatal en 2001 (EE. UU.-Afganistán), pero pronto derivó hacia un conflicto asimétrico (Estado afgano con apoyo de la ISAF frente a talibanes y Al Qaida); otros siete conflictos armados se produjeron en Oriente Medio, solo uno de ellos entre Estados (EE. UU.-Irak). En Europa destaca la guerra entre Rusia y Georgia en 2008, y en Iberoamérica el conflicto entre el Estado colombiano y las FARC.

5 Las redes terroristas integradas en Dáesh han sido denominadas de varias maneras en Occidente partiendo de su nombre originario en árabe: Al Dawla Al-Islamiya fi al Iraq wa al-Sham, que significa “Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL)”, y es el término que utilizan los informes de las Naciones Unidas (en inglés “Islamic State in Iraq and the Levant”, ISIL). No obstante, con frecuencia se le denomina también “Estado Islámico de Irak y Siria” con una interpretación diferente de su alcance territorial (“Islamic State in Iraq and Syria”, o ISIS por sus siglas en inglés). En este ensayo hemos preferido utilizar la denominación empleada en Naciones Unidas.

El concepto actual de *conflicto asimétrico* se ha desarrollado en las últimas décadas del siglo XX con una creciente percepción de las amenazas procedentes de grupos terroristas, crimen organizado y grupos guerrilleros, que han desplazado gradualmente a un segundo término a las amenazas clásicas de confrontación militar directa, aunque estas últimas no han desaparecido.

Esta asimetría entre adversarios de distinta naturaleza jurídico-política se caracteriza también por una disparidad de recursos, de fuerzas y también de tácticas, pero no se define solo por la naturaleza de los actores, sino también por su grado de desarrollo tecnológico y los recursos económicos y técnicos disponibles, que son de hecho los que condicionan sus respectivos métodos y tácticas. En la relación entre el fuerte y el débil en recursos y fuerzas, el primero prefiere la confrontación directa. El segundo, por el contrario, opta por el ataque sorpresa, el acoso y ataques rápidos para explotar ventajas relativas, seguidos de una rápida retirada. En la medida en la que esta táctica da frutos y el que la emplea es capaz de incrementar sus recursos, este puede optar incluso por el control parcial del territorio. En este contexto, se ha definido generalmente a los adversarios que optan por este tipo de tácticas como “guerrillas” o “insurgentes”, frecuentes en los conflictos de baja y media intensidad que han provocado la mayor parte de las víctimas humanas en las últimas décadas en todo el mundo. Es preciso citar también el modelo de conflicto denominado *guerra híbrida*, en la que fuerzas armadas no identificadas y milicias locales con apoyo exterior participan en escenarios de guerra irregular, como ha ocurrido desde 2014 en determinados territorios de Europa Oriental.

Lawrence Freedman reflejó en su obra *The Revolution in Strategic Affairs* una visión casi profética de lo que sería el contexto militar de las décadas posteriores a la Guerra Fría. Según Freedman, el conflicto del Golfo podría marcar el principio de una verdadera “revolución” si batallas futuras ofrecieran oportunidades similares para explotar la tecnología de la Revolución en Asuntos Militares. Sin embargo, dado que los EE. UU. y sus aliados parecen invencibles cuando se combate según sus reglas, sus futuros adversarios lucharán de forma diferente y, por lo tanto, los países occidentales se enfrentarán a oponentes que seguirán estrategias que contradicen la forma occidental de hacer la guerra⁶. Es esa “forma diferente” de hacer la guerra la que se basa en una asimetría que se caracteriza por una *disparidad de recursos, de fuerzas y también de tácticas*.

Sin embargo, el fenómeno ha existido durante milenios. En siglos pasados el recurso a tácticas de la *guerra irregular* se realizaba también en defensa del

6 Freedman, Lawrence, “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Papers*, vol. 38, art. 318, Londres: Oxford University Press / International Institute for Strategic Affairs.

territorio frente a un agresor más fuerte y mejor organizado⁷, y la asimetría no se definía solo por la naturaleza de los actores, sino también por su grado de desarrollo tecnológico, así como por los recursos humanos, económicos y técnicos disponibles, que son los que condicionaban sus respectivos métodos de organización y de actuación.

En las últimas décadas ha habido un resurgir gradual de la delincuencia en los patrones de la violencia armada en el mundo, con una clara tendencia al incremento de tensiones y conflictos con consecuencias letales que, por sus características, no siempre pueden definirse como “guerras”, pero están vinculados a ellas o constituyen formas paralelas de violencia armada organizada a gran escala. Cada año mueren en el mundo cientos de miles de personas por violencia con armas de fuego y explosivos improvisados, que constituyen la principal causa de mortalidad por causas violentas en el mundo. Esta violencia tiene un particular impacto en la población civil. Todo ello indica que la línea divisoria entre un conflicto armado y la violencia criminal es cada vez menos nítida. Esta es una cuestión en la que es conveniente subrayar las diferencias entre el concepto de guerra irregular y la simbiosis entre crimen y violencia armada en los conflictos asimétricos. Actualmente, la Convención de Palermo⁸ considera que un grupo actúa como “crimen organizado” cuando participa en la actividad tres o más personas, dando lugar a organizaciones implicadas en fraude, contrabando, narcotráfico, extorsión, robos, homicidio, secuestros y otros crímenes. Sin embargo, hay también otras definiciones en el marco de las leyes nacionales⁹.

7 Sobre la evolución de las formas de guerra irregular a lo largo de la historia, ver: Azar Gat, *op. cit.* Puede incluirse también en este modelo la piratería. Este fenómeno es conocido en el Mediterráneo desde la Antigüedad, dio lugar a enfrentamientos entre fuerzas navales de las polis griegas y, posteriormente, a las campañas navales de los romanos contra los piratas en los siglos II y I a. C. Destaca la campaña romana del año 67 a. C. contra los piratas cilicios.

8 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 15 de noviembre del 2000, mediante la Resolución A/RES/55/25 y firmada en Palermo el 15 de diciembre de 2000. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

9 El concepto de “organización criminal” tiene rasgos complejos y existen varias definiciones. El artículo 570 bis del Código Penal de España lo define como “la agrupación formada por más de dos personas, con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se reparten diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas”. Ley Orgánica 10/1995 del 23 de noviembre, del Código Penal, texto consolidado y actualizado en 2015, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>. Son rasgos comunes de este concepto que se trate de más de dos

Más del 80 % de las muertes violentas que se producen en el mundo son consecuencia principalmente de actuaciones de actores no estatales sin equipo militar moderno ni armamento sofisticado. Paradójicamente, dicha violencia letal alcanza los niveles más elevados en países en los que no existe un conflicto bélico. Destaca en ellos la importancia de las armas de fuego pequeñas y ligeras como causa de la mayor parte de las víctimas de la violencia letal, en comparación con la mortalidad provocada por el armamento moderno más potente. La violencia que se produce en los conflictos civiles por sublevaciones armadas, terrorismo, bandas armadas, pandillas urbanas, narcotráfico y, en general, del crimen organizado, adquiere carácter de *conflicto de baja o media intensidad*, aunque esté asociado normalmente a la delincuencia y no al choque entre ejércitos regulares. Dos ejemplos merecen destacarse en este contexto, en la medida en la que establecen nuevas pautas del conflicto armado inusuales hasta ahora:

- La irrupción de coaliciones de milicias armadas en Oriente Medio y Norte de África, que han llegado a controlar grandes extensiones de terreno y ciudades enteras partiendo de movimientos terroristas clandestinos.
- La aparición de varias modalidades de guerra híbrida en algunas zonas de Europa Oriental, Oriente Medio e Iberoamérica, en las que se combina la actuación de milicias armadas no estatales, grupos terroristas y actores paramilitares con apoyo estatal.

La derrota militar de Dáesh y sus aliados en 2017 ha marcado una nueva etapa del conflicto. Vencido, dividido y disperso, Dáesh ha perdido el control del territorio invadido previamente, pero intentará regresar a las actividades de insurgencia, terrorismo y crimen organizado. Su surgimiento en la clandestinidad, su rápida expansión, su auge y caída, seguido de una derrota y dispersión, recuerdan en cierto modo a la secta de los nizaríes entre los siglos XI y XIII, a su evolución y a sus mutaciones sucesivas. Pero es improbable que Siria e Irak vuelvan a ser Estados integrados y con cohesión durante los próximos años. Las fracturas de sus respectivos territorios y la presencia en ellos de distintos poderes y autoridades —locales o extranjeros— plantean nuevos retos a las autoridades centrales de dichos países, mientras los componentes de Dáesh se transforman en otros tipos de

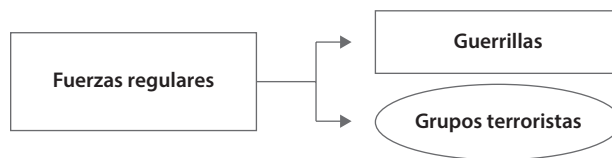
personas con el fin de cometer delitos, con una jerarquía y disciplina, y con permanencia temporal. El umbral de la definición, según la Decisión Marco 2008/841/JAI del 24 octubre del Consejo Europeo de Lucha contra la Delincuencia Organizada, estaría en conductas delictivas sancionadas con más de cuatro años de privación de libertad.

organización, con nuevas y dispersas alianzas, sin llegar a desaparecer. En Irak hay síntomas de asociación entre la insurgencia —vencida y dispersa— y las redes del crimen organizado que han operado durante tantos años en el país y en toda la región, como una forma de supervivencia.

Uno de los rasgos de las formas actuales de terrorismo y guerra irregular, en particular el yihadista tanto en Afganistán como en Oriente Medio, es su capacidad para evolucionar en ciclos de concentración y dispersión según las circunstancias en el escenario geopolítico, pasando de constituir pequeñas células subversivas en zonas urbanas a formar unidades de guerra irregular y milicias armadas capaces de mantener el control del territorio frente a ejércitos regulares. Frente a cambios en el equilibrio de los factores externos bajo presión exterior, los terroristas se dispersan o se concentran reorganizándose para adoptar otra configuración y funciones.

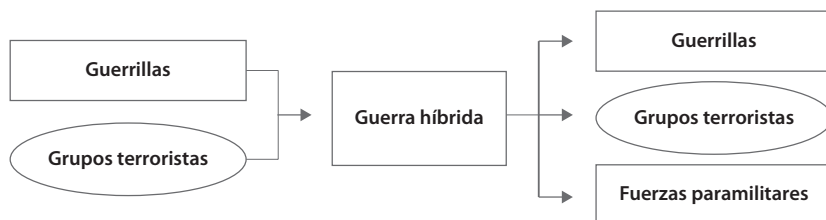
La evolución de este tipo de conflictos en los últimos años en África, Oriente Medio y Afganistán permite deducir la existencia de algunas pautas estables en el comportamiento de estas organizaciones armadas, casi siempre relacionadas con el nivel de la presión militar-policial de las fuerzas estatales. En unos casos, como ocurrió en Irak tras la guerra de 2003, el punto de partida es la disolución de las fuerzas regulares de un ejército tras una derrota militar. De su fragmentación surgen unidades guerrilleras, pero también células terroristas clandestinas que no llegan a tener un control estable del territorio. En fases posteriores hay escenarios en los que unidades guerrilleras de insurgentes y células terroristas confluyen en un teatro de operaciones y desarrollan modalidades de coordinación o integración, llegando a formar unidades de mayor envergadura y complejidad —incluso de tipo paramilitar— en busca del control del territorio. Sin embargo, una sucesión de reveses militares puede conducir al abandono de la base territorial y a una involución estructural y funcional, retornando a la naturaleza anterior guerrillera-terrorista, a medida que se diluye la estructura paramilitar basada en frágiles alianzas.

Modelo de evolución 1



Una parte de las fuerzas regulares de un ejército se disuelve tras una derrota en unidades guerrilleras, pero otras se convierten en células terroristas, como ocurrió en Irak tras la guerra de 2003. Estas unidades no llegan a tener un control estable del territorio.

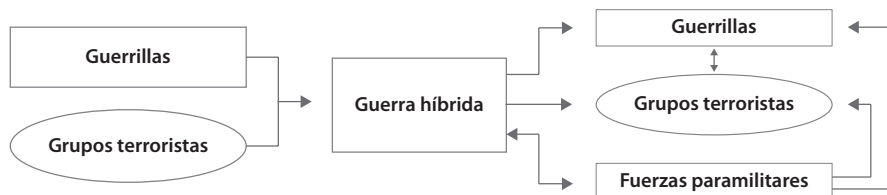
Modelo de evolución 2



Unidades guerrilleras de insurgentes y células terroristas confluyen en un teatro de operaciones y desarrollan modalidades de coordinación o integración, llegando a formar unidades de mayor envergadura y complejidad —incluso de tipo paramilitar— en busca del control del territorio. Se desarrolla un escenario de guerra híbrida. Posteriormente, una sucesión de reveses militares puede forzar al abandono de la base territorial y a una involución, retornando a la naturaleza anterior guerrillera-terrorista, a medida que se diluye la estructura paramilitar.

Finalmente, en los escenarios descritos la derrota militar, además de conducir al abandono de la base territorial y a una involución, favorece el desarrollo de flujos directos entre los restos de las fuerzas paramilitares en descomposición y otras unidades insurgentes y terroristas, que se alimentan mutuamente.

Modelo de evolución 3



Como en el modelo 2, unidades guerrilleras de insurgentes y células terroristas confluyen en un escenario y desarrollan modalidades de coordinación o integración, llegando a formar unidades de mayor envergadura y complejidad de tipo paramilitar en busca del control del territorio. Una sucesión de reveses militares conduce al abandono de la base territorial y a una involución, retornando a la naturaleza anterior guerrillera-terrorista, a medida que se diluye la estructura paramilitar. Entre los restos de las fuerzas paramilitares en descomposición y las unidades insurgentes y terroristas se desarrollan flujos directos que se alimentan mutuamente.

En realidad, los tres modelos están estrechamente relacionados, y se presentan como fases sucesivas de un conflicto, en el que los flujos de combatientes terroristas se desplazan a distintos escenarios según las circunstancias y adoptan distintas formas de organización y táctica según la relación de fuerzas sobre el terreno.

Insurgencia y terrorismo

Insurgencia y terrorismo son dos conceptos diferentes y claramente definidos. Hay grupos armados insurgentes que no recurren al terrorismo y respetan las normas básicas del derecho internacional humanitario cuando luchan por una causa. También ha habido, y aún existen, grupos terroristas que no tienen la capacidad o la intención de evolucionar hacia formaciones paramilitares para la guerra irregular. Sin embargo, actualmente es cada vez más frecuente la relación entre ambos conceptos, como si se tratase de dos dimensiones tácticas de una misma estrategia. En este ensayo nos referiremos al fenómeno de asociación entre la insurgencia, el terrorismo y la criminalidad, dejando al margen de este estudio aquellos casos en los que un grupo insurgente se comporte como una fuerza militar y respete los principios del derecho internacional humanitario recogidos en las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos.

Asimetría, insurgencia, guerra irregular y terrorismo

Las diferencias en la naturaleza de los actores no estatales, incluidos sus respectivos niveles de desarrollo tecnológico, así como los recursos económicos y técnicos a su disposición, condicionan sus respectivos métodos y tácticas. La disparidad de capacidad militar, de recursos y de diferencias tácticas y estratégicas permite definir una *relación asimétrica* entre los contendientes, dando lugar a ciertos rasgos propios de la guerra irregular, y también del terrorismo. Todo movimiento armado no estatal tiene una motivación política, fundamental para movilizar a la base social de la organización. Desde este punto de vista,

es esencial el liderazgo político de la organización y contar con apoyo popular para su funcionamiento y expansión¹.

Al abordar las causas de la insurgencia es preciso tener en cuenta la existencia de factores que permiten determinar sus fundamentos y origen. Entre las causas raíces de un movimiento de insurgencia se hallan el apoyo interno o externo que recibe dicho movimiento; su centro de operaciones en la población local; los recursos disponibles y la base de apoyo en la población local; las armas, el equipo y tácticas empleadas; el entorno operativo en el que se desarrolla la campaña². En la insurgencia pueden distinguirse los siguientes enfoques³:

- Conspiración, sin acciones informativas ni atentados de carácter abierto y propagandístico, normalmente sin base popular o con una base muy reducida.
- Militar, originado por escisión de las fuerzas armadas y sin base popular.
- Urbano, dedicado a realizar ataques terroristas en zonas urbanas, subversión en células clandestinas reducidas, y con escasa base popular.
- Conflicto popular, que cuenta con una base social muy amplia, los militantes ejecutan acciones violentas de carácter público, uso intensivo de propaganda política, acciones enfocadas a desarrollar el arraigo popular del movimiento y a motivar el apoyo a la insurgencia.
- Identitario, con desarrollo de conceptos ideológicos —reales, distorsionados o falsos— sobre la historia, la raza, la lengua, la cultura, la religión y otros elementos que definen la identidad del grupo en oposición a “enemigos” reales o imaginarios. Se desarrolla el movimiento de resistencia en torno a la distinción entre su identidad y “la del otro”. Usa redes sociales preexistentes al movimiento que generan apoyo activo o pasivo a la insurgencia, dirigida por un reducido grupo de cuadros dirigentes.

Pueden distinguirse tres elementos básicos del procedimiento de utilización de recursos por unidades armadas insurgentes⁴:

1 Sobre esta cuestión, ver la obra de Mao Tse-tung *On Guerrilla Warfare*, escrita en 1937. Mao Tse-Tung, *On Guerrilla Warfare*, translated by Brigadier General Samuel B. Griffith, USMC, Washington: department of the Navy, 1989.

2 *The U.S. Army & Marine Corps Contrainsurgency Field Manual*, U. S. Department of the Army, Chicago: The University of Chicago Press, 2006, pp. 8 y ss.

3 *Ibidem*, pp. 113-115.

4 Thomas Edward Lawrence, tras su experiencia en la guerra de Arabia durante la Primera Guerra Mundial, denominaba a estos elementos “algebraico”, “biológico” y “psicológico”: “*The first confusion was the false antithesis between strategy, the aim in war, the synoptic regard seeing each*

- El conjunto de *condiciones estables*: el espacio geográfico, el relieve, los materiales e infraestructuras derivados de la actividad humana. En el ámbito militar se plasma en la superficie controlada, fortificaciones, trincheras y accidentes del terreno. Es también la base física del territorio, campo o ciudad, con sus infraestructuras. Frente a este elemento la táctica irregular implica una evolución indefinida, como un concepto intangible, sin frente ni retaguardia. Las infraestructuras vulnerables de un Estado ofrecen blancos accesibles. El ataque contra instalaciones estratégicas es otra opción (puertos, aeropuertos, redes de comunicaciones, centros de administración, puntos críticos en concentraciones urbanas).
- Conjunto de *recursos humanos y materiales de la fuerza*: frente al concepto convencional de las formaciones militares, la táctica irregular implica la *ruptura de contacto*, descubrir la presencia solo en el ataque, no ofrecer blanco al adversario y estudiar las opciones de ataque por sorpresa al material e infraestructuras⁵. Esta dispersión y carácter indefinido permite explotar debilidades para actuar en los escenarios descritos en el apartado anterior dificultando los mecanismos de alerta e interceptación.
- El conjunto de *elementos psicológicos e inmateriales*: entre ellos se destaca el objetivo ideal que persigue la acción, la organización ideológica, el estado de la moral y la capacidad de influir en el ánimo del adversario. El impacto psicológico de una acción sorpresa, en la retaguardia del adversario, en una infraestructura crítica o en un área de población puede tener consecuencias importantes, independientemente de su capacidad destructiva.

Los actores no estatales que emplean una táctica irregular intentan imponer al Estado agredido el despliegue de medios de defensa pasiva, haciéndole evolucionar posteriormente hacia acciones que le obliguen a extender gradualmente el dispositivo de protección y a dispersar sus recursos, al obligarle a reforzar la

part relative to the whole, and tactics, the means towards a strategic end, the particular steps of its staircase. They seemed only points of view from which to ponder the elements of war, the Algebraical element of things, a Biological element of lives, and the Psychological element of ideas". Lawrence, Thomas Edward, *Seven Pillars of Wisdom*, pp. 504-505. La misma idea reaparece en *La guerrilla en el desierto*, del mismo autor, pp. 31 y ss.

⁵ "Most wars were wars of contact, both forces striving into touch to avoid tactical surprise. Ours should be a war of detachment. We were to contain the enemy by the silent threat of a vast unknown desert, not disclosing ourselves till we attacked. The attack might be nominal, directed not against him, but against his stuff; so it would not seek either his strength or his weakness, but his most accessible material". Lawrence, Thomas Edward, *Seven Pillars of Wisdom*, p. 513.

vigilancia en sus puntos débiles. En el enfrentamiento asimétrico la parte más débil evita el choque directo con la más fuerte y el agresor actúa como lo haría un fluido sobre elementos sólidos, penetrando por los puntos donde la resistencia es menor. El agresor que tiene la iniciativa en la acción asimétrica intenta explotar esa dispersión de recursos y sorprender al adversario cambiando rápidamente la relación existente entre el espacio y los efectivos, en un marco de incertidumbre, recurriendo a las siguientes pautas:

- La búsqueda de una zona protegida, base o retaguardia del agresor, que no ofrezca un blanco definido al adversario.
- Explotar las limitaciones de un adversario técnicamente complejo y organizado al proteger el espacio geográfico, adaptándose a él y forzándole a cumplir una doctrina de dispersión de sus recursos. Esta dispersión del más fuerte conduce a la *debilidad relativa*.
- Buscar el apoyo de individuos o de un sector de la población para que actúen como cómplice, con un número suficiente de simpatizantes pasivos que faciliten la infiltración. Esto es particularmente importante para obtener el perfil del agente con acceso a infraestructuras críticas.
- Disponer de recursos humanos propios, rápidos, resistentes, móviles e independientes.
- Atacar donde el adversario es más débil o no está presente y en alerta.
- Provocar una respuesta del Estado con presencia policial o militar en zonas públicas, convirtiendo a estas fuerzas en nuevos objetivos terroristas.

La asimetría en fuerzas y táctica está condicionada por la naturaleza de los actores, y por sus respectivos niveles de desarrollo tecnológico, recursos económicos y capacidades técnicas. En el contexto actual, es necesaria una filosofía operativa que tenga en cuenta la asimetría no solo en la identificación de los actores y de su naturaleza política o jurídica, sino también en su dimensión metodológica, ya que la asimetría no solo se define por la naturaleza de los actores, sino también por su grado de desarrollo tecnológico y sus recursos, aplicados a una táctica concreta.

En cuanto a las tácticas empleadas en los procedimientos de insurgencia, destacan la propaganda ideológica; manifestaciones masivas que provocan reacciones de fuerza desproporcionada de las autoridades; engaños; acoso y amenazas a ciudadanos que no comparten la misma ideología y objetivos; las falsas alarmas y amenazas; emboscadas armadas; asesinatos selectivos; sabotaje; atentados con explosivos; atentados con efectos químicos, biológicos, radiactivos o nucleares;

denegación de acceso a territorios o zonas sensibles; bloqueo de comunicaciones y medios de transporte; secuestro y toma de rehenes; toma de edificios públicos con fines mediáticos; incendios; infiltración subversiva; asaltos y ataques contra instalaciones críticas o contra zonas frecuentadas por el público con gran impacto mediático.

En las últimas décadas, algunos grupos terroristas han desarrollado una capacidad creciente para generar y mantener de forma sostenida el territorio y el apoyo popular, o al menos la tolerancia de la población civil. Se considera que este apoyo o tolerancia popular es el principal centro de gravedad de la insurgencia, al proporcionar a milicias armadas y organizaciones terroristas distintas capacidades y recursos esenciales. Por ello, al evaluar la capacidad de una guerrilla o de una organización terrorista es importante conocer el grado de apoyo ofrecido por la población local⁶, pues de ello depende que dispongan de zonas de retaguardia seguras, libertad de movimientos, apoyo logístico y financiero, inteligencia y reclutamiento de militantes. Hay distintas formas de apoyo a un movimiento de insurgencia según el origen de los recursos y el grado de implicación en sus actividades: apoyo externo, activo o pasivo; y apoyo interno, activo o pasivo⁷.

El apoyo pasivo interno de la población en la fase inicial de una organización terrorista o de milicias insurgentes es fundamental para su desarrollo y consolidación. Este apoyo o “tolerancia inicial” es determinante para la eficacia a largo plazo de la organización, ya que gracias a ella son capaces de desarrollar sus recursos y capacidades ofensivas. A medida que estas se desarrollan, suelen obtener más apoyo popular si hay una buena propaganda mediática. En ese sentido, el apoyo o la tolerancia de la población civil se concibe como un recurso desde un enfoque de suma cero, ya que lo que se considera una ganancia para la guerrilla o el grupo terrorista en cuestión es a la vez una pérdida para las fuerzas del Gobierno. En muchas ocasiones, la tolerancia también se consigue mediante la intimidación y la coerción violenta, por lo que el apoyo pasivo se obtiene contra la voluntad de la población civil. Sin embargo, la tolerancia hacia la presencia de grupos terroristas o insurgentes también se consigue por la falta de confianza hacia las fuerzas gubernamentales. Este apoyo pasivo interno no supone necesariamente un apoyo material a los insurgentes o terroristas.

Existe también un tipo de apoyo activo interno que se manifiesta a través del reclutamiento de locales, el apoyo logístico o financiero a los terroristas e insurgentes, o proporcionando inteligencia sobre las fuerzas gubernamentales y sus

⁶ U.S. Department of the Army, *op. cit.*, pp. 101-117.

⁷ *Ibidem*, p. 104.

desplazamientos. Un apoyo popular interno más decidido puede proporcionar zonas seguras de retaguardia, además de asistencia médica, medios de transporte y otras acciones complementarias que ayudan a los insurgentes, incluido el proselitismo.

El apoyo activo a los actores no estatales también se puede obtener del exterior, es decir, financiación, apoyo logístico, armas, adiestramiento, reclutamiento de combatientes y zonas de retaguardia seguras. Este apoyo puede obtenerse de militantes afines situados más allá de las fronteras del Estado, y también de organizaciones no gubernamentales con la misma ideología y objetivos, o incluso de Gobiernos extranjeros.

Finalmente, existe un apoyo exterior pasivo, que se basa en la inacción del Estado ante la presencia de una organización guerrillera o terrorista extranjera en determinados territorios bajo su jurisdicción, que puede culminar con el reconocimiento de su legitimidad por ese Gobierno.

En el contexto del conflicto armado, o en la fase previa, los métodos a los que recurren las organizaciones terroristas e insurgentes consisten en la persuasión proselitista, la coerción, la provocación de una reacción de fuerza desproporcionada por las fuerzas de seguridad, o incluso implicando a combatientes que persiguen los mismos objetivos por motivaciones personales o razones diferentes. La persuasión se puede utilizar en estos casos para reforzar el apoyo interno o externo a su causa mediante la atracción carismática de ciertos individuos, el proselitismo ideológico o religioso, la promesa de corregir agravios, o mediante demostraciones de fuerza. Estas últimas pueden presentarse como refuerzos negativos para la población realizadas con el objeto de intimidarla, tales como ataques violentos y coerción; o como refuerzos positivos para incentivar la cooperación mediante programas de ayuda social para sectores desfavorecidos, entre los que se pretende captar apoyo y fomentar la militancia.

La coerción incluye tácticas terroristas de violencia física y de amenaza de violencia. Estos pueden ser métodos efectivos a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo acaban minando la confianza de la población en los insurgentes y provocando la reacción contraria. Su eficacia para obtener un apoyo pasivo continuado depende de la capacidad para mantener la intimidación de forma sostenible.

La provocación de reacciones de fuerza desproporcionadas de las autoridades gubernamentales implica conducir las a tácticas represivas excesivas, que puedan alienar a la población local y provocar su desconfianza en las fuerzas contrainsurgentes.

En cuanto a la implicación de combatientes apolíticos en el conflicto, las organizaciones terroristas e insurgentes la pueden conseguir mediante procedimientos

ajenos a la ideología y a las luchas políticas o religiosas. Entre las motivaciones posibles destacan los incentivos económicos, promesas de venganza o la idea de combatir en una “guerra revolucionaria”. Este enfoque también abre paso a la implicación de redes criminales que ven en el conflicto una oportunidad de saqueo, contrabando, narcotráfico y tráfico de armas o de personas.

Las organizaciones terroristas y guerrilleras recurren sistemáticamente a actividades de desinformación y comunicación pública con el objetivo de socavar la legitimidad de las autoridades y de las fuerzas de contrainsurgencia. Igualmente, la propaganda les permite encubrir o justificar actividades criminales y aquellas que suponen la violación de las leyes nacionales o del derecho internacional humanitario. Esta actividad de comunicación pública también tiene como objetivo fundamental generar apoyo popular. Por ello, el contenido de los mensajes suele centrarse en ideas o en interpretaciones de los hechos que distorsionan la realidad a favor de su causa, más que en hechos concretos, ya que la información objetiva no les interesa para alcanzar sus fines. El recurso a las redes sociales para difundir mensajes en internet ha aumentado considerablemente las capacidades de proselitismo e información de ese tipo de organizaciones⁸.

Las actividades políticas asociadas al terrorismo están estrechamente vinculadas a estos canales de información, utilizando para ello organizaciones políticas afiliadas o con una ideología afín, o “partidos pantalla”, que pretenden representar a las fuerzas insurgentes o los terroristas en el ámbito público. También ha adquirido importancia la figura de “lobos solitarios” que se dedican a la difusión de ideologías radicales y mensajes con objetivos terroristas.

Las actividades de violencia armada del terrorismo y la insurgencia se pueden clasificar en tres tipos: terrorismo, guerra irregular y guerra convencional. Las tres pueden darse en fases sucesivas, alternativas o de forma simultánea. Sin embargo, la guerra irregular y el terrorismo son amenazas de naturaleza asimétrica, que utilizan tácticas irregulares para conseguir el mayor impacto político y mediático posible, pero asumiendo el menor riesgo posible ante fuerzas de seguridad superiores y evitando el contacto directo con ellas.

Fuentes especializadas de las fuerzas de seguridad señalan, en relación con las operaciones de contraterrorismo, la importancia del control del territorio, de forma que es clave ocuparlo con efectivos y ejercer la vigilancia para evitar la

8 Sobre esta cuestión, ver: *S/2016/830. Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*. Nueva York: UN Security Council, 30 de septiembre de 2016, puntos 42-44.

creación de “santuarios” por parte de terroristas e insurgentes. La experiencia demuestra que una vez un grupo terrorista establece control sobre el territorio de su santuario, donde operan impunemente, es mucho más difícil debilitarlo o recuperar el control territorial.

En el terrorismo la violencia se dirige contra la población civil, eligiendo como objetivos a los no combatientes y a personas y lugares que produzcan el mayor efecto político e informativo.

En la guerra irregular, formaciones armadas de mayor volumen y capacidad hostigan a fuerzas militares o de seguridad gubernamentales, y asaltan objetivos estratégicos, evitando enfrentamientos directos decisivos, salvo que tengan la certeza absoluta de una victoria. En este último caso, el objetivo es desbordar a las fuerzas contrainsurgentes, más que conseguir una derrota militar decisiva sobre ellas.

En algunos casos las milicias armadas o fuerzas guerrilleras también utilizan tácticas convencionales cuando perciben que su posición relativa es de superioridad y disponen de suficientes capacidades militares y de apoyo; siempre que puedan realizar una concentración de fuerzas rápida y efectiva frente a unidades gubernamentales. Este ha sido el caso de Dáesh en Oriente Medio.

La guerra irregular requiere una organización compleja a nivel político y militar, con un sistema jerárquico inicialmente clandestino, lo que requiere un desarrollo estructural más allá de una posible fase inicial de improvisación. Su organización táctica depende de las necesidades operativas. Utiliza una amplia variedad de armamento, incluyendo el obtenido de fuentes externas como apoyo, por contrabando, capturado al enemigo e incluso de fabricación propia. Esta diversidad de fuentes y materiales implica una logística compleja.

La base social de apoyo al movimiento es la fuente de reclutamiento selectivo, de apoyo logístico y de información. Los movimientos guerrilleros suelen empezar en zonas rurales donde cuentan con apoyo popular, y una vez consolidada la base territorial inicial se extienden a otras zonas, incluidas las urbanas. Esta estrategia rural se adapta a factores políticos, geográficos y sociales de diversa naturaleza, persiguiendo la creación de un santuario que sirva de base y retaguardia, garantizado por una población favorable al movimiento. En el espectro de acciones armadas que puede realizar, la insurgencia abarca desde el combate contra fuerzas militares en determinadas condiciones hasta el empleo de tácticas terroristas cuando los dirigentes así lo deciden y cuentan con apoyo mayoritario.

El recurso a la movilización de niños, habitual en este tipo de conflictos, suele ser motivo de críticas y enfrentamientos con la población no combatiente. Esta situación es muy frecuente en África. También el movimiento yihadista en

Oriente Medio ha reclutado a miles de niños en Irak y Siria, que tras una breve formación son armados y enviados al frente o se dedican a la fabricación de explosivos, a guardar prisioneros o a actuar como personal de apoyo logístico. Esta tendencia ha aumentado a medida que la presión militar occidental en la zona de operaciones ha reducido el territorio controlado por los insurgentes del “Estado Islámico”. Los niños-soldado vienen a sustituir las bajas de adultos caídos en combate. Muchos de ellos han sido hechos prisioneros y se hallan en centros de detención de Irak acusados de colaborar o combatir al servicio del “Estado Islámico”. Esta práctica ha sido un recurso de algunas guerrillas en África subsahariana y América Central. Vinculados en algunos casos a prácticas criminales bajo la presión de los combatientes adultos, tienen después de su liberación importantes dificultades de reintegración social y rehabilitación.

La guerra irregular en el siglo XXI tiene muchas de las características que ha mostrado en tiempos antiguos, ya que la insurgencia y sus tácticas son tan antiguas como la guerra misma. Los movimientos guerrilleros y milicias armadas de la actualidad se enmarcan en este mismo esquema. Las tácticas de guerrilla y de terrorismo muchas veces son comunes en la insurgencia, aunque no siempre van unidas en un mismo movimiento, y se encuentran entre los enfoques más frecuentes de la guerra a través de la historia. Estos procedimientos se enmarcan en el concepto de guerra asimétrica, en el ámbito de enfrentamiento contra fuerzas regulares dotadas de equipo militar y táctica más sofisticados. Las fuerzas militares y de seguridad han considerado hasta finales del siglo pasado que la insurgencia y el terrorismo eran “contingencias de pequeña escala” en escenarios de conflictos de baja intensidad⁹. De hecho, este tipo de contingencias puede surgir en distintos tipos de conflictos y evolucionar de forma imprevisible en escenarios en los que la relación entre el compromiso de fuerzas militares y el impacto social de las operaciones militares adquiere una dimensión esencialmente política. La *gestión de la información* es una dimensión crítica en este tipo de conflictos, en el que en muchos casos se recurre a ataques que, aun teniendo poco efecto desde el punto de vista militar, pueden crear miedo e incertidumbre y atraer la atención de los medios de comunicación.

Dada la superioridad tecnológica y de recursos de las fuerzas armadas regulares, especialmente de las fuerzas militares de países industrializados, los adversarios irregulares o insurgentes bajo fuego enemigo tienden a evadirse de las capacidades militares superiores mediante la dispersión, la ocultación y el engaño. Sin

9 Freedman, Lawrence, “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Papers*, vol. 38, art. 318, Londres: Oxford University Press / International Institute for Strategic Affairs, pp. 74 y 75.

embargo, una organización terrorista capaz de realizar atentados aislados puede evolucionar en pocos años hasta convertirse en una fuerza paramilitar de miles de efectivos armados, como ha ocurrido con Al Qaida y Dáesh en la última década, pasando de un escenario de baja intensidad a otro de alta intensidad en poco tiempo y llegando a la intervención con capacidades de alto nivel tecnológico, como las redes de comunicaciones en tiempo real, uso de vehículos aéreos no tripulados y de navegación por satélite.

En estos escenarios, no es nítida la distinción entre combatientes y no combatientes, lo que conduce a evolucionar hacia conflictos que implican complejas interacciones con la sociedad civil y a elevados riesgos colaterales en el teatro de operaciones¹⁰. Además, dado el uso de medios de comunicación digital y redes sociales, la percepción del conflicto en la opinión pública es cada vez más importante, ya que los ciudadanos tienen acceso tanto a la información real como a la información manipulada, sin distinción clara de lo que es desinformación.

Ganar y retener la iniciativa en este tipo de conflicto requiere abordar las causas profundas de la insurgencia a través de operaciones que además de obtener el éxito militar generen estabilidad sociopolítica y económica, siendo capaces de proporcionar una gestión adecuada de los servicios esenciales para la población civil. Por ello, es necesario no solamente disponer de las fuerzas militares necesarias, sino también de recursos suficientes y capacidad de gestión en el plano civil, económico y judicial. Las milicias armadas buscan un equilibrio entre la capacidad de realizar operaciones de guerrilla y el control del territorio donde sea posible, mientras en paralelo realizan operaciones terroristas en los territorios controlados por el Gobierno. Esta es una práctica constante tanto en Afganistán como en las zonas en las que está activo el “Estado Islámico”.

Los distintos enfoques a los que puede recurrir un movimiento de insurgencia incluyen la conspiración, la guerrilla urbana, el conflicto armado popular con control de territorios y un enfoque socio-económico o identitario y étnico, así como la formación coaliciones en el territorio del Estado o con alianzas transnacionales de grupos afines. Los grupos insurgentes pueden utilizar la fuerza coercitiva para ofrecer “seguridad” a la población, e intimidar a las fuerzas de seguridad estatales para que tengan una actitud pasiva. Por el mismo método pueden recurrir a matar o a secuestrar a determinados líderes locales.

10 Freedman precisa a continuación: “*Military planners must consider potential enemies from fanatical terrorists to disaffected great powers. They must prepare for hostile acts, which can cover the spectrum from the improvised explosive device in a shopping mall to guerrilla ambushes to traditional battle to nuclear exchanges, and perhaps even ‘cyberwar’ directed against critical information systems*”. *Ibidem*, p. 76.

Los ciudadanos que tienen amistades o familiares que han sido maltratados o asesinados por las fuerzas de seguridad pueden también participar en apoyo de la insurgencia. En otros casos, gobiernos extranjeros proporcionan apoyo, recursos económicos o armas, y fomentan la legitimidad internacional del movimiento.

Al mismo tiempo, los movimientos de insurgencia también atraen a mercenarios, criminales e individuos de otros países inspirados ideológicamente por la guerra revolucionaria y otras motivaciones que consideran una causa justa. Entre ellos se incluyen oportunistas y criminales que explotan la ausencia de seguridad para dedicarse a actividades económicas ilícitas y lucrativas. Las redes criminales pueden desarrollar sus actividades en el marco del conflicto armado aunque no sean parte integrante de la insurgencia. Su presencia y actividad contribuye a generar recursos para ciertas organizaciones terroristas y guerrilleras, y a desestabilizar a las autoridades estatales.

En este contexto, los movimientos de insurgencia buscan causas atractivas y persuasivas desde el punto de vista ideológico con el fin que movilizar el apoyo popular. Estas causas a menudo contienen contradicciones sociales o culturales no resueltas, muchas veces basadas en problemas reales. Pero los insurgentes también pueden crear contradicciones artificiales mediante la propaganda y la desinformación. El recurso a la guerra irregular y el terrorismo puede deberse a diversas razones y motivaciones, pero en todo caso son determinantes en la elección sus desventajas en recursos humanos, equipo, armas y organización, inferiores a las de las fuerzas gubernamentales. Sin embargo, también es frecuente el recurso a estos métodos por una predisposición cultural e ideológica.

Los insurgentes requerirán, para continuar su actividad, recursos financieros, armas y suministros. La disponibilidad de armas pequeñas y ligeras en muchas regiones del mundo, especialmente en áreas en las que se desarrollan conflictos violentos, así como explosivos y material militar almacenado con un bajo nivel de protección física, hacen posible la existencia de cadenas de suministro.

Estructura, jerarquía, base social y financiación

La estructura de un movimiento armado suele tener distintos niveles funcionales, jerárquicos y de responsabilidad, incluyendo a los líderes, combatientes, los cuadros políticos de control ideológico y los elementos auxiliares. Los líderes tienen entre sus funciones la ruptura de los vínculos entre la población y el Gobierno, y establecer la credibilidad del movimiento. El nivel de descentralización de responsabilidades y de autoridades determina la estructura y los procedimientos de la organización. Los cuadros político-ideológicos evalúan las quejas en las zonas

donde operan, catalizan el descontento popular y llevan a cabo actividades para abordarlas, atribuyendo cualquier solución posible a la insurgencia. En algunos casos, intentan reemplazar a la burocracia estatal y asumir sus funciones en una forma de “Estado paralelo”.

Otra categoría de participantes en los movimientos guerrilleros y terroristas con base popular son los auxiliares o simpatizantes activos, que proporcionan un importante apoyo aunque no participan directamente en actuaciones violentas. Entre los servicios de apoyo que pueden proporcionar los auxiliares está el alojamiento seguro donde pueden ocultarse los terroristas, almacenar armas y suministros, actuar como agentes de inteligencia pasivos, servir de alerta temprana, proporcionar financiación de fuentes lícitas e ilícitas, así como documentos falsificados o robados¹¹.

Un factor importante en el desarrollo de las redes criminales y terroristas que han operado a lo largo del siglo XX es su *grado de jerarquización*. Tradicionalmente tanto las organizaciones terroristas como las del crimen organizado han tenido un carácter jerárquico, con sistemas verticales de actividad ilícita bajo el control de un grupo de dirigentes encabezados por un líder. Una organización jerarquizada permite ver con más claridad las intenciones y la planificación de actividades de un grupo dirigido por determinadas personas y con reglas establecidas. Sin embargo, una red sin jerarquía puede adoptar distintas configuraciones y también perseguir diferentes objetivos, en algunos casos aparentemente contradictorios.

La lucha antiterrorista y los esfuerzos para combatir las organizaciones criminales transnacionales han conducido al debilitamiento y, en algunos casos, al desmantelamiento de las jerarquías, llevando a los miembros de estas organizaciones a la dispersión. El resultado de este proceso ha sido también la aparición de redes en las que criminales y terroristas de nivel bajo o medio son ahora capaces de mantener un cierto nivel de actividad en función de sus propios objetivos a escala regional o internacional, pero bajo el control de un número escaso de personas entre las que no existe necesariamente una jerarquía¹².

Las nuevas tecnologías de la información han facilitado este proceso, ofreciendo espacios de comunicación y procedimientos intangibles que se superponen a la existencia de los mismos productos y servicios que antes formaba parte de un

11 U.S. Department of the Army, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

12 Dishman, Christopher, “Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, pp. 137-153.

mercado ilícito o subterráneo. Así, frente a los métodos tradicionales de interacción en estas redes, que incluían los contactos directos, reuniones y presentación social necesaria de determinados agentes para ganar la confianza de sus socios a través de terceros o figuras influyentes, surge la comunicación a distancia y el anonimato. El desarrollo de este fenómeno ha conducido en distintas etapas a procesos de centralización y concentración de redes bajo un sistema jerárquico, y en otros períodos a una descentralización en redes no jerarquizadas.

Los grupos insurgentes han utilizado tradicionalmente sistemas jerarquizados, ya que requieren procedimientos de mando y control en una estructura paramilitar que permita regular el control del territorio y gobernarlo. Por ello, los líderes insurgentes son quienes dan las directrices en sus organizaciones a través de una jerarquía que las aplica. De la misma manera, los insurgentes que son capaces de controlar de forma estable un territorio con población también ejercen funciones que pueden incluir la educación, la salud, justicia, seguridad y algunos servicios sociales, todos ellos a través de un sistema jerárquico. Sin embargo, las estructuras existentes hasta ahora en las organizaciones terroristas de Oriente Medio han evolucionado, en el caso del “Estado Islámico”, hacia una dispersión y descentralización tras la intervención militar de la coalición internacional.

Finalmente, está la *base social* de seguidores del movimiento de insurgencia, que las capacidades de gestión y de organización necesarias transforman en recursos disponibles para crear una fuerza efectiva. El resultado conduce a veces a la competición entre líderes insurgentes por la movilización de recursos y el despliegue de fuerzas en distintas regiones. Esta competición evoluciona con frecuencia con la formación de diferentes facciones o milicias armadas que compiten entre ellas por el poder. En algunos casos se llegan a producir rivalidades que degeneran en choques armados entre ellas. En muchas ocasiones, ante la violencia armada, el vacío de poder y la debilidad del Gobierno frente a los insurgentes y terroristas, hay movimientos espontáneos de asociación popular para la auto-protección, dando lugar dando lugar a la formación de otro tipo de milicias armadas, de base popular. Esta situación se ha dado en varias regiones del mundo, incluidos Oriente Medio y América del Sur. Este tipo de milicias armadas populares que se enfrenta a los insurgentes acaba teniendo un liderazgo propio, sus capacidades defensivas-ofensivas quedan fuera de control del gobierno, y muchas veces se convierten en un elemento más que dificulta una solución definitiva del conflicto armado, incluso llegando a ser infiltradas por redes criminales.

Es frecuente que en el enfrentamiento entre el movimiento de insurgencia y las fuerzas gubernamentales ningún nivel de fuerza de estas últimas garantice la victoria para ninguno de los bandos. En algunos conflictos, se ha asumido que los

combatientes estatales requerían una ventaja de 15 a 1 para vencer a los insurgentes. Sin embargo, no hay una relación numérica fija de tropas regulares frente a los insurgentes que garantice el éxito en una operación de contrainsurgencia. Son determinantes las condiciones del entorno en el que se desarrollan las operaciones y los métodos que utilizan los insurgentes. Una pauta más útil para este cálculo es proporción de fuerzas de seguridad frente a los habitantes locales. La recomendación de densidad o *índice tropas-población local* suele situarse entre 20 y 25 contrainsurgentes por cada 1000 habitantes residentes. Esto llevaría a calcular una relación de fuerzas efectiva equivalente al 2 o 2,5 % de la población local. Sin embargo, los cálculos dependen en la realidad de muchos factores que intervienen en la situación sobre el terreno. En todo caso, las operaciones de contrainsurgencia son intensivas en recursos humanos, dado el amplio espectro de actividades que implica el mantenimiento del orden y la seguridad en una región¹³.

Uno de los rasgos de los movimientos de insurgencia, especialmente en la fase inicial, es el mantenimiento de la confidencialidad sobre su existencia y actividades, dado que parte de una posición de debilidad frente al aparato de seguridad de un Estado. La necesidad de confidencialidad y clandestinidad de sus redes es menor en los Estados fallidos, y tiende a reducirse a medida que el movimiento crece y aumenta el apoyo popular, pasando por fases sucesivas en las que la movilización y la difusión de mensajes adquiere mayor importancia para etapas posteriores de desarrollo. En la composición de los efectivos de la insurgencia, así como en sus requerimientos de mantenimiento y suministros, es frecuente el establecimiento de relaciones con el crimen organizado o incluso la implicación directa en actividades criminales. Por esta razón, muchos movimientos de insurgencia de naturaleza ideológica radical han degenerado gradualmente en la criminalidad a lo largo de la historia.

Los secuestros, la extorsión, los atracos, el tráfico de drogas y de seres humanos, como otras actividades ilícitas, son características habituales de movimientos de insurgencia con fines terroristas. Entre ellos se incluye el contrabando de recursos naturales como el petróleo. Esta práctica lleva a las fuerzas guerrilleras a realizar operaciones para controlar los pozos de petróleo y también las terminales de exportación situadas en los puertos.

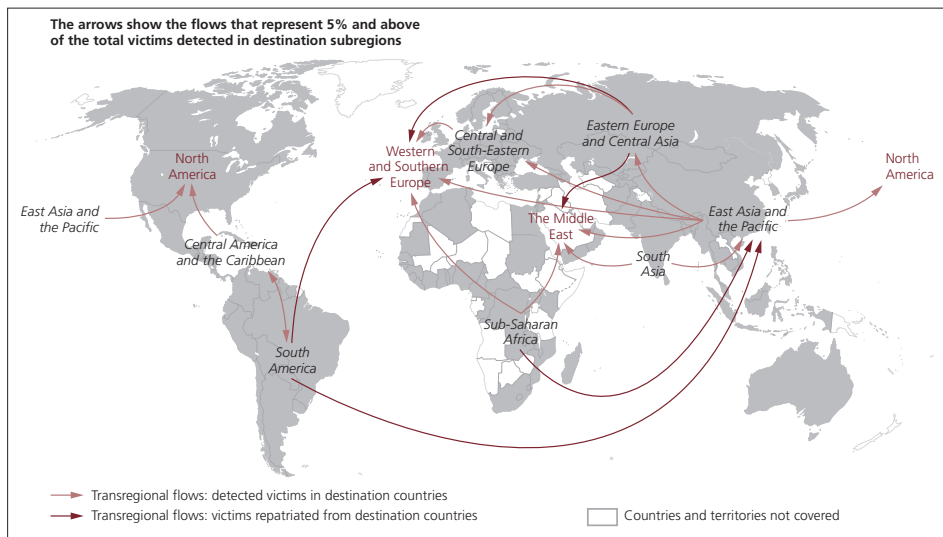
Estas áreas de explotación ilegal de recursos atraen otras actividades ilícitas y criminales, como el tráfico de drogas y la prostitución, creando zonas de inestabilidad dominadas por grupos del crimen organizado que interactúan con los guerrilleros y se benefician de la minería ilegal a través de la producción o de la

13 U.S. Department of the Army, *op. cit.*, pp. 22-23.

extorsión. Normalmente, también la desmovilización de un movimiento guerrillero implica la fragmentación o desintegración de elementos primarios, para dar lugar a una evolución diferente y a elementos o facciones que se integran en la criminalidad. En este proceso, en la primera fase surgen como un movimiento de amenaza a la seguridad del Estado, y posteriormente acaban convirtiéndose en un problema seguridad y orden público. En territorios hostiles, sin recursos y con difíciles condiciones climáticas, el robo de ganado para obtener alimentos y dinero también ha conducido a algunos grupos guerrilleros a actividades de carácter criminal y delincuencia común. Ejemplo de ello es el caso de Wilayat Gharb Afriqiya.

Las sustancias naturales que sirven de materia prima para la elaboración sustancias narcóticas, al igual que las drogas ya elaboradas, son otra fuente de recursos para los movimientos guerrilleros, como se verá en el siguiente capítulo. Otra actividad de esta naturaleza empleada para la financiación de sus organizaciones es el tráfico de seres humanos, cuyas dimensiones son alarmantes en la actualidad.

Mapa del tráfico de personas



Note: The boundaries and names shown and the designations used on the map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Fuente: Global Report on Trafficking in Persons / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Finalmente, cabe destacar entre otras actividades ilícitas lucrativas el contrabando de madera y, cada vez con más frecuencia, la minería ilegal y el tráfico ilícito de minerales y metales. Ejemplo de ello es la actividad desarrollada en Colombia, en la que se estima el 87 % del oro producido en el país es explotado de forma ilegal¹⁴. 236 municipios colombianos están en zonas de minería ilegal, que además requiere productos químicos tóxicos y contaminantes que afectan negativamente al medio ambiente.

Las actividades ilícitas en las reservas naturales han sido importantes en África: la caza furtiva y el contrabando de trofeos cinegéticos ilegales se han convertido en un negocio importante en países africanos que genera miles de millones de dólares cada año¹⁵. Algunos grupos insurgentes africanos organizan partidas de caza de elefantes para conseguir marfil, que luego transportan a países donde adquiere un precio más elevado. Se trata de grupos con organización paramilitar, dotados de equipo moderno que incluye sistemas de visión nocturna, detectores térmicos, sistemas de navegación con GPS, lanzagranadas e incluso helicópteros. Casos conocidos de este tipo son el Ejército de Resistencia del Señor (Lord's Resistance Army), y Al-Shabaab, ambos relacionados con el tráfico de marfil y de cuernos de rinoceronte en beneficio propio y para financiar la insurgencia.

Tanto las bandas armadas de actores no estatales político-militares como las redes criminales han desarrollado métodos de financiación y obtención de recursos basados en el robo, el pillaje y la extorsión. Las estructuras jerárquicas de las organizaciones criminales se integran en redes más amplias de clientelismo asociado a actividades delictivas. Tal es el caso de la piratería en Somalia, del vínculo entre grupos armados y narcotráfico en Colombia y Afganistán, y de los secuestros y el contrabando en determinados países de Oriente Medio.

El estudio de movimientos de insurgencia desde el siglo XX también ha permitido identificar en ellos ciertas vulnerabilidades¹⁶. Entre ellas está la necesidad de confidencialidad y el secreto de sus actividades. Igualmente, la existencia de incoherencias en los mensajes de movilización, ya que sus causas ideológicas

14 En Colombia un kilo de oro tiene un valor 42.900 dólares. Por su parte, un kilo de cocaína vale 2.200 dólares en ese mismo país, pero su valor se eleva a 32.000 en Estados Unidos, y a 128.000 dólares en Asia, lo que refleja la dimensión lucrativa de esta actividad ilícita. Sobre este tema, ver: De Cherisey, Erwan, "Seasoned Hands: Colombian Forces Reorient for Post-FARC Future", *Jane's Intelligence Review*, febrero, vol. 29, issue 2, pp. 8-13.

15 Dishman, Christopher, *op. cit.*, p. 141. El autor cita datos del programa para el medio ambiente de las Naciones Unidas (UNEP), "The Environmental Crime Crisis 2014", disponible en https://pfb-cbfp.org/news_en/items/Environmental-Crime-en.html

16 U.S. Department of the Army, *op. cit.*, pp. 31-34.

suelen presentar contradicciones y estar asociadas a la intimidación, los abusos contra la población y el uso de la fuerza. También hay vulnerabilidades en la necesidad de establecer bases de operaciones y retaguardias en ciertos territorios, ya que sus bases de operaciones suelen establecerse en zonas remotas, lejos de los grandes centros urbanos, lo que refuerza también su aislamiento, la dificultad de las comunicaciones y las relaciones con la población a la que pretende movilizar. Cuanto más cerca se halla su base de operaciones de las áreas en las que operan las fuerzas gubernamentales, mayor es el riesgo de infiltración por estas últimas.

Su dependencia de apoyo exterior es también una vulnerabilidad, ya que los guerrilleros no controlan los límites geográficos y las fronteras de un país. Los movimientos de insurgencia necesitan libertad de movimientos y fronteras, ya que necesitan apoyo exterior. Muchos son movimientos transnacionales o forman parte de una coalición terrorista transnacional, por lo que pueden necesitar obtener recursos en un país, adiestrarse en otro y atacar en un tercero. Es esa necesidad de espacios de movimiento y complejas líneas logísticas clandestinas, de comunicaciones y de suministros, la que constituye otra vulnerabilidad. La necesidad de disponer de recursos financieros es el otro factor de debilidad, ya que deben identificar y crear fuentes de financiación. En el caso de obtener los recursos directamente de la población local, se convierte en una medida impopular similar a la extorsión económica. Si recurren a organizaciones criminales, pueden tener dificultades al operar en un ámbito poco fiable, con elementos armados y que puede atraer la atención de las autoridades gubernamentales. Además, la relación y cooperación con redes criminales no suele ser coherente con los objetivos del movimiento desde el punto de vista ideológico y ético. La financiación por donantes externos puede tener un precio político, establecer nuevos vínculos de dependencia y debilitar el apoyo popular.

Sus divisiones internas son frecuentes. Pueden deberse a derrotas por fuerzas gubernamentales, a errores cometidos por algunos de sus líderes o simplemente a la ambición de algunos de ellos, que compiten por el poder y les induce a desafiar a los otros líderes del movimiento. Los enfrentamientos personales también están relacionados con las respectivas capacidades de los líderes para movilizar recursos y fuerzas de cara a desplegarlas con éxito en las operaciones armadas.

La necesidad de mantener el impulso del movimiento insurgente es otro factor importante, el control del ritmo y de las oportunidades que se presentan en las operaciones es fundamental. Sin embargo, algunos movimientos no han sido capaces de capitalizar sus éxitos y aprovechar oportunidades tácticas, lo que también puede conducir a divisiones internas.

La existencia de informadores de los servicios de seguridad infiltrados dentro del movimiento es otro de los problemas a los que se enfrentan los movimientos armados. La actuación de informadores infiltrados tiene un efecto de pérdida de confianza y de desmoralización en el grupo. Esta desconfianza puede conducir también a enfrentamientos internos que degeneran en la creación de facciones¹⁷.

Por otra parte, las estructuras sociales, al igual que el diferente éxito del liderazgo de los jefes guerrilleros y terroristas, han provocado rivalidades y enfrentamientos entre ellos. Como consecuencia, en procesos de disgregación y rivalidad interna bajo la presión de fuerzas militares gubernamentales, uno de los objetivos prioritarios es en muchos casos la supervivencia del movimiento insurgente.

La defensa de los Estados frente a la amenaza de dichas redes y su capacidad de intervención mediante el sabotaje, la desinformación y el terrorismo requieren medidas de seguridad que incluyen prevención, disuasión y resiliencia en conflictos no convencionales de baja y media intensidad en los ámbitos más diversos, como las comunicaciones, la ciberseguridad, las infraestructuras y el dispositivo de seguridad y militar del Estado. Entre ellas se incluye también la protección de la información accesible a los medios de comunicación social para neutralizar la manipulación de la información.

Guerra híbrida

Es preciso citar en este contexto el modelo de conflicto denominado *guerra híbrida*. Por este término se entiende una “combinación creativa de medios civiles y militares que son desplegados de forma sincronizada. La finalidad de los actores estatales o no estatales que llevan a cabo la guerra híbrida es preservar o crear regímenes no democráticos e incrementar opciones estratégicas para reforzar su poder en las relaciones internacionales”¹⁸. Este espectro de actividades puede ser realizado por unidades diferentes, o incluso por la misma unidad, en función de las circunstancias, en general dirigidas y coordinadas dentro de un mismo escenario para alcanzar sinergias y efectos que abarquen desde lo físico hasta lo

17 Sin embargo, la dispersión en pequeñas células autónomas y la actuación de “lobos solitarios” hacen más difícil el control por las fuerzas de seguridad, que tienen mayores dificultades para infiltrarse entre ellos. Por otra parte, la detección de focos de radicalización a través del seguimiento de fuentes abiertas y redes sociales por unidades especializadas de inteligencia (OSINT) está dando resultados importantes.

18 Hartmann, Uwe, “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”, *NATO Research Papers*, nº 139, septiembre 2017, Research Division, Roma: NATO Defense College, p. 2.

psicológico en el marco de conflicto. La amenaza híbrida intenta alcanzar sus objetivos evitando cruzar el umbral del conflicto armado abierto y de la escalada militar. Se caracteriza por emplear todo tipo de instrumentos de poder: procedimientos convencionales, táctica irregular, terrorismo, crimen organizado, nuevas tecnologías, ciberataques, información y desinformación¹⁹.

A diferencia de los escenarios donde coinciden amenazas asimétricas y un conflicto bélico no sincronizados, la guerra híbrida implica actividades que forman parte de una amplia estrategia más compleja. En el marco de un desafío asimétrico, persigue el desarrollo del conflicto dentro de la población, y la instrumentaliza para actuar de forma que apoye opciones políticas favorables a la insurgencia para alcanzar una modificación del *statu quo*. En este escenario, el tiempo se concibe como una ventaja estratégica.

La guerra híbrida incorpora de forma premeditada y coordinada un amplio espectro de modos de guerra, coordinando las capacidades convencionales, táctica irregular, atentados terroristas y actividad criminal. Ese tipo de guerra puede ser practicado por actores estatales y por actores no estatales de forma simultánea, coordinados tácticamente para conseguir efectos de sinergia. Este tipo de escenarios tiende a provocar reacciones de fuerza que aumentan los costes de seguridad para el defensor.

Para explicar esta modalidad de conflicto armado, se ha recurrido a varios conceptos²⁰. De esta forma, ha sido también denominada *guerra de cuarta generación*²¹. Sin embargo, este enfoque ignora la existencia de antecedentes desde la Antigüedad, por lo que no se puede considerar como un nuevo tipo de guerra. También se ha denominado *guerra compuesta*²², al existir un nivel significativo de coordinación estratégica entre fuerzas regulares e irregulares, que actúan separadas en un conflicto. Sin embargo, este concepto se aplica cuando los componentes regulares e irregulares combaten en de forma simultánea bajo una dirección unificada.

En este modelo, la fuerza irregular ataca zonas débiles del adversario, y conduce al rival convencional a dispersar sus fuerzas militares o de seguridad para proteger dichas zonas. Mientras tanto, la fuerza convencional impulsa al adversario

19 Ministerio de Defensa, PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las FAS, Madrid: Ministerio de Defensa, 2018, p. 89.

20 Hoffman, Frank G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington (VG): The Potomac Institute for Policy Studies, 2007, pp. 17-25.

21 Lind, William S.; Nightengale, Keith; Schmitt, John y Wilson, Gary I., "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", *Marine Corps Gazette*, noviembre, 2001.

22 Huber, Thomas: *Compound Wars: the Fatal Knot*. Fort Leavenworth: Command and General Staff College, 1996. Ver también: Hoffman, Frank G., *op. cit.*, p. 20.

a concentrarse para la defensa en determinados puntos con el fin de alcanzar una masa crítica decisiva. Las guerras compuestas giran, por lo tanto, en torno a la tensión entre concentración y dispersión del adversario. Se han citado como ejemplos de este modelo la guerra de Independencia de Estados Unidos, la guerra de España durante la invasión napoleónica, la Revuelta Árabe contra las fuerzas otomanas durante la Primera Guerra Mundial y la guerra de Vietnam. Sin embargo, en la práctica no se ha constatado en estos casos que hubiese una dirección unificada simultánea de fuerzas regulares e irregulares, como se establece en el modelo teórico, sino solamente una coordinación estratégica²³.

Este tipo de conflicto también ha sido denominado por analistas chinos *guerra no restringida* o *sin límites*, concepto que recoge las implicaciones de la globalización en los conflictos, más allá del ámbito militar tradicional en torno a tres principios fundamentales: omnidireccionalidad, sincronía y asimetría²⁴.

El primer ejemplo claro del modelo de *guerra híbrida* en el siglo XXI ha sido el conflicto armado entre Israel y Hezbollah en 2006. Posteriormente ha habido otros conflictos de esta naturaleza, entre los que destaca el de las guerras de Siria y de Irak. También ha habido un conflicto híbrido en Ucrania. En Oriente Medio, además de la ya conocida capacidad de mutación de Dáesh, destaca Hezbollah por su capacidad de combinar un movimiento paramilitar organizado con una red de células descentralizadas, que emplea una táctica de adaptación continua en función del escenario. Esta organización es capaz de explotar sus ventajas en zonas urbanas para realizar emboscadas y evitar la detección, y para construir fortificaciones defensivas próximas a los combatientes para protegerse con escudos humanos frente a las operaciones militares. En otras zonas, es capaz de aglutinar sus fuerzas y operar como un ejército. Este carácter versátil ya ha permitido a Hezbollah tener éxito en el conflicto, estableciendo una amplia presencia que se extiende gradualmente desde Irán hasta el Mediterráneo, abarcando un amplio espectro de tácticas y capacidades según las circunstancias, desde el terrorismo en pequeñas células hasta el bombardeo masivo con cohetes contra objetivos civiles y militares e Israel²⁵.

En otra variante, fuerzas armadas no identificadas y milicias locales con apoyo exterior participan en un escenario de guerra irregular, como ha ocurrido en territorios de Oriente Medio y de Europa Oriental. El conflicto armado en Ucrania

23 Hoffman, Frank G., *op. cit.*, p. 21.

24 Coroneles Liang Qiao y Wang Xiangsui, del ejército chino, citados por Frank G. Hoffman en *op. cit.*, pp. 22-24. Liang, Qiao y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

25 Hoffman, Frank G., *op. cit.*, pp. 35-42.

se diferencia claramente de la guerra entre fuerzas armadas regulares estatales, y supone otra modalidad más de la tipología asimétrica. En este tipo de conflictos operan simultáneamente los actores no estatales autónomos y aquellos que tienen el respaldo de Estados. El recurso a “intermediarios no estatales” para realizar acciones bélicas permite evitar el choque militar directo con un adversario y eludir la responsabilidad política y jurídica de las violaciones del derecho internacional y de los derechos humanos. Se trata en realidad de una fórmula basada en viejas prácticas militares ya conocidas en otros períodos y que se caracterizan por la utilización de redes humanas integradas en un territorio en el que son capaces de movilizarse en determinadas condiciones, controladas desde el exterior, para actuar contra los intereses de un Estado. En sus acciones abarcan diferentes esferas de la actividad de un país, como son la económica, la social, la política y la militar. A veces, dichas redes infiltradas y latentes en una sociedad tienen carácter casi hereditario. La capacidad latente de estas redes es activada y conducida por una estructura de mando, y es complementada con frecuencia con la intervención de milicias armadas de carácter militar cuyos efectivos y recursos proceden del exterior. En la práctica, tanto Estados como actores no estatales recurren a la guerra híbrida. Este tipo de conflicto también se ha desarrollado en Oriente Medio.

Terrorismo y conflicto asimétrico: el fenómeno yihadista

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 constituyen el umbral de la transición del terrorismo clásico hacia un nuevo fenómeno que ha evolucionado hasta la actualidad. Los atentados también precipitaron la guerra de Afganistán al iniciarse las operaciones militares de una coalición internacional encabezada por EE. UU., con el fin de recuperar el control del territorio desde el que había operado Al Qaeda. El desenlace de la guerra, con la derrota de las fuerzas talibanes, de Al Qaeda y sus aliados, condujo a un repliegue y dispersión de muchos de sus combatientes, que huyeron a otros países. Durante los años siguientes, estos combatientes se reorganizaron aprovechando apoyos en terceros países y vacíos de poder en Estados frágiles o fallidos, dando lugar a movimientos de distinta configuración, cuyas actividades abarcan el crimen organizado, la guerrilla urbana, la insurgencia con milicias armadas, distintas formas de delincuencia y el terrorismo²⁶.

26 En relación con la evolución del terrorismo en este período y la respuesta de los Estados de derecho, ver: *Reinares, Fernando, The Evolution of the Global Terrorism Threat*, Nueva York: Columbia University Press, 2014; *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid: Temas de Hoy, 2004; y *Terrorismo Global*, Madrid: Taurus, 2003.

Estos movimientos extremistas armados se expandieron entre 2002 y 2017 por Asia Central, Oriente Medio, el Norte de África, el Sahel y algunas zonas de África Oriental.

A lo largo de este período, la diversidad de objetivos, motivaciones y configuración de las distintas organizaciones armadas permite recordar que el terrorismo es principalmente una táctica de violencia armada con motivaciones políticas asociada a cierto tipo de crímenes como procedimiento de acción, independientemente del marco ideológico en el que opera en cada época y cada lugar. El terrorismo se presenta como una táctica criminal dentro de una estrategia política. Uno de los principales rasgos del terrorismo yihadista en la segunda década del siglo XXI es haber consolidado su capacidad para evolucionar en fases de concentración y dispersión según los acontecimientos y las presiones coercitivas externas, constituyendo sucesivamente pequeñas células subversivas en zonas rurales, unidades capaces de actuar en operaciones de guerra irregular en zonas urbanas, y milicias armadas capaces de mantener el control del territorio frente a ejércitos regulares. Cuando el equilibrio se rompe en alguna de estas configuraciones bajo presión exterior, los terroristas se dispersan o se concentran reorganizándose para adoptar otra estructura y otras funciones.

Las condiciones existentes en el territorio de los Balcanes occidentales también han permitido el desarrollo del extremismo violento en sus sociedades. La pobreza en la región ha aumentado desde las guerras civiles de los años 90, por lo que existe en sus sociedades un alto grado de insatisfacción, de desigualdad, así como el desplazamiento de un alto número de refugiados. Además, existen desigualdades entre grupos sociales culturalmente definidos en los que la religión desempeña un papel importante para la configuración de identidades, junto a factores étnicos y raciales.

En este contexto se ha desarrollado el extremismo salafista en los Balcanes, aunque gran parte de la población sigue siendo cristiana ortodoxa. El islam tiene una fuerte presencia en la región, arraigada desde tiempos de la conquista otomana en el siglo XV. Actualmente viven en ella seis millones y medio de musulmanes, que se concentran en Albania, Kosovo, Bosnia-Herzegovina y Macedonia, donde la mayoría se integra en el sufismo y corrientes tradicionales del islam tolerante. Sin embargo, desde los años 90 ha entrado en la región una corriente radical y extremista asociada al salafismo, que ha impregnado de ideología radical a una minoría yihadista activa y violenta. Ejemplo de ello es el surgimiento de grupos como el Batallón Muyahidín en Bosnia. Muchos analistas asocian este fenómeno en los Balcanes, como en otras regiones del mundo, a las condiciones de subdesarrollo, fractura social y ausencia del Estado de derecho. Tras los

Acuerdos de Paz de Dayton en 1995, la mayor parte de los combatientes extranjeros de Bosnia tuvo que abandonar el territorio. Pero muchos consiguieron permanecer en Bosnia adoptando su ciudadanía. En 2012, las redes extremistas balcánicas ya eran capaces de enviar combatientes voluntarios a Siria. Los Estados de la región han adoptado medidas para evitar el reclutamiento de combatientes terroristas en virtud de la resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También se han adoptado medidas para evitar su adiestramiento y la entrega de armas y material de apoyo. Aunque no es posible ofrecer datos precisos sobre el número real de combatientes que se han unido a grupos extremistas para combatir en Siria e Irak, se estima que podría ser superior a las cifras que se manejan públicamente. En todo caso miles de ellos se han integrado en organizaciones extremistas en Oriente Medio, incluidas Al Qaida y Jabhat al-Nusra²⁷.

La táctica de expansión yihadista

El fenómeno de la expansión del islamismo radical en sus formas más violentas ha caracterizado los últimos años la tendencia mencionada, comenzando en la guerra de Afganistán y culminando con el proceso de expansión del denominado “Estado Islámico de Irak y Levante” (ISIL por sus siglas en inglés, o Dáesh en árabe), en el que insurgencia, terrorismo y delincuencia se funden en sus formas más violentas e irracionales. La ola de violencia bélica que ha recorrido Oriente Medio y el Norte de África desde 2011 hasta la actualidad ha supuesto un nuevo fenómeno cuyas consecuencias no han podido aún ser evaluadas. Restos de ejércitos regulares desmovilizados, milicias armadas territoriales, milicias sectarias o de carácter religioso y grupos terroristas se han integrado en formaciones armadas capaces de aglutinarse para presentar batalla y ocupar territorio, incluidas ciudades enteras, y de dispersarse para actuar como guerrillas. Un elevado grado de violencia, asociación con el terrorismo y la delincuencia son rasgos que caracterizan a muchas de estas formaciones y las diferencian de los ejércitos regulares. Las coaliciones entre grupos de milicias armadas ha permitido la creación de formaciones de más envergadura, con capacidad militar suficiente para derrotar a fuerzas militares gubernamentales. A principios de 2015, las milicias del “Estado Islámico” de Siria e Irak controlaban extensos territorios en ambos países, llegando a conquistar ciudades como Aleppo y Mosul. Se enfrentan a ellas las fuerzas gubernamentales de ambos Estados y, en paralelo, dirigidas por otras motivaciones

27 Ejodus, Filip y Jurekovich, Predrag (eds.), *Violent Extremism in the Western Balkans*, Viena: National Defence Academy, 2016, pp. 26-94.

políticas y religiosas, las milicias kurdas, chiitas y Hezbollah. El apoyo de Irán a diversas milicias armadas chiitas en Oriente Medio es un elemento importante del conflicto que afecta a varios países al mismo tiempo, y actualmente se extiende hasta Yemen.

Al haber desbordado la capacidad de las fuerzas de seguridad de Irak, el “Estado Islámico” redefinió las normas con las que funcionaban anteriormente los grupos terroristas, estableciendo control permanente sobre el territorio y un método de gestión que sustrajo gran parte del país al control del gobierno de Irak. Por su configuración, Dáesh es totalmente distinto de Al Qaida, ya que esta última es una organización flexible con una amplia red de células autónomas dispersas por extensas zonas geográficas, que utilizan la violencia terrorista para el establecimiento de un califato a largo plazo, aunque sin dar prioridad al control territorial estable a corto plazo. Por su parte, el “Estado Islámico” es una organización con estructuras centralizadas y jerarquizadas, que pretende proporcionar servicios básicos a la población local con una estructura político-administrativa. En ella, bajo el califa y su gabinete se integran el Consejo de la Sharia, el Consejo de la Shura, el Consejo Militar y el Consejo de Seguridad. En el ámbito territorial, se estructura en provincias y municipios a través de los territorios de Irak y Siria, intentando legitimar la autoridad política que controla el territorio y lo gestiona, además de castigar la disidencia por métodos extremadamente violentos.

El “Estado Islámico” también se diferencia por su capacidad de difusión de la ideología radical a través de medios de comunicación, incluido internet y la tecnología digital. Sus militantes han conseguido evitar los obstáculos técnicos y controles creados para cerrar su acceso a Twitter y Facebook. Sus líderes locales se adhieren al pensamiento político más radical, y muchos de ellos vienen del movimiento wahabita procedente de la península arábiga.

En la estrategia del “Estado Islámico” también se ha detectado una serie de principios-guía en las actividades políticas de proselitismo:

- Exponer la debilidad de los Estados que son considerados como “grandes potencias” ante sus propias poblaciones, mientras las atraen para que combatan directamente con su participación directa en el conflicto armado, lo que les conduce a luchar según las reglas de la insurgencia.
- Mientras tanto, se lanzan ataques contra objetivos no militares en áreas concurridas, urbanas o turísticas, que en la práctica no pueden ser defendidas por las fuerzas de seguridad, lo que obliga a la dispersión de efectivos y de recursos.

- Se realiza un esfuerzo especial de adoctrinamiento de la juventud, principalmente entre aquellos que tienen dificultades de integración en sus respectivas sociedades, y les llevan a adoptar una actitud rebelde predisponiéndoles a asumir riesgos y autosacrificios por rechazo de la realidad.
- Se intenta motivar a la población para que huya hacia las regiones controladas por el “Estado Islámico”. En este proceso intentan dividir a la población musulmana de los no musulmanes, creando un sentimiento de enemistad.
- El uso de las redes sociales se dirige a la inspiración de simpatizantes en el extranjero para que se implique en la espiral de violencia. Para ello recomiendan prestar atención en los mensajes de la yihad hacia aquello que permite retener el interés de la población, especialmente el de los jóvenes en las tierras que consideran controladas por infieles.

Estas ideas están recogidas en el manual para las élites de la yihad, *The Management of Chaos-Savagery (Idarat at-Tawaohush)*, y en un editorial de la revista digital *Dabiq* titulado “The Extinction of the Gray Zone”²⁸.

Turquía ha sido durante años el punto de tránsito principal en los desplazamientos desde y hacia las zonas de conflicto en Siria e Irak, a pesar de los esfuerzos de las autoridades turcas para evitarlo. Existe constancia de una coordinación entre las redes del tráfico de personas y los grupos terroristas, que utilizan en sus desplazamientos aeropuertos internacionales o el cruce de fronteras terrestres, muchas veces aprovechando las rutas de los refugiados y sus campamentos.

Los más peligrosos entre los reclutados intentan ocultar sus viajes a la zona de conflicto realizando trayectos complejos con múltiples conexiones o también ocultándose en las rutas migratorias. Uno de los problemas a los que se enfrentan las policías y los tribunales al abordar el terrorismo y sus flujos entre Oriente Medio y Europa es la obtención de pruebas para los procesos judiciales.

Sin embargo, Dáesh considera también las oportunidades existentes de realizar atentados en el exterior por medio de células durmientes o a través de individuos radicalizados que ni siquiera han viajado a la zona de conflicto. En la propaganda utilizada por los yihadistas para el reclutamiento, envían mensajes diferenciados, unos para los musulmanes no practicantes, otros para los practicantes más convencidos de la causa islámica, otro tipo de mensajes para los

28 Ambos textos aparecen citados en Atran, Scott, “The Islamic State Revolution”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, 2016, pp 80-81.

conversos fuera de Oriente Medio, y otros mensajes para receptores que no han mostrado interés por la yihad, pero a los que se considera un grupo vulnerable.

Fuentes de financiación y delincuencia organizada

Como se ha indicado anteriormente, muchos actores no estatales con capacidades paramilitares, al igual que las redes criminales, han desarrollado en el siglo XX métodos de financiación y obtención de recursos basados en el crimen (robo, pillaje, trata de personas, narcotráfico, explotación ilegal y contrabando de petróleo, secuestros, extorsión). La integración de violencia armada y criminalidad es uno de los rasgos habituales del conflicto. En este contexto, las diferencias entre conflicto armado y crimen organizado tienden a atenuarse, ante un fenómeno que se plasma en una forma integrada de violencia armada-criminal ya conocida desde la Antigüedad.

Un tema clave es la desviación ilegal de fuentes de financiación que están en principio destinadas a la acción social y religiosa de la población. El yihadismo se financia en parte con desviaciones de fondos de la acción social islámica y del mantenimiento de los lugares de culto, que a su vez se financian con la “tasa *halal*”, limosnas y subvenciones extranjeras²⁹. La financiación de estas asociaciones religiosas está en gran parte fuera del control fiscal, lo que facilita la injerencia de otros Estados y es al mismo tiempo fuente de corrupción que alimenta la rivalidad entre asociaciones. Se han detectado casos de ciertas personas que gestionan los fondos y operan en redes de crimen organizado para desviar cantidades que luego destinan a su enriquecimiento personal o al proselitismo. La proximidad de algunas de ellas a círculos delictivos ha motivado la preocupación de las autoridades estatales de sus países de origen y de los países de residencia, ante la posibilidad de desvío para fines subversivos. En este marco, es fundamental conocer y controlar los flujos de financiación de movimientos integristas, de las ONG que actúan como intermediarios y de los recaudadores y gestores de fondos locales, así como un arbitraje entre las distintas organizaciones para evitar enfrentamientos que pudiesen llevar a la radicalización de las respectivas posiciones, especialmente en contextos sociales en los que la capacidad de movilización de los radicales no deja de crecer, en detrimento de las asociaciones moderadas.

29 Dupont, Alain, “El Islam de Francia: sus implicaciones políticas y de seguridad”, UNISCI Discussion Papers, mayo, 2005, Madrid: UNISCI. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72533/Alain.pdf>

Las modalidades de financiación de las actividades sociales y culturales en beneficio de la población más desfavorecida en los países de residencia de comunidades islámicas incluyen distintos tipos de ingresos, que desafortunadamente son objeto de manipulación y desviación para otros fines en muchas ocasiones. En unos casos se trata de desvío en beneficio personal de quienes pueden acceder a los fondos, lo que entraría en el marco de prácticas de corrupción ya conocidas en muchos países, independientemente de factores políticos o religiosos. En otros casos, la desviación puede tener como finalidad actividades subversivas³⁰:

- La “tasa de mataderos islámicos”, que se cobra por la realización del sacrificio ritual según la liturgia musulmana. La carne que se obtiene por este procedimiento es denominada *halal*, apta para el consumo de los fieles. Algunos mataderos son controlados por las autoridades sanitarias y policiales, pero otros son clandestinos o de gestión irregular. Lo mismo ocurre con los puntos de distribución comercial.
- La “tasa religiosa *halal*”: Es variable, pero según diversas fuentes consultadas, la tasa por el sacrificio está en un mínimo de 15 céntimos de euro por cada kg de peso del animal sacrificado, aunque la mayoría de los fieles dan una cantidad mayor. La tasa por adquisición de carne *halal* está en proporción a los ingresos del comprador. En unos casos está incluido en la factura (comercios más modernos y bajo control fiscal), y en otros se paga por separado como una propina y no figura en ninguna anotación contable del comerciante. Casi el 90 % de los ingresos por este concepto está fuera del control de las autoridades. No hay estimaciones sobre la cantidad que puede ser desviada a fines subversivos³¹.
- El *zakat*: Es un donativo voluntario que dan las familias practicantes en concepto de limosna. Aunque la cantidad es variable según los ingresos de cada familia, en algunas comunidades se toma como referencia el 2,5 % de los

30 *Ibidem*.

31 Según el informe de A. Dupont, hacia 2005 coexistían tres circuitos de producción y distribución de distinta importancia. Un circuito industrial de grandes superficies, controlado por las autoridades sanitarias y veterinarias y por la policía, que representa aproximadamente el 10 % del total. El circuito artesanal-comercial, una red de casi 2.000 carnicerías *halal* en la Francia metropolitana, que distribuye el 75-80 % de la carne. El circuito de venta clandestino, en el que se compran animales vivos, se sacrifican y se venden fuera de control sanitario y fuera de los mataderos, supone un 10-15 % del total (entre 20.000 y 30.000 toneladas de carne anuales). En algunas tiendas de ultramarinos y panaderías también se recaudan donativos, que en ocasiones están destinados a ONG islámicas. Dupont, Alain, *op. cit.*

ingresos anuales del donante. En algunos círculos integristas esta limosna se ha convertido en un auténtico “impuesto revolucionario”, dadas las presiones que se ejercen sobre los donantes, sin excluir formas de extorsión y chantaje. La cantidad recaudada entre los fieles queda fuera de control. Como en el caso de la “tasa *halal*”, la limosna está destinada en principio a fines sociales, pero con frecuencia se desvía una parte para el enriquecimiento personal de ciertos individuos, para proselitismo fundamentalista o para financiar viajes. Aunque es más frecuente la corrupción que el uso subversivo de los fondos, este fenómeno es motivo de preocupación para las autoridades de los países de residencia y de origen.

- Peregrinación. Teóricamente este donativo se utiliza para financiar la peregrinación de fieles sin recursos económicos suficientes. Las cotizaciones de los peregrinos para viajar a la Meca suelen tener un margen de beneficio para los organizadores, en concepto de donativo. A las cotizaciones se suman las subvenciones de ciertos Estados, que financian la peregrinación desde fundaciones religiosas y ONG islámicas. Esta práctica puede encubrir un superávit con “múltiples usos”, incluido el proselitismo y la subversión.
- Fondos externos: Fundaciones y ONG islámicas canalizan fondos adicionales de otros Estados procedentes del extranjero. Presentan las mismas características que la financiación de la peregrinación a la Meca. Ciertos Estados financian las grandes mezquitas con subvenciones o pagando el sueldo de un cierto número de imanes. La financiación con fondos de terceros Estados, directamente o a través de fundaciones religiosas y ONG islámicas extranjeras, es objeto de seguimiento por las autoridades policiales cuando ven riesgos en esta fuente de ingresos.

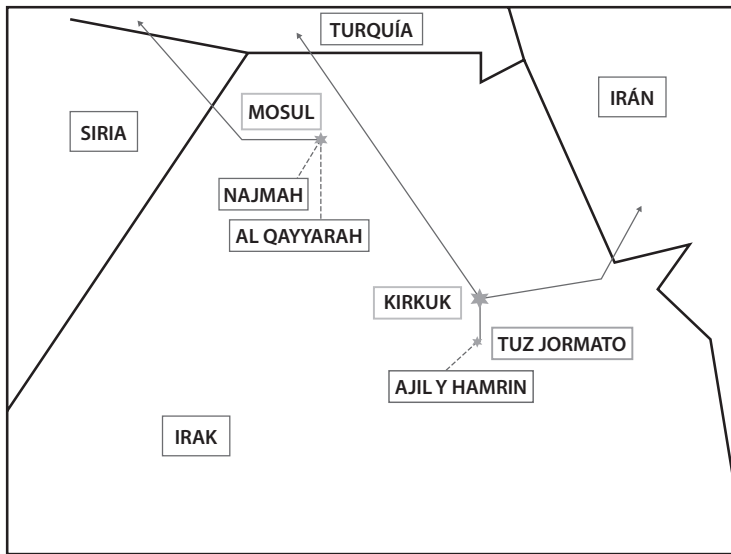
En 2016 se estimaba que la organización terrorista Dáesh recibía entre 3 y 5 millones de dólares diarios por diversos procedimientos de financiación en el periodo anterior a los ataques aéreos de fuerzas de la Coalición. Más de la mitad de estos fondos procedía del sector petrolífero. El contrabando de petróleo ha sido una fuente estable de ingresos para el “Estado Islámico”. La organización ha llegado a tener el control de un 60 % de la producción petrolífera en Siria y varios pozos de petróleo importantes en Irak. En fase del conflicto, el petróleo llegó a considerarse como la fuente de ingresos más importantes, llegando a 3 millones de dólares al día en la fase previa a los ataques aéreos. La organización también controla el refinado de petróleo para su propio consumo, para el contrabando y para el trueque a cambio de otros productos regionales³². Para ello se ha servido de las redes de contrabandistas

32 Salama, Basma, *The Resilience of the Islamic State*, Viena: Academy of Defence, 2016, p. 37.

que operan desde hace años en la región, desarrolladas durante los años 90 para evadir el mecanismo de sanciones impuesto al régimen de Saddam Hussein. El principal centro de contrabando en Irak es la provincia de Anbar, situada al oeste del país y limítrofe con Siria, Jordania y Arabia Saudita

Una ruta del contrabando de petróleo va desde Mosul hasta Siria; otra desde Tuz Jormato hasta Turquía; la tercera desde Kirkuk hasta Irán.

Mapa del contrabando de petróleo en Irak



Hasta 2016 ISIS era capaz de mantener abiertas varias rutas de contrabando de petróleo para financiarse. Durante años han mantenido el control de los yacimientos petrolíferos de Al Qayyarah y Najmah, que tenían salida a través del este de Siria. Desde los yacimientos de Ajil y Hamrin había dos rutas, una hacia el norte con destino a Turquía, y otra hacia el este con destino a Irán. Ver: Basma Salama, *The Resilience of the Islamic State*, Viena: Academy of Defence, 2016, pp. 45-47.

Mapa: Elaboración propia.

Algunas fuentes sugieren que hay refinerías en territorio kurdo, que se encuentran en la encrucijada del contrabando entre Irak, Irán, Turquía y Siria. Las mismas fuentes indican la falta de interés que existe en Kurdistán por bloquear esta red de contrabando de gasolina, ya que su cierre implicaría precios más altos para el mercado local. Algunas informaciones se refieren a la detección por vehículos aéreos no tripulados de reconocimiento occidentales de un número

elevado de camiones cisterna que cruzan las fronteras entre el territorio controlado por Dáesh y la región del Kurdistán³³.

Entre sus procedimientos de financiación, ISIS incluye el saqueo de bancos, el robo de dinero y de oro, la explotación ilegal de pozos de petróleo y refinerías, un sistema fiscal ilícito, y un mecanismo de extorsión sistemático mediante la recaudación de fondos e “impuestos” a cambio de protección, servicios o “financiación de actividades religiosas”³⁴. También se ha apropiado de las posesiones inmobiliarias de cientos de miles de familias que han abandonado la región huyendo de la guerra y de la persecución religiosa y política.

Según la información disponible, en el “Estado Islámico” también existe una “tasa de transporte” para el desplazamiento y distribución de productos en Irak. Esta tasa asciende a 200 dólares por cargamento. Cuando se trata de camiones que proceden del exterior del territorio controlado por la organización terrorista, desde Jordania o Siria, los transportistas tienen que pagar 800 \$ en concepto de “tasas de aduana”. Los residentes locales y pequeños comerciantes tienen que pagar un impuesto sobre la renta del 10 % en concepto de tasa religiosa o *zakat*. Los residentes cristianos que permanecen en la zona tienen que pagar una tasa de origen medieval llamada *jizya*. Por otra parte, dado que los gobiernos de Siria e Irak han continuado pagando los salarios los empleados de la administración que viven en las áreas ocupadas, estos ciudadanos deben pagar impuestos adicionales a su administración local³⁵.

Sin embargo, gran parte de la recaudación financiera es menos sistemática, con un carácter arbitrario y criminal. Dáesh recauda ingresos ilícitos mediante la extorsión, el robo y el contrabando en los territorios que ocupa. Otra de las actividades ilícitas en las que está involucrada la organización es el tráfico de seres humanos para la esclavitud y la explotación sexual. En la red de tráfico de mujeres para esclavitud sexual ha vendido miles de mujeres a sus combatientes. Una fuente yazidí cita la venta de mujeres esclavas por precios muy bajos, en algunos casos de solo 13 \$ cuando las compra un terrorista. Se trata de una cantidad muy reducida que no está orientada a una recaudación

33 Fuelling ISIS INC, en Financial Times, 21 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/2/34e874ac-3dad-11e4-b782-00144feabdc0.html#axzz3FfGlcpc6>

34 Las dificultades financieras se acentuaron en 2016, por lo que Dáesh intensificó su recaudación mediante la extorsión, recurriendo al *zakat* forzoso, a impuestos sobre pequeños negocios, sobre la electricidad y sobre el agua, y a la renta de propiedades confiscadas, según consta en el informe de NN. UU. de 2016. S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, Nueva York: UN Security Council, 30 de septiembre de 2016, pp. 3 y ss.

35 Salama, Basma, *op. cit.*, p. 40. Ver también sobre la financiación del “Estado Islámico”: “The Business of the Caliph”, *Zeit Online*, 4 de diciembre de 2014; y Woertz, Eckart, “How Long Will ISIS Last Economically?”, *Notes Internationals*, n° 98, octubre, 2014, Barcelona: CIDOB.

lucrativa para la organización, sino que se presenta como una ventaja para satisfacer a sus combatientes con la explotación sexual de esclavas yazidíes³⁶. Un informe de la ONU calculaba en 2016 que el número de yazidíes desaparecidas era aproximadamente 3.800, y que las personas secuestradas se anunciaban en internet para la venta a cambio de dinero, de armas, chalecos suicidas, coches y otros objetos³⁷.

ISIS también ha secuestrado niños para utilizarlos como soldados, dándoles educación y adoctrinamiento en la yihad, además de formación militar. Sin embargo, el secuestro de rehenes como fuente de ingresos ha tenido una dimensión económica más importante que la esclavitud, según los datos conocidos hasta ahora³⁸. Es frecuente pedir rescates de entre 20.000 y 50.000 dólares por rehenes locales sirios. Cuando los rehenes son extranjeros, las sumas exigidas son muchísimo más altas. Por ello, el secuestro de occidentales, de asiáticos y de locales se ha convertido en una de las principales fuentes de ingreso de la organización terrorista y, aunque se desconocen las cifras exactas obtenidas por este procedimiento, se estima que Dáesh podría haber recibido hasta 45 millones de dólares en el período álgido de los secuestros en 2013³⁹.

En una fase inicial, el robo de efectivo por el “Estado Islámico” en las sucursales de bancos en Irak y Siria les dio acceso a importantes cantidades de dinero. Sin embargo, se trataba de la moneda local iraquí, por lo que su alcance para operaciones en el exterior estaba limitado ante las dificultades de cambiar estas monedas en divisas internacionales.

Desde el punto de vista económico, tiene una particular importancia la implicación directa del “Estado Islámico” en la obtención de otros recursos, principalmente mediante el pillaje de activos no monetarios, la extracción de petróleo y determinados tipos de contrabando. Estos incluyen los recursos naturales, objetos arqueológicos, agricultura y bienes inmuebles. ISIS ha llegado a tener bajo su control unos 4.500 emplazamientos arqueológicos, algunos de ellos clasificados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Esto ha permitido a la organización terrorista establecer

36 Islamic State: Yazidi Women Tell of Sex-Slavery Trauma, BBC News, 22 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385>

37 Ver: S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, puntos 15-16.

38 *Ibidem*.

39 Salama, Bama, op. cit., p. 41. Sobre esta cuestión, ver también: U. S. Department of the Treasury, Remarks of Deputy Assistant Secretary for Terrorist Financing, Jennifer Fowler at the Washington Institute for Near East Policy on US Efforts to Counter the Financing of ISIL, 2 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl9755.aspx>

un canal comercial de objetos arqueológicos en el mercado ilícito mediante el contrabando, en el que aproximadamente un 90 % de los objetos vendidos proceden de zonas de guerra donde se ha producido un pillaje a gran escala por parte de los combatientes. Los ingresos de Dáesh por este procedimiento incluyen no solo la venta de los objetos robados, sino también a través de un sistema de comisiones o “impuestos” cobrados a los traficantes que trasladan los objetos dentro del territorio bajo su control o buscan clientes en el exterior.

Las operaciones de extorsión también incluyen la generación de ingresos procedentes de la agricultura, especialmente con el control de los agricultores y de la infraestructura de distribución de alimentos, en particular el trigo en las zonas agrícolas más fértiles. Hacia mediados de 2014, Dáesh tenía control de 16 silos de cereales en Irak, y poco después, en 2016, llegaba a controlar el 40 % de la tierra cultivada. Además de saquear las cosechas de trigo para obtener alimentos gratis para sus milicias armadas, la cantidad excedente se distribuye entre la población civil a precios reducidos para obtener su apoyo⁴⁰.

Dáesh también se ha apropiado de la maquinaria agrícola de las granjas, que alquilaba de nuevo a los antiguos propietarios. En la región de Raqqa los agricultores eran forzados a dar una parte de sus cosechas en concepto de *zakat*⁴¹. Otra área de actividad es el contrabando de diversos productos de consumo. El contrabando de tabaco es una actividad que presenta un bajo riesgo para los Insurgentes y proporciona altos beneficios⁴². Según la información disponible proporcionada por personas que han escapado de la zona controlada por Dáesh, un paquete de cigarrillos cuesta allí un 300 % más que en otros territorios de Siria. El tabaco para pipas de agua cuesta un 700 % más que el precio habitual en el mercado⁴³.

La organización terrorista también dispone de financiación externa. Muchos analistas destacan que el origen de gran parte de estos fondos externos procede de donantes privados de la región de Oriente Medio, especialmente en países que tienen sistemas jurídicos más permisivos. Otra fuente de fondos está en las contribuciones individuales de donantes de menor entidad a través de campañas de mercadotecnia lanzadas en redes sociales de plataformas digitales, que se

40 Woertz, Eckart, *op. cit.*

41 Financial Action Task Force (FATF), *Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, París, 2015, p. 15. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>

42 Stern, Jessica, “ISIL and the Goal of Organizational Survival”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, 2016, pp. 193-211.

43 *Ibidem*, p. 199.

superponen a los sistemas tradicionales de donación. Muchos de los donantes están en Europa. Dáesh ha utilizado para ello sistemas eficaces de transferencias internacionales a través de nuevas tecnologías que permiten ocultar la fuente y el receptor de los fondos. A través de redes modernas de comunicación y técnicas de financiación colectiva o micromecenazgo han conseguido una expansión de las fuentes de financiación en los últimos años. Por ello, el centro de atención se ha desplazado ahora a plataformas digitales para facilitar la capacidad de individuos a contribuir a su campaña en Oriente Medio.

Además, Dáesh recibe apoyo financiero y material de combatientes terroristas extranjeros que proceden de un amplio abanico de países. En algunos casos, estos combatientes traen dinero desde sus países de origen para financiar las operaciones, y posteriormente sus conciudadanos pertenecientes a la organización también les envían dinero para apoyar su actividad. Para dificultar la detección de las transacciones financieras internacionales, con frecuencia recurren a mecanismos tradicionales de compensación de fondos ajenos a los circuitos financieros internacionales, como la *hawala*⁴⁴.

Dáesh y Al Qaida compiten por el poder, el territorio y los recursos económicos, lo que les ha conducido a enfrentamientos violentos en Oriente Medio. Sin embargo, las relaciones establecidas entre individuos de ambas organizaciones persisten en muchos casos, e incluso siguen cooperando en el extranjero⁴⁵.

A medida que aumenta el control de los sistemas financieros internacionales, se ha podido identificar cierto número de transferencias de fondos de supuestas “fundaciones no gubernamentales benéficas” que han sido destinadas posteriormente a entidades asociadas al terrorismo en zonas de conflicto, una vez en el país de destino. El Grupo de Acción Financiero (GAFI) ha encontrado evidencias de que en

44 La transacción inicial de la *hawala* puede consistir en una remesa —o en un pago que tenga su origen en alguna obligación anterior— desde un país a un cliente en otro país. Una persona recibe los fondos en el país de origen de la transferencia en una moneda y da un código de autenticación a la persona (cliente) que se los ha entregado. Luego ordena a su corresponsal en el país de destino la entrega de una suma equivalente en la moneda local a un beneficiario designado, que tiene que identificarse mediante el código para recibir los fondos. La remuneración del que realiza la operación de origen puede consistir en una comisión o en un diferencial cambiario, pero adquiere un pasivo frente al corresponsal en el extranjero. La liquidación de sus posiciones se efectúa por diversos medios de pago financieros o de bienes y servicios. El-Qorchi, Mohammed, “Hawala ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado?”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 39, nº 4, 2002, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional, pp. 31-33

45 S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat.*

determinadas “organizaciones sin ánimo de lucro con fines benéficos” las transferencias de fondos están destinadas a la financiación de grupos terroristas⁴⁶.

La situación ha empezado a cambiar desde que la Coalición Internacional ha lanzado ataques aéreos sistemáticos sobre las vías terrestres de contrabando. El régimen de sanciones también ha permitido establecer controles más efectivos en las fronteras sobre las vías de suministro. Esto ha conducido a un incremento de las cantidades de petróleo y gasolina incautadas por las autoridades turcas en las zonas fronterizas. Además, la caída de los precios del petróleo desde finales de 2014 también ha influido en la reducción de los ingresos obtenidos por el contrabando de petróleo. La reducción de los ingresos ha influido en la capacidad de la organización terrorista para mantener los servicios y suministros esenciales en los territorios que controla, y también en su capacidad ofensiva.

Por otra parte, en un escenario de conflicto, el “sistema económico y tributario” creado por Dáesh, basado en el pillaje, la extorsión, los secuestros, la esclavitud, la explotación ilegal de recursos y el contrabando, requiere en la práctica un proceso de expansión continua —o de “desplazamiento territorial”—. No es viable mantener esta expansión continuada en busca de yacimientos, esclavos y rehenes —en un mecanismo de “explotación destructiva”— cuando se busca la consolidación del control sobre un territorio sin ser capaz de ampliarlo indefinidamente, dadas las propias debilidades de sistema y una creciente respuesta militar regional e internacional. A finales de 2017 el califato atravesaba una profunda crisis que lo colocaba al borde del colapso.

Estrategia yihadista

La estrategia de esta organización terrorista y de sus aliados consiste en tres líneas de acción principales:

- Mantener y consolidar el territorio ocupado.
- Continuar la expansión territorial y el reclutamiento a gran escala mediante prácticas de radicalización.
- Movilizar a sus redes en el exterior para realizar atentados terroristas en otros países.

Para mantener el territorio y defenderlo frente a las fuerzas gubernamentales, el “Estado Islámico” emplea una estrategia híbrida, que combina la guerra convencional con la guerra irregular y el terrorismo. A medida que aumenta la presión militar desde el exterior, va evolucionando sucesivamente desde la primera opción hacia la

46 Salama, Basma, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

segunda y la tercera, siendo esta última, el terrorismo, la que emplea en los territorios controlados por fuerzas gubernamentales de los Estados. Sin embargo, el intento de extender las zonas ocupadas mediante el lanzamiento de ataques armados, manteniendo y defendiendo simultáneamente varios frentes, ha conducido a un esfuerzo superior al que los efectivos del “Estado Islámico” eran capaces que sostener.

Su concepto de control territorial se basaba en un *enfoque de área* que no se limita al control individualizado de ciudades, sino que también pretende evitar la existencia de zonas no controladas por sus unidades que puedan exponer a sus efectivos a ataques externos o cortes en las líneas de comunicación y abastecimiento. Aplicada en una región desértica y despoblada, donde es posible la maniobra, esta estrategia ha permitido una gran flexibilidad en los desplazamientos de sus combatientes en diversas direcciones, así como el establecimiento de enlaces en las líneas de comunicaciones en frentes adyacentes. Además, dada la relación de fuerzas y el tipo de terreno, en estas operaciones resultaba posible también evitar el contacto con las fuerzas gubernamentales.

Las milicias armadas del “Estado Islámico” han sido capaces de operar y mantener el terreno tanto en zonas del desierto como en posiciones urbanas. Esta flexibilidad le ha permitido evolucionar a sus efectivos en el teatro de operaciones sin ser interrumpidos por la pérdida temporal de poblaciones aisladas, o de áreas de territorio limitado, frente a unas fuerzas gubernamentales con capacidad militar limitada. Sin embargo, esta estrategia no ha sido sostenible frente a fuerzas militares de capacidad muy superior con apoyo exterior, tras la reforma y adiestramiento del ejército iraquí, en las que destacan los bombardeos aéreos de la Coalición.

Se desconoce el número exacto de combatientes del “Estado Islámico”. Según distintas fuentes la cifra oscilaba en el período 2015-2016 entre 30.000 y 100.000 individuos, dependiendo de la definición y clasificación que se haga de las distintas milicias que operan en la región. Según fuentes militares kurdas, las milicias del “Estado Islámico” habrían llegado a tener unos 200.000 efectivos en 2015, cuando controlaban una población de unos 12 millones de personas en un territorio de 300.000 km². Según otras fuentes, el control efectivo era mucho menor en enero de 2015, cuando el “Estado Islámico” controlaba un territorio de aproximadamente 90.000 km² en zonas que se extendían desde Irak hasta el noroeste de Siria, en las que habitaban unos 9 millones de personas. La política seguida por la Coalición Internacional de degradar y sofocar las capacidades del “Estado Islámico” ha conducido a una reducción de su territorio, limitándolo a poco más de 60.000 km² en 2017, y de la población bajo su control hasta llevarlo prácticamente al colapso total en 2018⁴⁷.

47 Barnes, Alex, “Security Stalemate”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 5, 2017, pp. 24-27.

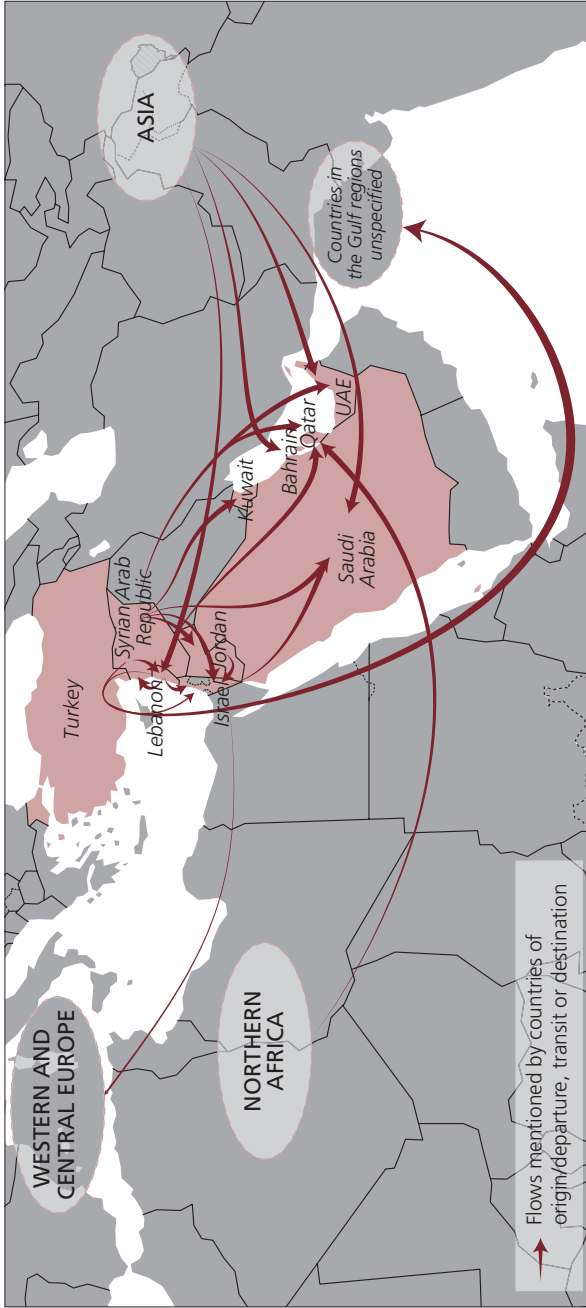
Sea cual sea la cifra en cuestión, se presume que podría tener una capacidad importante de reclutamiento militar local, de forma complementaria al reclutamiento de voluntarios yihadistas de origen extranjero. Estas fuerzas se estructuran en distintos tipos de unidades que incluyen fuerzas de choque, guerrilleros, combatientes suicidas, unidades guardafronteras, personal paramilitar, milicias locales y fuerzas de seguridad de naturaleza policial⁴⁸.

Se estima que al menos 20.000 combatientes proceden de países de fuera de la región. Sin embargo, no todos ellos se han integrado en sus milicias. En todo caso, tanto el “Estado Islámico” como los militantes yihadistas extranjeros han realizado campañas de movilización y reclutamiento con éxito dentro y fuera de la región, presentando sus objetivos como una causa atractiva y a través de la radicalización. Además de la motivación religiosa y del adiestramiento de combate que han recibido las milicias armadas, sus efectivos han recurrido también a sustancias psicoactivas estimulantes con combinaciones de anfetaminas. Los combatientes de los grupos terroristas ingieren con frecuencia estas drogas estimulantes antes de los combates y atentados terroristas. En Oriente Medio se ha detectado desde hace años un creciente mercado ilícito de estas drogas, de producción y venta clandestina, denunciada inicialmente en Irán en 2008. Las sustancias de este tipo se consumen localmente, pero también se comercializan en otras regiones. Ha habido incautaciones importantes, especialmente en forma de Captagón, en países como Jordania, Siria y Emiratos Árabes Unidos⁴⁹.

48 Salama, Basma, *The Resilience of the Islamic State*, *op. cit.*, p. 59.

49 Captagon era originalmente la marca comercial de la fenetilina, un estimulante sintético. El análisis de las muestras incautadas revela que suelen contener anfetaminas y otros ingredientes como la cafeína y la teofilina. Según un informe de la policía turca, las redes criminales que producían y comercializaban el sucedáneo de Captagon se han establecido en Siria, donde crece el consumo de los combatientes y al amparo de zonas donde no está presente el Estado ni las fuerzas de seguridad. Ver: United Nations Office on Drugs and Crime, *Amphetamines and Ecstasy 2011 Global ATS Assessment*, pp. 10-63. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/09/global-ats-2011/ATS_Global_Assessment_2011_web.pdf

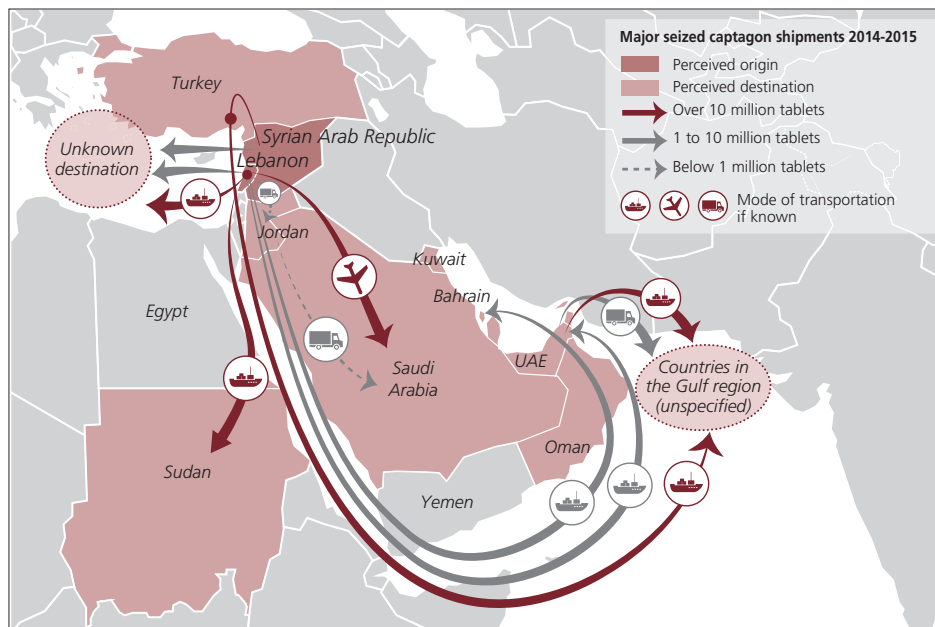
Flujos del tráfico de anfetamina y captación que tienen como origen o destino países de Oriente Próximo y Oriente Medio, 2014-2015



Source: UNODC, responses to annual report questionnaire, 2014-2015, and official communication.
 Note: The origins of the flow arrows do not necessarily indicate the source/manufacture of amphetamine/captagon. Flow arrows represent the direction of trafficking and are not an indicator of the quantity trafficked. The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined.

Fuente: World Drug Report 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Principales casos de incautación de captagón recogidos por los medios de comunicación, 2014-2015



The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line presents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. Destination country may not be final destination of seized shipment. Arrows represent individual case, not routes or flows.

Note: Based on media research in December 2015 covering January to November 2015.

Fuente: World Drug Report 2016 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

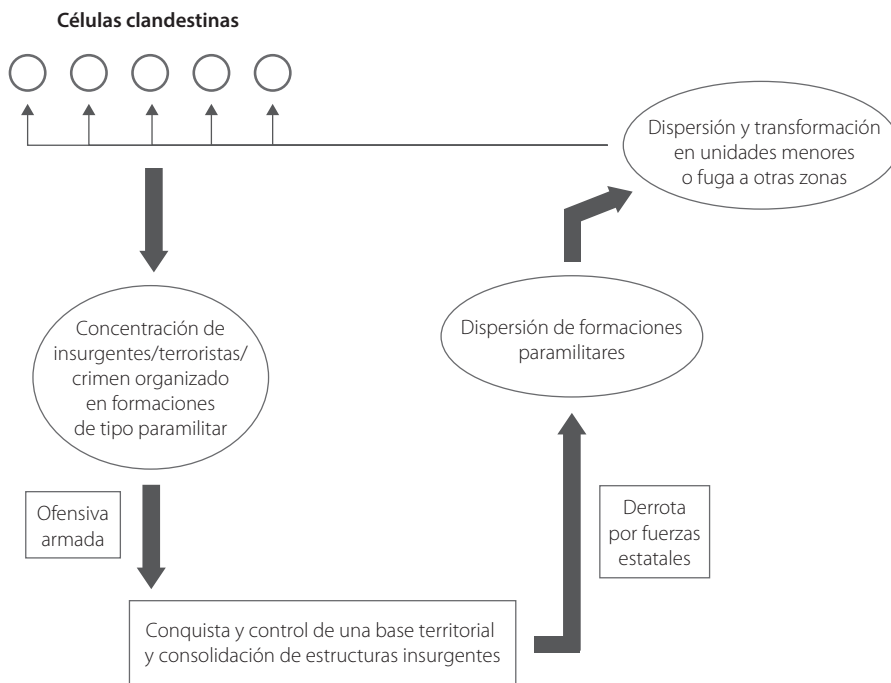
Fuentes militares israelíes señalan la volatilidad de las alianzas de los distintos grupos armados en la configuración de redes y coaliciones de milicias islámicas en Siria, según declaraciones de oficiales del ejército israelí⁵⁰. Citan el caso de los territorios adyacentes a los Altos del Golán en territorio de Siria, donde operan distintas milicias con diferentes ideologías y motivaciones. Uno de los problemas principales es la autodefensa y la supervivencia de estas milicias en un entorno de conflicto armado. Existe en todos ellos una necesidad de obtener recursos financieros que determinan su lealtad hacia determinadas organizaciones terroristas o estatales. Este

50 Felstead, Peters, “Dangerous Neighbours: Israeli-Syrian Border Tensions”, *JDW*, 26 de julio, vol. 54, issue 30, 2014, pp. 28-32.

tipo de vínculos también suele ir asociado a procesos radicalización ideológica por parte de la entidad que financia a la milicia y los territorios donde opera. Este ha sido el caso del “Estado Islámico” en sus relaciones con muchas de las milicias armadas afiliadas a su movimiento. Es frecuente la adquisición de lealtades y de servicios armados con medios financieros y otros recursos necesarios, lo que implica en muchas ocasiones cambios de alianza en función de las circunstancias. Esto ha ocurrido también con los aliados del “Estado Islámico” en la zona, dispuestos a abandonar su alianza a medida que este se debilita en el curso de la guerra.

En otras zonas, donde no es posible aglutinar a las milicias armadas bajo el paraguas de una entidad hegemónica y con capacidad financiera, la fragmentación persiste, con diferentes grupos armados que controlan pequeños territorios a veces con carácter transitorio. Este es el caso de algunas zonas al este del Golán, donde operan casi 30 bandas insurgentes distintas, cada una con su propia jerarquía, cuyas “fronteras” cambian constantemente. Fuentes militares israelíes señalan que es frecuente encontrar pequeños pueblos divididos en dos, tres o incluso cuatro sectores, cada uno de ellos controlado por una milicia que establece barreras en las carreteras y gestiona barrios concretos en los que el tránsito puede estar sometido al pago de peaje. La situación es casi siempre muy volátil, con muchos desplazamientos de los límites territoriales entre las milicias. La mayoría de las armas de las que disponen estos grupos proceden del ejército sirio, obtenidas de desertores, sustraídas del arsenal o abandonadas en los campos de batalla. El nivel de equipamiento de las milicias armadas es también muy diverso, abarcando desde aquellas que disponen de armamento pesado, artillería, vehículos blindados y misiles anti tanque, hasta otras que solo disponen de fusiles automáticos.

Ciclo de evolución de los actores no estatales armados en escenarios bélicos



De las experiencias de Afganistán, Irak, Siria y Libia entre 2001 y 2017 se puede deducir la existencia de ciclos evolutivos en los que los insurgentes parten de una diversidad de pequeñas entidades clandestinas de combatientes, forman redes más complejas y se aglutinan gradualmente en formaciones de tipo paramilitar con miles de efectivos que les permiten controlar una base territorial, someter a la población y explotar sus recursos. Un avance decisivo de fuerzas gubernamentales supone su fragmentación y, posteriormente, su desplazamiento, dispersión y fuga, dando lugar a una red dispersa de entidades armadas clandestinas de pequeñas dimensiones. A partir de esta fase es frecuente la integración de estos nódulos en redes terroristas/criminales mayores en otras áreas geográficas. La insurgencia en algunos países de Iberoamérica ha evolucionado de forma manera similar. Pero las redes del crimen organizado por si solas no suelen establecer un control estable y total sobre un territorio.

En otras regiones la situación es muy diferente. Por ejemplo, en el Líbano Hezbollah ha llegado a tener una considerable capacidad militar, que incluso ha dejado en segundo término a las fuerzas armadas a la hora de enfrentarse a milicias extremistas suníes. Otro ejemplo es el caso de Hamás, con una capacidad militar considerable y estructura jerarquizada. Una de sus actividades específicas

ha sido la construcción de una red de túneles bajo la Franja de Gaza para proteger y desplazar a sus combatientes y para proporcionarles la logística y las armas que necesitan en sus actividades ofensivas.

En Siria y en Irak los reveses militares han conducido al colapso del “Estado Islámico”, a su retirada caótica y a la pérdida del control de la mayor parte del territorio tras la caída de Raqqa y Mosul a finales de 2017. Sus fuerzas se han dispersado, iniciando un proceso de transformación y de disgregación. La evolución de la guerra contra los grupos terroristas dominantes en Oriente Medio está condicionando el desplazamiento de muchos de sus combatientes hacia otras regiones. Tal es el caso en Irak y Siria, bajo presión de la coalición antiterrorista multinacional, cuyas operaciones conducen desde 2017 a un cambio de táctica de las milicias terroristas del “Estado Islámico”, que empezaban a evolucionar en esas fechas en una transición hacia un modelo de organización transnacional, sin quedar vinculadas directamente a un territorio delimitado y concreto.

En territorio sirio se fortalecen algunas alianzas resultantes de la descomposición de Dáesh, como los grupos Ahrar al-Sham y Hayat Tahrir al-Sham (este último nacido de Jabhat al-Nusra, tras retirarse de la red de Al Qaida). El riesgo de este proceso de mutación y disgregación es la aparición de nuevas formas de organización en otros Estados, en los que probablemente tendrán otras características estructurales y funcionales, determinadas en gran medida por las condiciones locales. En este sentido, el desplazamiento de yihadistas y combatientes extranjeros procedentes de Oriente Medio al Sudeste Asiático en este mismo periodo parece conducir a un incremento de la violencia en países como Filipinas a través de grupos armados pequeños instrumentalizados por el “Estado Islámico”, muy activos en Mindanao, pero que ya no disponen de armamento pesado y son incapaces de retener el control de un territorio. En Filipinas las autoridades han recurrido al ejército para hacer frente a estas amenazas contra la seguridad interior.

Las relaciones entre las milicias insurgentes sirias y las autoridades locales, incluso las del Gobierno sirio, también presentan una gran complejidad. Existen noticias de que el “Estado Islámico” suministraba hidrocarburos, electricidad, agua y cereales a la ciudad de Alepo durante el asedio, indicio de que se estaría produciendo algún tipo de relación funcional forzada por las condiciones de la guerra en centros aislados donde grupos armados insurgentes se concentran en el enfrentamiento con las fuerzas gubernamentales, más que en combatir al “Estado Islámico”.

Dáesh y Jabhat al-Nusra, antigua filial de Al-Qaeda en Siria, son responsables de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, incluyendo ataques a civiles con artillería, secuestros y ejecuciones. También las milicias armadas no estatales

que se oponen al Gobierno son responsables de graves abusos contra la población civil, incluyendo ataques indiscriminados contra civiles, el uso de niños soldado, el secuestro, el bloqueo ilegal de la ayuda humanitaria y la tortura⁵¹.

La fragmentación del poder por el enfrentamiento de milicias armadas hace del Estado libio una entidad casi virtual desde 2011. Un análisis de los datos disponibles sobre la fase de expansión del movimiento yihadista en Oriente Medio y en África del Norte permite identificar algunos rasgos característicos del proceso⁵². El desarrollo del conflicto civil en Siria y en Irak entre 2011 y 2014 ha tenido en paralelo un incremento de la conflictividad y los atentados terroristas en el norte de África.

En Libia, se pasó de dos atentados terroristas en 2011 a 665 atentados acumulados desde el principio de la guerra civil hasta finales de 2014. También se produjo un incremento importante de la violencia en Túnez en el mismo periodo, pasando de 2 a 49 atentados terroristas. Sin embargo, la amenaza terrorista ha crecido menos en el mismo periodo en Argelia y Marruecos, que disponen de fuerzas de seguridad más eficaces. En cuanto al tipo de atentados terroristas en la región, en un 45 % de los casos se realizaron con explosivos. Un 26 % consistió en asaltos con armas de fuego, un 13,6 % fueron secuestros, el 8 % fueron asesinatos individuales selectivos, y en un 4,3 % de los casos se trató de incendios y sabotajes contra infraestructuras. En total hubo 1.105 atentados terroristas en el Magreb entre 2011 y 2014. En un 54 % los objetivos fueron gubernamentales y en un 46 % eran ciudadanos, empresas y distintas entidades de la sociedad civil en los países norteafricanos.

Las redes transfronterizas yihadistas: retaguardia y vanguardia

En el movimiento yihadista es importante la red de relaciones que existen entre, por un lado, los combatientes y terroristas que actúan en Afganistán, Oriente Medio y África y, por otro, su retaguardia en otros continentes. La presencia de yihadistas en países europeos, muchos de los cuales son combatientes extranjeros que han retornado desde los lugares donde se desarrollaban conflictos bélicos, es otra de las fuentes de preocupación que amenazan la seguridad.

51 Ver: Human Rights Watch, World Report 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/world-report/2017>

52 Reinares, Fernando, “Evolución reciente del terrorismo en el Magreb”, *Revista Elcano*, nº 10, septiembre-octubre, 2015, Madrid: Real Instituto Elcano, pp. 5-12.

Se trata de un escenario de gran complejidad tanto desde el punto de vista táctico y logístico como desde la perspectiva política. Este conflicto armado y la irrupción del yihadismo como fenómeno ideológico-militar han supuesto el fin de las estructuras geopolíticas y de las fronteras establecidas en Oriente Medio al término de la Segunda Guerra Mundial sobre la herencia del Pacto Sykes-Picot.

Las milicias yihadistas también operan en Egipto, Libia, Argelia, Níger, Mali, Chad y Nigeria, más fragmentadas y con resultados diferentes. En Argelia y Egipto las fuerzas gubernamentales han podido hasta ahora hacerles frente con relativo éxito. No ocurre lo mismo en el Sahel, donde ha sido necesaria una intervención militar internacional para detener su avance, con un papel destacado de Francia (Operación Serval).

Por su parte, en Nigeria las milicias de Boko Haram también se enfrentan con éxito al ejército gubernamental, adquiriendo el control de amplias extensiones de territorio y de la población, sobre la que ejercen una forma rudimentaria de “gobierno” con métodos violentos y constantes violaciones de derechos humanos.

Se estima que entre los combatientes extranjeros en Irak y Siria —aproximadamente un total de 30.000 combatientes— podría haber unos 5.000 europeos. Tras el impulso inicial de la movilización mediante la esperanza de unirse a un movimiento de resistencia, la recuperación de la iniciativa militar por parte de la Coalición ha conducido a crecientes dificultades de reclutamiento entre aquellos sectores sociales en los que los militantes habían sido atraídos por el éxito transitorio. A medida que el “Estado Islámico” pierde territorio, los combatientes extranjeros se dirigen a otras zonas de conflicto o intentan regresar a sus países de origen.

El desplazamiento a otros territorios permite continuar la insurgencia según el modelo guerrillero, aunque no es viable el transporte del material pesado que hayan podido conseguir en Oriente Medio, como vehículos blindados y artillería, por lo que deben adaptar su táctica. Afganistán puede ofrecer, al igual que otros países asiáticos, un escenario a donde desplazarse para seguir combatiendo. Las circunstancias en las que se encuentra este país —la ausencia de seguridad y la existencia de amplios territorios sin control de las fuerzas gubernamentales o bajo control de la guerrilla talibán— constituyen también un teatro con posibilidades de continuar las actividades de insurgencia en otro territorio donde el conflicto continúa. Esta tendencia ha permitido el desarrollo de otro actor terrorista en Afganistán con combatientes extranjeros, Wilayat Khorasan, que a principios de 2017 tenía unos 700 efectivos en dicho país y era capaz de lanzar ataques en el mismo Kabul⁵³.

53 Barnes, Alex, “Security Stalemate”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 5, 2017, pp. 24-27.

El retorno o desplazamiento de estos combatientes extranjeros también está asociado con el riesgo de refuerzo de células clandestinas en otros continentes, a medida que las milicias paramilitares del “Estado Islámico” evolucionan para convertirse en grupos terroristas de tipo tradicional, es decir, con una red de contactos entre células terroristas reducidas y clandestinas en diferentes países y con menos o ningún territorio bajo su control.

Sin embargo, no puede darse por hecho que todos los combatientes retornados a sus países de origen sigan siendo militantes activos en células terroristas. Algunos de ellos son conscientes de que si siguen involucrándose en operaciones terroristas en sus países de origen, donde las fuerzas de seguridad mantienen el control, sus acciones puede tener consecuencias negativas para su entorno familiar y social. Otros militantes son identificados por los servicios de inteligencia o incluso arrestados. Sin embargo, un cierto número de ellos es capaz de unirse a células terroristas en Europa y otros continentes. Aquellos que han sido adiestrados en campamentos paramilitares para actividades de insurgencia disponen de formación suficiente para la utilización de explosivos y de armas de fuego, así como de comunicación a través de redes de contacto clandestinas dentro y fuera del país. El “Estado Islámico” dispone ya de células clandestinas que operan en varios países europeos.

Existe un paralelismo histórico entre en lo que sucede actualmente en Oriente Medio y el comportamiento de los insurgentes antisoviéticos en la guerra de Afganistán, que fueron los que establecieron la red de contactos entre células terroristas desplazadas a otros países que finalmente se convertirían en Al Qaida en los años 90.

No obstante, en Europa en 2017 todavía prevalecía en la violencia terrorista la tendencia a utilizar armas blancas y vehículos contra la población, más que el uso de armas de fuego y explosivos. Se trataba de ataques aislados de inspiración individual o en pequeños círculos militantes que actúan de forma espontánea. En otros casos también ha habido ataques perpetrados por terroristas que disponen de algún vínculo con grupos terroristas consolidados, o incluso una planificación por parte de células clandestinas en los países de origen y en contacto con la red exterior en Oriente Medio.

A la vista de los últimos atentados terroristas, parece que el *terrorismo sin armas clásicas* es una nueva tendencia que gana fuerza y más difícil de controlar por tratarse del uso de cuchillos de caza o de cocina y de vehículos de motor. El riesgo de este tipo de atentados es mayor en las zonas urbanas, especialmente en barrios de concentración de masas en horas de mucha afluencia, centros comerciales y zonas turísticas. Son ataques sorpresa sin otro objetivo que aterrorizar y matar de

forma indiscriminada, creando un fuerte impacto psicológico. En este caso, los terroristas no buscan objetivos concretos y no operan en redes estructuradas.

Hay también un riesgo de ataques planificados contra objetivos múltiples, que incluyen el uso de armas de fuego y explosivos, con algún tipo de dirección y financiación desde grupos terroristas en el extranjero. Finalmente, no puede descartarse el riesgo de ataques terroristas más técnicamente complejos, que podrían incluir el uso de mecanismos no convencionales, desde artefactos explosivos de dispersión radiológica o con sustancias químicas o biológicas, hasta ciberataques contra infraestructuras críticas.

Por otra parte, en Europa se tiende a reforzar el control sobre la salida de excedentes de armas de fuego, y se restringe el acceso también en el mercado de coleccionistas y de segunda mano. También se ha actualizado el protocolo de desactivación de armas de fuego en Europa en 2016. Es igualmente importante la vigilancia de las redes de comunicación criminales en internet. Además, se ha emprendido una revisión del código penal para endurecer las penas por actividades de preparación de atentados, intención terrorista manifiesta y proselitismo radical violento.

En definitiva, el retorno de combatientes extranjeros a países de origen desde las zonas de conflicto armado en Oriente Medio implica al mismo tiempo una evolución y transformación del modelo de organización de los grupos terroristas, que se ven obligados a abandonar sus estructuras armadas paramilitares para asumir procedimientos similares a los del terrorismo tradicional.

En este contexto cobran especial importancia los programas de desradicalización, así como aquellos destinados a identificar a pasajeros con destino a los países de origen desde las regiones en conflicto, como los que se están estableciendo en Estados Unidos y en la Unión Europea partiendo del transporte aéreo y extendiéndolo a transportes marítimos y por ferrocarril. También son importantes los esfuerzos en desarrollar unidades especiales de OSINT para reforzar la lucha contra la radicalización

Por otra parte, el fenómeno de los combatientes extranjeros en los conflictos agrava los riesgos de seguridad, ya que supone en primer lugar el reclutamiento de militantes y terroristas en países occidentales, su participación en conflictos armados de Oriente Medio y África, y posteriormente su retorno a los países de origen con la experiencia militar adquirida. La relación entre violencia armada con motivaciones políticas o religiosas y crimen organizado tiende a consolidarse en algunas regiones del mundo, especialmente en África, Oriente Medio, América Central, América del Sur y Europa del Este (Balcanes y Cáucaso). Durante la Guerra Fría, muchos actores no estatales político-militares recibían financiación

de Estados. Desde los años 90 esa financiación se ha perdido en gran parte y los movimientos guerrilleros han tenido que buscar su propia financiación, dando lugar gradualmente al desarrollo de métodos del crimen organizado o a una simbiosis con las redes de este último⁵⁴. Este es el caso de los combatientes extranjeros del yihadismo.

En la década de 2000-2010, yihadistas árabes vivían libremente en Afganistán bajo falsas identidades, con documentos falsificados por el mercado negro local, y viajaban al extranjero con pasaportes paquistaníes también falsos. Los yihadistas iraquíes en los años posteriores a la guerra de 2003 han pasado a ayudar a la fabricación de explosivos para los talibanes.

La preocupación por el terrorismo procedente de Asia Central se ha extendido a China, que se enfrenta a amenazas procedentes de redes terroristas que operan en Afganistán, cuyas operaciones se extienden a Sinkiang. Las autoridades chinas señalan también la existencia de vínculos entre los terroristas uigures que operan en Sinkiang y las redes yihadistas. También han detectado la presencia de combatientes chinos en Siria, que estiman en unos 300 efectivos⁵⁵. El desarrollo de los proyectos asociados a la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda a través de Asia Central y del corredor económico entre China y Pakistán puede suponer un foco de atención para futuras actividades terroristas.

Las guerrillas que operan en el territorio de Cachemira han recibido durante años apoyo exterior, situación que ha conducido en muchas ocasiones a tensiones entre la India y Pakistán. En Asia Meridional la amenaza principal consiste en la insurgencia islamista en Jammu y Cachemira, la insurgencia en la región noreste, el extremismo de extrema izquierda de los naxalitas, y el extremismo sij. Las redes terroristas más importantes activas en la India son Lashkar-e-Taiba, Lashkar-e-Jhangvi y los Muyahidines Hizbul. India ha manifestado de forma insistente que la actuación de las redes terroristas en este territorio cuenta con el apoyo y la tolerancia de “Estados vecinos”.

El contexto en Oriente Medio se caracteriza ahora por fuertes tensiones, luchas sociales, divisiones ideológicas y sectarias, y conflictos internos. Destaca la participación de combatientes extranjeros chiitas. Se vislumbra una tendencia a la ruptura de organizaciones terroristas en pequeños grupos y facciones dispersas, con elevada capacidad de contagio en la población y con capacidades técnicas

54 SIPRI, *Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo: SIPRI, pp. 42-45.

55 Goel, Ojasvi, “Beyond the Borders”, *Jane’s Intelligence Review*, vol.29, issue 1, 2017, Coudson: IHS Markit, pp. 28-29.

considerables en informática, publicidad en redes sociales, así como formación científica y experiencia en combate. Las redes terroristas y cierto tipo de atentados permiten también la infiltración de Estados en las operaciones. En algunos casos puede haber Estados detrás de algunos atentados terroristas, según se deduce de la metodología técnica utilizada. Pero no hay pruebas que permitan confirmarlo de forma concluyente.

El seguimiento del integrismo islámico en el mundo occidental ha adquirido mayor importancia en la agenda política internacional a raíz de las tensiones generadas por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., del 16 de Mayo de 2003 en Marruecos y del 11 de marzo de 2004 en España. En años posteriores se han sucedido graves atentados terroristas en Túnez, Turquía, Irak, Egipto, Bélgica, Indonesia, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Alemania y en muchos otros países. El agravamiento de la situación en Oriente Medio y en Irak, que han condicionado la política de seguridad en muchos países en los últimos años, ha motivado un creciente interés en el seguimiento de los elementos integristas próximos a grupos terroristas en la comunidad musulmana residente en Europa, conocidos por las autoridades como “redes durmientes” y tolerados durante años, a pesar de las presiones de los países norteafricanos de origen de los integristas, que deseaban una acción policial decisiva para su desarticulación. Algunos gobiernos han emprendido una vía mixta, en la que combinan la represión y desarticulación de las redes terroristas con una política de diálogo e integración de los sectores radicales integristas que consideran “recuperables”. En otros países la política ha sido más tolerante y ha permitido su presencia y actividades sin tomar medidas eficaces.

Las corrientes ideológicas y los movimientos sociales

Hay varias corrientes ideológicas asociadas al movimiento integrista muy activas en zonas urbanas de Europa, entre las que destacan el pietismo proselitista del Tabligh y los salafistas. En principio, ninguna de estas dos corrientes ideológico-religiosas se identifica con la violencia terrorista ni la subversión, y la mayoría de sus seguidores está al margen de actividades subversivas. Sin embargo, sus redes sociales y centros de reunión atraen a los reclutadores de combatientes yihadistas, que manipulan las vulnerabilidades de sus miembros para captar a nuevos adeptos y promover la radicalización.

El Tabligh y la asociación Fe y Práctica surgieron de un movimiento originario de Pakistán. Aunque el Tabligh es considerado por diversas fuentes como “refugio del integrismo” y foro de reclutamiento de militantes para la acción violenta, su actuación en muchos países se mantiene en los límites de la legalidad. Muy

tradicionalista, pietista y proselitista, el Tabligh se opone, en principio, a toda participación política. Es un movimiento religioso determinante en la reislamización de inmigrantes de primera y segunda generación en países europeos. Su acción se basa en un proselitismo personalizado en los cafés, lugares de reunión y “puerta a puerta”, que actúa a través de asociaciones principalmente cerca de residencias para inmigrantes. El Tabligh ha tenido durante décadas conexiones internacionales en varios continentes, en lugares como París, Londres o Pakistán, destino de viajes de “formación religiosa”. Se trata de un movimiento controvertido. Por una parte, se considera que la ideología del Tabligh es incompatible con la violencia terrorista, por lo que no debe ser considerado como un desafío al sistema democrático occidental, por lo que algunos analistas se oponen a su inclusión entre los focos de radicalismo religioso. Aunque existen riesgos de infiltración por integristas, respecto al Tabligh las autoridades consideran que se trata de una organización dispuesta al diálogo y que las ventajas de tener contacto con sus interlocutores son mayores que las desventajas derivadas de sus conexiones con el integrismo islámico. Fuentes académicas independientes comparten este análisis al ver en el Tabligh una secta religiosa pietista en plena expansión, que no puede ser calificada de terrorista. No obstante, su rechazo formal a la actividad política no siempre es respetado por sus miembros, que en algunos casos han estado involucrados en acciones violentas. Sin embargo, fuentes oficiales de algunos Estados identifican al Tabligh como entorno social e ideológico del adoctrinamiento y reclutamiento de terroristas⁵⁶.

Los salafistas son formaciones integristas en plena expansión desde 1995. Captan adeptos entre los jóvenes desempleados de origen musulmán en la periferia de las grandes ciudades industriales. Su base social está constituida por jóvenes poco instruidos que no asumen su identidad europea oficial, al ser descendientes de inmigrantes de segunda y tercera generación. Los salafistas están muy arraigados en varios países europeos. El movimiento salafista no es homogéneo, hay en él diversas tendencias, siendo la más extremista Takfir wal Hijra, en la que encuentra inspiración ideológico-religiosa el grupo terrorista Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat, responsable de actos terroristas en Egipto y Argelia. Diversas fuentes oficiosas señalan que hay indicios de que

56 Según dichas fuentes, el terrorista franco-argelino Hervé Djamel Loiseau, condenado en Francia, perteneció a una célula de Tabligh en Colmar durante su servicio militar en 1995-96, antes de integrarse en la red terrorista de Al Qaida. Zacarías Moussaoui también sería próximo al Tabligh. Finalmente, en un centro de culto de la *rue Jean Pierre Timbaud* en el 11º distrito de París fueron reclutados varios terroristas magrebíes autores de los atentados de 1994-95 en París.

algunas células de Takfir también podrían estar vinculadas a la red de Al Qaida⁵⁷. Otras fuentes académicas independientes confirman la percepción de los salafistas como principal amenaza para la seguridad en los países donde están arraigados, describiéndoles como un “movimiento opaco” predispuesto a la acción violenta.

Las relaciones entre los países europeos donde anidan dichas redes y el mundo islámico adquieren una dimensión social y política interna a través de la presencia de comunidades de origen musulmán de distintas nacionalidades, cuya relevancia política ha crecido en los últimos años en algunos países en un contexto de tensión social. La mayoría de los musulmanes practicantes están integrados en asociaciones registradas legalmente y participan en el culto motivados por sus creencias religiosas sin plantear ningún problema político ni de seguridad. Los porcentajes de los miembros de estas comunidades que realmente practican la religión suelen ser bajos, y muchos de sus centros religiosos e imanes han sido financiados por gobiernos extranjeros durante años.

Algunas asociaciones religiosas islámicas han sido consideradas como “punto de encuentro del integrista”, alimentadas desde el exterior y toleradas desde hace una década. También hay centros de estudios teológicos financiados con fondos procedentes del extranjero, con estudiantes a los que se imparte enseñanza religiosa con un fuerte componente político (antisemita y antioccidental). Habitualmente, las autoridades estatales han permitido la creación de estas asociaciones como procedimiento para su identificación colectiva. Aunque dichas asociaciones tienen carácter religioso, algunos puntos de encuentro se consideran focos de proselitismo integrista donde los terroristas buscan adeptos para su causa, por lo que sus relaciones con las autoridades son complejas y con frecuencia se inscriben en el contexto de un fenómeno de exclusión social y étnica de barrios periféricos.

Además, hay muchos lugares de culto no integrados en las asociaciones registradas legalmente. En algunos países europeos más del 60 % de los lugares de culto eran salas para menos de 100 fieles, muchas de ellas salas de reunión de barrio, de residencias para inmigrantes, apartamentos, garajes e incluso sótanos. De esta última cifra, el 40 % ni siquiera tenía un imán responsable del culto. En estos centros marginales, de reducidas dimensiones y fuera de control, predicaban voluntarios o personajes sin formación teológica⁵⁸.

57 En abril de 2004 las mezquitas controladas por los salafistas en Clamart y en Chatenay-Malabry, ambas en Hauts-de-Seine, al norte de París, fueron cerradas por la policía por esta razón.

58 Dupont, Alain, *op. cit.*

Las estrategias en los países de residencia se plasman con frecuencia en la constitución de órganos de representación en los que se admiten casi todas las tendencias religiosas, incluidas las extremistas. La supervisión de este proceso por las autoridades se refuerza ante la probable infiltración de ciertas asociaciones islámicas por terroristas con nacionalidades europeas, que habrían regresado a Europa tras la dispersión del régimen Talibán y de Al Qaida en Afganistán. En este contexto, pueden destacarse algunos rasgos generales que caracterizan la situación actual en varios países europeos⁵⁹:

- La existencia de vínculos personales entre los grupos religiosos integristas y las células terroristas, aunque no se ha podido demostrar que haya relaciones formales entre estos últimos y las asociaciones religiosas en las que están presentes.
- Un marco social y geográfico del integrismo islámico asociado a la periferia urbana y las zonas industriales.
- La presencia de integristas en diversas organizaciones religiosas representadas en consejos representativos oficiales de las comunidades islámicas, que provoca tensiones con los sectores moderados.
- La rivalidad entre países norteafricanos y de Oriente Medio se superpone a las tensiones entre musulmanes moderados e integristas, que se reflejan en las relaciones entre ambas comunidades nacionales en países europeos.
- La injerencia de terceros Estados infiltrándose en diferentes sectores de las comunidades musulmanas para defender sus intereses nacionales e ideológicos.

La información disponible apunta a la implicación en actos terroristas de individuos de diversas nacionalidades, muchos de ellos europeos de origen magrebí, sin que haya podido identificarse una organización terrorista que dirija y centralice toda la actividad subversiva. En este sentido, las redes terroristas parecen basarse en la conexión entre grupos y células independientes, calificados por los analistas como “artesanales, rústicos y difíciles de controlar”. Así, las redes estarían constituidas por “núcleos duros” con su propia financiación y dirección, y por docenas de células terroristas semiindependientes, que con frecuencia obtienen sus recursos de actividades delictivas, subvenciones encubiertas y un circuito de blanqueo de dinero. En este sentido, Al Qaida era considerada como una “confederación de grupos terroristas”. En el marco de la acción antiterrorista llevada a cabo en los últimos años es preciso recordar numerosas detenciones de sus miembros que confirman su presencia fuera del mundo musulmán. Fuentes

59 *Ibidem*.

oficiales europeas también han señalado la multiplicación de los desplazamientos de los miembros de dichas redes y el tráfico de documentación falsa, que les permite disimular su identidad y desplazarse a través de las fronteras. Aunque aún no se pueden identificar con claridad las estructuras de las redes terroristas ya consolidadas, existe suficiente información para caracterizar varios grupos que podrían formar parte de ella de forma permanente u ocasional⁶⁰.

Diversas fuentes coinciden en que el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) ha constituido durante más de una década el riesgo más importante para la seguridad en Europa. Este grupo terrorista, muy implantado en el continente europeo, es una escisión del GIA creada por Hassan Hattab⁶¹. La presencia de grupos de simpatizantes salafistas en determinadas zonas urbanas de Francia refleja conexiones con células terroristas activas. Fuentes oficiales norteafricanas relacionan al GSPC con miembros del Tabligh y de algunas asociaciones integradas en los consejos de representación de comunidades religiosas. Las mismas fuentes acusan a entidades situadas en países del golfo Pérsico de financiar indirectamente a este grupo terrorista. Los miembros de estas células se hallan en zonas periféricas de grandes ciudades.

En cuanto al Grupo Islámico Armado (GIA), en la actualidad se estima que el riesgo es menor que en los años 90, ya que sus principales dirigentes en Europa fueron expulsados. La acción policial contra el GIA se concentró en el período 1994-1996, y se ha revitalizado en los últimos dos años para impedir su reorganización.

Las investigaciones realizadas tras los atentados terroristas de Casablanca en 2003 condujeron a la identificación y detención de miembros de células terroristas marroquíes en Francia y de franceses en Marruecos, el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM). Estas investigaciones confirmaban la hipótesis de la utilización de Francia por terroristas marroquíes como base logística, retaguardia y área de reclutamiento. Las investigaciones realizadas con motivo de los atentados terroristas de Madrid el 11 de marzo de 2004 han permitido descubrir las ramificaciones entre España y Francia de la red marroquí del GICM⁶².

60 *Ibidem*.

61 El temor a la penetración del Groupe Salafiste Pour la Prédication et le Combat en Francia había aumentado ya en vísperas de los atentados del 11 de septiembre con motivo del viaje realizado por el diputado francés Le Bris (Partido Socialista) a Afganistán en agosto de 2001. El diputado se entrevistó con el coronel Massoud, que le habría informado sobre la elección de Argelia y de “los países que la apoyan” por los talibán como uno de los objetivos prioritarios para la lucha armada de grupos terroristas islámicos.

62 En abril de 2004 la policía francesa desarticuló en la periferia de París una célula del GICM con seis personas dedicadas a la logística y la financiación de otras células terroristas. Dicha célula estaba relacionada con otras en España, el Reino Unido y Bélgica.

En el caso de España, el perfil de los detenidos por militancia relacionada con el “Estado Islámico” se caracteriza por tratarse de hombres jóvenes de nacionalidad española y origen norteafricano, o de nacionales marroquíes, con estudios secundarios y una media de edad de 20 a 34 años. La mayoría tienen ascendencia musulmana (un 86 %). Muchos de ellos tienen alguna formación religiosa, aunque en general sus conocimientos religiosos son muy elementales. Sin embargo, también se registran casos de mujeres, conversos y personas con formación universitaria. En España la mayor concentración de militantes se produce en la provincia de Barcelona y en Ceuta. Se trata especialmente jóvenes españoles de origen marroquí de segunda generación, en porcentaje desproporcionado con respecto a la población musulmana local⁶³. El número de personas radicalizadas en el contexto social es muy superior al de radicalizados a través de las redes sociales en internet. El contacto directo con agentes de radicalización en el marco social, así como los vínculos basados en la vecindad, la amistad y el parentesco, son determinantes. Se ha detectado también una fuerte incidencia de motivaciones ideológicas y utilitarias más fuertes que las de carácter puramente identitario, existencial, emocional o afectivo. Entre ellas prevalece la idea de que la “guerra santa” terrorista es eficaz y se proyecta con éxito en la proclamación del califato. También son importantes los incentivos de carácter material y no material.

Otro factor importante que se refleja en los testimonios de los detenidos por militancia yihadista es el odio hacia los occidentales, calificados de “infeles”, y hacia los chiitas, considerados como “apóstatas”. La mayoría de los detenidos en España entre 2013 y 2016 se hallaban implicados con otras personas en células, grupos o redes de nueva formación y con contactos transnacionales. En dichas células, los yihadistas se dedicaban a funciones de radicalización, reclutamiento y envío de combatientes a Oriente Medio, explotando con frecuencia factores de desarraigo, aculturación e insatisfacción entre personas de segunda y tercera generación de familias inmigrantes.

Fuentes oficiales norteafricanas identifican a la organización An Nahda y a Base de la Yihad como facciones de un grupo terrorista nacido del integrismo. Aunque su base de operaciones estaría en una capital europea, existen ramificaciones en diversos países del continente europeo, algunos de ellos acogidos al estatuto de refugiado político. En particular, fuentes oficiales norteafricanas

63 Las motivaciones vitales y existenciales de estos militantes en el caso español han sido estudiados en detalle en el estudio realizado por Fernando Reinares y Carola García-Calvo, de donde proceden estos datos. Ver: Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola, 2016, *Estado Islámico en España*, Madrid: Real Instituto Elcano pp. 15-16.

destacan la presencia de imanes integristas asociados a esta organización, que residen en Francia como refugiados políticos y predicán libremente en las mezquitas. Sin embargo, algunos analistas independientes consideran que An Nahda no debe ser considerado como grupo terrorista, sino como “oposición política ilegal”. No obstante, admiten la posibilidad de que una escisión de la organización haya agrupado a determinados individuos en una “facción violenta de ideología integrista”, ya que su composición no es homogénea.

La Asociación Camino Derecho se constituyó como una asociación cultural con sede en Saint-Denis (en la periferia de París). Se considera que esta asociación es próxima a un grupo fundamentalista pakistaní con sede en Londres (Markaz Dawa wal-Irshad), que se presenta como la vertiente política del grupo terrorista islámico Lashkar-e-Taiba. Sin embargo, fuentes oficiales pakistaníes desmienten la presencia de células de Lashkar-e-Taiba en Francia, ya que se trataría simplemente de “simpatizantes del integrismo islámico” y su vínculo con casos de terrorismo sería “fortuito y ocasional”. La policía francesa detuvo a dos paquistaníes en posesión de material de propaganda y apología del integrismo islámico y de varias armas de fuego en la periferia de París en junio de 2002, junto a tres franceses de origen magrebí. Los detenidos formaban parte de una célula logística que habría facilitado los medios al británico Richard Reid para preparar su atentado contra un vuelo de American Airlines en diciembre de 2001. Según fuentes oficiales, Richard Reid tenía un contacto en Pakistán del que recibía órdenes directas.

Los acontecimientos de los últimos años, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., han condicionado la política de seguridad en muchos países occidentales y han motivado un creciente interés en el seguimiento de los elementos integristas próximos a grupos terroristas en la comunidad musulmana residente en ellos, que hasta hace poco eran conocidos como “redes durmientes” y tolerados. La estrategia emprendida por algunos gobiernos es una combinación de represión del terrorismo con una política de diálogo e integración de los sectores radicales que considera “recuperables”. No obstante, subsisten importantes retos para la seguridad, entre ellos el control de los flujos de financiación entre las asociaciones islámicas, los recaudadores y gestores de fondos locales, las ONG que actúan como intermediarios, y terceros Estados involucrados directa o indirectamente en la expansión del integrismo.

Igualmente importante es mitigar la injerencia de terceros Estados que se han infiltrado en diferentes sectores de la comunidad musulmana para defender sus intereses, pero con motivaciones que frecuentemente conducen a rivalidades y contradicciones que se manifiestan dentro de dichas comunidades, e incluso se

superpone a las tensiones entre musulmanes moderados e integristas. La financiación del integrismo por organizaciones extranjeras es también desestabilizadora.

Finalmente, el marco social y geográfico del integrismo islámico, asociado a la marginación en la periferia y las zonas industriales de las grandes ciudades, requiere una atención especial de los poderes públicos centrales y locales, ya que estos deben hacer frente con éxito a la competencia del proselitismo islamista, que actúa en estas zonas como eficaz actor de integración social e ideológica. El “Estado Islámico” tenía en 2016 al menos 36 grupos afiliados en todo el mundo que han declarado su fidelidad.

Mecanismos de comunicación y propaganda

Uno de los instrumentos más importantes y eficaces utilizados por los terroristas es la ciberpropaganda, introduciéndose en las redes sociales y creando sus propias páginas web. Existen numerosos ejemplos de esta práctica, que abarca grupos de naturaleza muy diversa, como grupos militantes de distinta orientación ideológica. El ciberespacio se ha convertido en otro de los terrenos en los que buscan contactos, reclutamiento, suministros, servicios y propagación de sus ideas. Estas redes también sirven para tener acceso a *malware*, así como para el proselitismo y el reclutamiento de grupos radicales.

De cara al exterior, el “Estado Islámico” ha empleado de forma sistemática prácticas de infiltración en las redes sociales mediante la propaganda en internet. Es conocido el programa proselitista del “canal oficial de ISIL” en Internet, *Rumiyah*. Otros medios digitales conocidos son *Dabiq*, *Dar al-Islam*, y *Konstantiniyye*, todas ellas revistas publicadas en internet a través de la “red oscura” por los militantes integrados en el núcleo del “Estado Islámico”. Sin embargo, también existen indicios de que algunas entidades estatales y no estatales están interviniendo en el proceso de difusión de este medio información introduciendo un *software de infiltración* entre los usuarios o incluso regulando o manipulando la información que publican. Así, el uso de medios de información en internet por parte de la organización terrorista está provocando la aparición de nuevas vulnerabilidades. El extremismo en internet ha sido tolerado durante años en muchos países, en los que grandes empresas con servidores de internet no han controlado su uso por organizaciones integristas, que utilizan sus webs y los chats para la difusión de sus ideas y para el reclutamiento de adeptos.

En algunos casos, la revista digital multilingüe *Rumiyah* ha sido precedida de ediciones falsificadas a través de agentes externos que han sido circuladas antes de su publicación oficial. Esta práctica, que a veces se basa el uso de borradores de la

edición de la revista real que aún no han sido distribuidos, muestra la posibilidad de infiltración en el sistema de edición y la manipulación del proceso mediante acceso directo al servidor. A través de estas ediciones falsificadas se pueden transmitir ideas o enfoques del debate sobre el integrismo islámico y sobre sus actividades bélicas y políticas en el exterior que no han sido autorizados previamente.

Los terroristas y sus propagandistas también tienden a comunicarse por aplicaciones de mensajería encriptadas. Esto permite el contacto seguro tanto entre redes bien integradas y comunicadas entre sí, como con “lobos solitarios” radicalizados en línea para actuar e intercambiar información que no siempre ha sido visible a los servicios de seguridad. Internet ha sido utilizado, además de para la difusión de información y propaganda, para el reclutamiento de combatientes extranjeros en Siria e Irak. Por otra parte, desde que se han sucedido los reveses militares contra el “Estado Islámico” se ha acentuado la tendencia al retorno a los países de origen con el objetivo fomentar el terrorismo y el caos, incluida también la manipulación de la información. Uno de los factores que más ha cambiado con el uso de internet es la velocidad a la que se transmiten los mensajes, así como su ubicuidad, que permite llegar hasta los usuarios mal integrados en una sociedad, en la mayoría jóvenes, para facilitar su acercamiento a la yihad por la vía del terrorismo, utilizando una combinación de propaganda ideológica e insensibilización hacia la violencia.

Las empresas que gestionan servidores de internet se hallan en una posición difícil debido a esta situación, ya que deben compaginar sus servicios comerciales en el mercado de la comunicación con los intereses de seguridad de la sociedad, mediante la cooperación con los servicios de seguridad. Tecnológicamente es posible dar respuesta a algunas de las necesidades de seguridad planteadas por el uso de internet para la difusión del terrorismo, utilizando la inteligencia artificial, mecanismos automáticos de selección de palabras y conceptos clave, así como métodos de redirección de los usuarios hacia páginas controladas que contradigan la propaganda terrorista, aplicándolos en redes sociales y otras plataformas de comunicación digital, que requerirían también algún tipo control por moderadores humanos. Igualmente, sería necesario el establecimiento legal de puntos de acceso en el *software* para que las autoridades pudieran tener acceso a información sensible con el fin de poder intervenir de forma preventiva, de acuerdo con la ley. En este marco, se están considerando programas de vigilancia del correo electrónico con métodos sofisticados, como el análisis automatizado de datos para una supervisión de las comunicaciones y sistemas de selección de búsqueda automatizada de palabras y conceptos, combinados con un análisis realizado por analistas humanos.

No obstante, existen otros procedimientos alentados por las redes terroristas —y otras motivaciones psicológicas— para la violencia radical que son más

difíciles de controlar. En este sentido, se ha constatado que desde 2015 se ha producido un número creciente de ataques con armas blancas y con vehículos de motor para asaltar y atropellar a la población civil. El uso de estos procedimientos para realizar ataques terroristas plantea nuevas dificultades a los servicios de seguridad. Las investigaciones y análisis llevados a cabo han permitido definir motivaciones terroristas de carácter individual, y sin responder ante ninguna facción militante ni integrarse en ella. En algunos casos se trata simplemente de personas, en general jóvenes no adaptados a su entorno social, que no eran religiosos ni vivían en condiciones de pobreza pero tenían impulsos suicidas y al mismo tiempo admiraban la actitud de los terroristas suicidas, a los que consideran como mártires. Las fuerzas de seguridad de algunos países han identificado factores de riesgo que permiten definir estos perfiles, y que constituyen la base de algoritmos que se emplean para el análisis de riesgos en las redes sociales como sistema de alerta temprana mediante la identificación de palabras clave.

Existen además redes para la adquisición de bienes y servicios ilícitos a través de internet en Asia, Europa y Estados Unidos, en las cuales se comercia con identidades falsas, suplantación de identidad, datos robados de tarjetas de crédito, documentos de identidad, *hacking*, asesinato y lavado de dinero. Se trata de la *dark web*, en la que participan miles de personas en todo el mundo. La red Tor proporcionaba acceso anónimo, pero desde 2016 las fuerzas de seguridad y ciberseguridad de distintos países han intervenido en la identificación de miles de ellos. Tras la intervención en la red Tor, es previsible el desarrollo de alternativas en otras redes ocultas que actualmente están ganando importancia y son cada vez más usadas, como I2P y Freenet.

Estas redes oscuras ofrecen un campo de actuación a todo tipo de criminales, incluidos los delincuentes comunes, narcotraficantes, terroristas y aquellos que persiguen el fraude económico a través de operaciones bancarias o con tarjetas de crédito. Los cibercriminales buscan la creación de espacios y redes que queden fuera del alcance de las agencias de seguridad para evitar su vigilancia e intervención, en un proceso de diversificación⁶⁴.

64 Bijou, Rodrigo, "Underground Stations", *Jane's Intelligence Review*, enero, 2017, vol. 29, issue 1, pp. 50-53.

Armas, tecnología y táctica

Armas y tecnología de la insurgencia, el terrorismo y el crimen organizado

Hasta principios del siglo XXI el conflicto asimétrico en todas sus formas ha estado dominado por el uso de armas de fuego portátiles. Es preciso resaltar la importancia del impacto que tienen las armas de fuego portátiles en la mortalidad por causas violentas. En el caso de los conflictos armados (estatales o intraestatales), las armas de fuego son la primera causa de mortalidad, superando siempre al número de víctimas causadas por sistemas de armas más potentes y modernos (artillería, aviación, carros de combate, etc.). Si a las víctimas de la guerra se añaden las otras modalidades de violencia armada, como el crimen organizado y la delincuencia común, la diferencia es con respecto a otros sistemas de armas es aún mayor. Han seguido utilizándose en todo el mundo las armas basadas en la evolución de los modelos ya existentes a mediados del siglo pasado. A lo largo de los años estos últimos han experimentado mejoras técnicas, sin llegar a modificar en la mayoría de los casos los elementos básicos que presentaban este tipo de armas a mediados del siglo pasado. Sin embargo, la variedad de armas a disposición de terroristas, crimen organizado, piratas y guerrilleros es muy amplia, incluyendo las siguientes:

- Armas de fuego portátiles.
- Armas blancas.
- Lanzagranadas.
- Misiles.

- Explosivos.
- Vehículos aéreos no tripulados.
- Otras tecnologías adaptadas.

Los fusiles de asalto automáticos, arma básica del soldado de infantería en todos los ejércitos, han mantenido en este período los calibres básicos de 7,62 mm y de 5,56 mm. Las armas más comunes entre los narcotraficantes en Iberoamérica son el AR-15 (M-16)¹, el AK-47 y los rifles de asalto AKM². También son habituales las pistolas (Glock, Colt, Makarov, Tokarev y Baikal, entre otros modelos), los lanzagranadas y los fusiles de asalto H&K G36, H&K MP5, Skorpion, Uzi y MAT 49, entre otros. Puede tratarse de unidades robadas de arsenales o del contrabando de armas de las redes criminales. También usan carabinas M4 con lanzagranadas M203, que han sido confiscados por fuerzas de seguridad en numerosas intervenciones contra el crimen organizado en general y las bandas armadas del narcotráfico en particular. El Heckler & Koch G36³, de calibre 5,56 mm, un peso entre 2,8 y 3,6 kg, y alcance efectivo de unos 800 metros, está entre los modelos más modernos de fusil de asalto desde finales del siglo XX. El origen de estas armas parece estar en parte en suministradores de Estados Unidos, pero también pueden ser robadas por desertores de fuerzas militares gubernamentales y luego vendidas en el mercados negro. Muchas de ellas se obtienen a través del mercado ilícito en América Central.

En cuanto al tipo de armas que están utilizando las milicias armadas integradas en organizaciones terroristas, hay evidencia de su capacidad para adquirir y utilizar armas pequeñas y ligeras de diverso tipo, incluidos lanzagranadas anticarro y vehículos aéreos no tripulados, muchas veces sustraídas a fuerzas militares en los teatros de operaciones. Sin embargo, es frecuente la revelación de estas capacidades a través de imágenes y vídeos publicados intencionalmente en internet, reflejo de una estrategia informativa. Con frecuencia el análisis de esta

1 El M16 es la designación militar del AR15, un fusil de asalto estadounidense diseñado en 1957, que se ha producido desde 1960 hasta la actualidad. Fabricado inicialmente por Armalite, y actualmente por la empresa Colt, tiene calibre 5,56 mm, un peso de menos de 4 kg y un alcance efectivo superior a 450 metros. Ver: <http://www.armalite.com> y <http://world.guns.ru/main-e.htm>

2 Avtomat Kalashnikova modelo 1947 o Kalashnikov, de calibre 7,62 mm, fabricado por Izhevsk Mechanical Works, es el fusil de asalto más vendido del mundo (se estima que más de cien millones de unidades desde 1947). Fue diseñado en 1942 y entró en servicio en 1947. Pesa 4,3 kg y tiene un alcance efectivo superior a 400 metros. Los precios de venta de AK 47 de segunda mano oscilan entre 750 y 1.500 dólares. El AK 47 soviético es un ejemplo de la continuidad de este tipo de armas en las últimas décadas.

3 Información disponible en <http://www.heckler-koch.com/en/military/products/assault-rifles.html>

información arroja algunas dudas sobre la capacidad real y el efecto de este tipo de armas en combate, ya que no puede descartarse en ciertos casos algún tipo de manipulación en la información publicada. Además, los terroristas y militantes insurgentes en Oriente Medio y el Norte de África utilizan armas de fuego fabricadas de forma artesanal.

También existe constancia del uso de armas blancas. Con estas armas los militantes han atacado en algunos casos a la policía para luego robar armas de fuego. Este ha sido el caso en algunos lugares, por ejemplo en Bangladés.

Existe un importante mercado de armas de fuego de segunda mano, muchas de ellas procedentes de un supuesto mercado de coleccionistas, que han sido desviadas para la reactivación clandestina. El origen del problema está en subastas de excedentes de fuerzas militares y de seguridad y de una deficiente desactivación de las armas durante los años 90 y hasta 2016. Hasta esa fecha, el procedimiento de desactivación de armas de fuego era reversible y resultaba relativamente fácil la reactivación al estar en circulación numerosas piezas y componentes que sirven para reparar las armas y devolverlas a su estado original. Así, el arma reactivada puede ser utilizada de nuevo. Muchas veces las compran aficionados por interés personal, pero también hay casos de desvío a delincuentes y terroristas. Tanto las armas deficientemente desactivadas como las piezas sueltas para rehabilitarlas se venden en internet. El potencial de riesgo es alto y las armas en circulación numerosas. Se venden modelos anticuados de fusil de asalto automático por 1.500 euros, con una posible reactivación. Los modelos nuevos y activos ilegales se venden por cifras que varían entre 4.000 y 5.000 euros la unidad, pero son más difíciles de conseguir.

Sin embargo, la variedad de armas a las que tienen acceso fuerzas insurgentes y terroristas es mucho más amplia, e incluye un amplio espectro de armamento en algunas zonas de conflicto. Por ejemplo, insurgentes de Dáesh en Siria han utilizado armas guiadas anticarro contra unidades acorazadas del ejército turco. Este tipo de armas no solo procede de modelos antiguos principalmente de fabricación soviética, sino que también se ha comprobado la presencia de sistemas más modernos de fabricación reciente en manos de milicias paramilitares, como los misiles anticarro Kornet de fabricación rusa y utilizados por Dáesh⁴. También se ha constatado la capacidad del “Estado Islámico” para producir sus propios lanzagranadas. Se trata de armas basadas en el SPG-9 de origen soviético modificado, una versión más ligera para la guerra urbana y con menor alcance. Las

⁴ *Jane's Defence Weekly*, “Islamic State Video Reveals Turkish Defeat in Syria”, *Jane's Defence Weekly*, vol. 54, issue nº 5, febrero, 2017, Coulsdon: IHS Markit, p. 5.

milicias del “Estado Islámico” al norte de Irak producen probablemente componentes de plástico con maquinaria de moldeado por inyección, que ha sido hallada a algunos talleres de Mosul. Estos componentes se adaptan a secciones de aluminio o acero. El lanzagranadas utiliza una munición PG-9 modificada⁵. Este modelo de lanzagranadas modificado tiene menos alcance que el original, pero es suficiente para el combate urbano. Así, la organización terrorista recurre a un procedimiento de diseño inverso por el que el usuario final, el insurgente terrorista, define las prestaciones mínimas del sistema que desea obtener para lanzar sus ataques, y los técnicos reconstruyen el diseño recurriendo a tecnologías y materiales disponibles a su alcance. Estos medios de producción han dado al “Estado Islámico” una cierta autonomía en la producción de armas rudimentarias. El uso de este tipo de armas por parte de insurgentes y terroristas frente a fuerzas numéricamente superiores ha condicionado su empleo táctico, utilizándolo en emboscadas mediante el despliegue de francotiradores y ataques con lanzagranada y escondiéndose en edificios civiles.

Las milicias yihadistas han sido capaces de mejorar sus capacidades militares obteniendo armamento occidental que ha sido sustraído al ejército iraquí en su retirada. Otra fuente de suministro de armamento ha sido el saqueo de los depósitos militares abandonados por el ejército sirio. Otras fuerzas irregulares en la zona, como los *peshmergas* kurdos y las milicias chiitas, también han recibido armamento de terceros países, lo que les ha permitido igualar la potencia de fuego de los combatientes yihadistas.

Por las armas y municiones incautadas en los últimos años tras los combates con efectivos del “Estado Islámico”, se deduce que dispone de una amplia gama de armas pequeñas y ligeras de diversa procedencia, misiles anticarro, misiles anti-aéreos e incluso carros de combate. Según el Conflict Armament Research (CAR) la mayoría de estas armas son municiones y sistemas anticuados de fabricación rusa y norteamericana. También se han encontrado armas y municiones procedentes de diversos países europeos, tanto occidentales como de países del Este. Se estima que muchas de estas armas y municiones fueron usadas originalmente por ejércitos regulares en el Magreb, África Oriental y los Balcanes. Pero una parte considerable procede, como ya se indicado anteriormente, de los depósitos y equipos abandonados por unidades militares de los ejércitos regulares en retirada de Irak y de Siria. También se han encontrado en la zona armas pequeñas y ligeras, con su munición, fabricadas entre 2012 y 2014 en Rusia, China, Sudán e Irán. Al tratarse de fechas relativamente recientes, se deduce la existencia de una

5 *Jane's Defence Weekly*, vol. 54, issue nº 20, 17 de mayo de 2017, p. 16.

corta cadena de custodia entre la producción original y la entrega a las milicias yihadistas, lo que implicaría que la logística de la que disponen no está aislada, según fuentes del CAR⁶.

Sin embargo, la organización terrorista no ha sido capaz de obtener con facilidad explosivos de grado militar o armas explosivas ya fabricadas, por lo que ha tenido que recurrir fundamentalmente a artefactos improvisados. Igualmente, y en esta misma línea, podría explicarse el hallazgo de cantidades importantes de armamento de fabricación artesanal o mediante procedimientos de diseño inverso o improvisado, como morteros, cohetes y granadas.

En cuanto a la capacidad de operar sistemas de misiles, organizaciones paramilitares, como las milicias de Hezbollah, disponen de misiles de fabricación iraní (Fateh-110) y de Siria (M-600). Dado que Irán ha realizado nuevas mejoras en los misiles Fateh con el desarrollo de la versión Fateh-313 (con un alcance de 500 km) y el Zolfaghar (cuyo alcance es de 700 km), si las milicias armadas fuesen capaces de operar estos sistemas, su capacidad militar aumentaría significativamente.

En la guerra del Yemen se ha podido constatar que las fuerzas rebeldes han utilizado misiles balísticos con un alcance de al menos 675 km, como el interceptado en Al Raim el 19 de mayo de 2017 desde el territorio controlado por los insurgentes al norte del país. Este tipo de misil es similar al Burkan-2, un misil derivado del SCUD de origen soviético. Sin embargo, el misil caído en Al Raim, dirigido contra Riad, parecía estar fuera de trayectoria, y fue interceptado por la defensa antiaérea saudí, lo que puede ser indicio de problemas técnicos relacionados con su sistema de guía. Los insurgentes yemeníes también tienen la capacidad de adaptar y modificar misiles antiaéreos de modelos antiguos para reconvertirlos en misiles superficie-superficie. Así, misiles soviéticos SA-2 Guideline habrían sido transformados en modelos que denominan Qaher-1 y Qaher M-2. Por otra parte, con el lanzamiento simultáneo de UAV (siglas en inglés de *unmanned aerial vehicles*) intentan saturar las baterías antiaéreas de la defensa saudí equipada con sistemas de misiles Patriot⁷.

6 Ver: Conflict Armament Research (CAR), Dispatch from the Field: Islamic State Weapons in Kobane, Londres, 2015, p. 6, disponible en: http://www.conflictarm.com/wp-content/uploads/2015/04/Islamic_State_Weapons_in_Kobane.pdf. Ver también “Where the Islamic State Gets its Weapons”, en The New York Times Magazine, 27 de abril de 2015, disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/04/27/magazine/where-the-islamic-state-gets-its-weapons>

7 Esto supone una alta cualificación técnica, que probablemente requiere el apoyo de personal profesional de un ejército regular. Fuente: *Jane's Defence Weekly*, vol. 54, issue nº 14, 17 de mayo de 2017, p. 18.

También utilizan en Yemen los misiles Scud-B y otros que pueden ser derivados de fabricación norcoreana. Con uno de ellos llegaron a alcanzar la base aérea situada cerca de la ciudad saudí de Al Taif a 525 km de la frontera de Yemen. También han intentado alcanzar el aeropuerto internacional de Jeddah, a 630 km de la frontera. Sin embargo, todo parece indicar que se trata de misiles de muy escasa precisión y estabilidad, dadas las modificaciones a las que ha sido sometido el modelo original.

Además de misiles tierra-tierra y otras tecnologías ya citadas, es también frecuente el uso de misiles antitanque y de lanzacohetes. El uso de armamento convencional por los insurgentes en Yemen es indicio de la existencia de un canal de suministros procedente del exterior. La constatación de un apoyo exterior procedente de un Estado puede conducir también a un incremento de los suministros militares a las fuerzas gubernamentales implicadas en el conflicto y a una carrera de armamentos a escala regional.

Una de las armas clave en este tipo de conflictos asimétricos es el artefacto explosivo improvisado, de uso común en todos los frentes y zonas de conflicto, tanto urbanas como rurales. El enfrentamiento con fuerzas gubernamentales numéricamente superiores y con mayor potencia de fuego ha puesto bajo presión a las milicias armadas de Dáesh. Frente a ataques aéreos y con artillería pesada de las fuerzas militares, las unidades terroristas han respondido con un frecuente uso táctico de vehículos explosivos suicidas conducidos por militantes que provocan la detonación desde dentro del vehículo, o también utilizando motocicletas con explosivos. Los insurgentes y terroristas son capaces de fabricar sus propios artefactos, que se instalan en vehículos de motor y se utilizan en operaciones suicidas. Esta práctica, además de afectar a la vida cotidiana de los habitantes creando inseguridad en espacios públicos, está afectando en algunas zonas a las capacidades operativas de las fuerzas de paz desplegadas. Este es el caso de la MINUSMA en Mali, que ha sido atacada directamente por este procedimiento por parte de los insurgentes, causando un alto número de víctimas.

El empleo de vehículos con artefactos explosivos improvisados presenta un serio desafío a las fuerzas gubernamentales en estas zonas de operaciones. Estos vehículos con fines suicidas se hacen con automóviles y furgonetas civiles en cuyo interior se instala una carga explosiva. Muchas veces el vehículo es protegido con un blindaje frontal con el fin de reducir el impacto del fuego enemigo durante la maniobra de aproximación. Por su parte, las fuerzas regulares recurren a actuaciones preventivas de denegación de acceso al terreno donde operan mediante sistemas físicos de bloqueo que impidan el paso de dichos vehículos explosivos. Pero esta práctica implica también la creación de dificultades adicionales para las propias vías de comunicación y el transporte por tierra.

Las bombonas de gas de uso doméstico también han sido utilizadas con explosivos y metralla en cañones improvisados de fabricación artesanal, que han llegado a tener un alcance de 1,5 km. Actualmente son capaces de instalar este tipo de cañones en vehículos, como se ha podido comprobar en Oriente Medio. Algunos de estos diseños artesanales permiten disparar a una distancia de seguridad utilizando una batería de coche conectada por cable a la carga de combustible de propulsión del proyectil.

Otras modalidades de explosivos son las bombas-barril y los calentadores de gas modificados. Las bombas-barril empleadas en Siria contra zonas de población urbana utilizan barriles de gasolina con explosivos y metralla. La carencia de medios más avanzados y letales también ha llevado a grupos terroristas a utilizar como explosivos calentadores de gas domésticos con explosivos atados y un sistema de detonación. Los combatientes terroristas también emplean dispositivos explosivos suicidas que detonan cuando son desbordados y acorralados por fuerzas gubernamentales. Estas fuerzas suicidas son consideradas en Dáesh como una unidad de élite y de naturaleza distinta al resto de las milicias armadas.

Durante el conflicto de Siria también se han producido varios ataques con armas químicas, en unos casos con cloro y en otros con gas sarín. Las investigaciones realizadas por la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) han permitido confirmar el uso de sustancias químicas contra la población civil. A pesar de las fundadas sospechas de que fuerzas leales al régimen sirio han estado involucradas en varios de estos casos, todavía no han podido determinar con certeza quién ha sido el autor de los ataques químicos. En todo caso, además de la convicción de que las fuerzas del Gobierno sirio han empleado armas químicas en los combates y contra objetivos civiles, también existen indicios de que también han recurrido a las armas químicas las milicias del “Estado Islámico”. Con ello se pone en evidencia la accesibilidad de este tipo de armas para milicias irregulares y grupos terroristas, que pueden emplearlas en zonas de operaciones y en áreas urbanas contra la población civil. Dáesh ha sido capaz de utilizar gas mostaza, cuya producción y almacenamiento requieren instalaciones especiales solo al alcance de ejércitos regulares.

El uso de armas químicas en Irak y en Siria ha implicado no solamente resultados desde punto de vista militar, sino también psicológicos por el impacto de terror que pueden crear. El empleo de estas armas ha conducido a un cambio en el uso de las armas no convencionales. La línea divisoria entre terrorismo e insurgencia es cada vez más difusa, como lo refleja el empleo de agentes químicos elaborados con determinados productos industriales tóxicos, que pueden ser

utilizados sin necesidad de complejos procesos de producción y de lanzamiento, necesarios para las armas químicas de diseño militar.

La OPAQ confirmó en 2016 el uso de agentes químicos en la guerra de Siria. Se analizaron nueve ataques con armas químicas a través de un mecanismo de investigación conjunta coordinado desde las Naciones Unidas. En la información obtenida había datos que permitían concluir que el “Estado Islámico” había empleado agentes de gas mostaza al menos en una ocasión, y que tropas regulares sirias habían utilizado cloro en ataques contra zonas urbanas.

La accesibilidad de estos productos químicos y las modalidades de empleo ofensivo, terrorista o militar, son riesgos que requerirán una revisión de los conceptos defensivos en el marco de un conflicto con empleo de recursos NRBQ, considerándolos en su verdadera dimensión para actualizar la doctrina, equipamiento y procedimientos operativos en determinados escenarios⁸.

En diversos escenarios de Oriente Medio, Norte de África y Europa del Este, los insurgentes han llegado a utilizar carros de combate sustraídos a fuerzas regulares. También han desarrollado capacidades anticarro importantes, adaptando sistemas utilizados en otros países, como el misil anticarro Kornet, o los lanzagranadas 9K129, el M79 Osa y el RPG-7. En Siria, los insurgentes empezaron utilizando cilindros de gas propano como sustituto de la artillería, pero actualmente ya utilizan artillería de campaña de 122 mm.

Las capacidades de producción de armas de los actores no estatales incluyen también la tecnología para fabricar barcos explosivos y vehículos aéreos no tripulados. En Yemen, los insurgentes están utilizando barcos de reducidas dimensiones cargados con explosivos y dirigidos por control remoto. Son utilizados como armas contra buques de guerra o contra instalaciones críticas. Al parecer, los insurgentes obtienen los materiales y la tecnología necesaria desde un tercer país. Los barcos explosivos han sido utilizados para lanzar ataques contra buques militares, produciéndose la detonación al colisionar sobre el casco del barco objetivo. En algunos casos se trata también de ataques suicidas.

El “Estado Islámico” también ha revelado intencionadamente su capacidad para utilizar vehículos aéreos no tripulados en operaciones de reconocimiento y ofensivas. Se trata de modelos comerciales de vehículos aéreos no tripulados que se adaptan y se utilizan para controlar los movimientos de los enemigos. Pero además han sido utilizados por el “Estado Islámico” para lanzar pequeñas cargas explosivas improvisadas. Las fuerzas gubernamentales iraquíes

8 Bretton-Gordon, Hamish de, “Changing Reaction: Chemical Warfare Threat Continues to Evolve”, *Jane’s Intelligence Review*, diciembre, 2016, vol. 18, issue 12, pp. 46-50.

utilizan también estos vehículos aéreos no tripulados, por lo que se ha producido cierta confusión sobre el control y la identificación del origen de los aparatos, algunos de los cuales han sido objeto de interferencias y ataques por fuego amigo.

En lo que respecta a las operaciones ofensivas con UAV, concretamente el modelo Skywalker X7/8 cargado con un artefacto explosivo improvisado, permitiría a Dáesh lanzar ataques a distancias de hasta 50 km si estuviese equipado con los tipos de transmisión existentes en el mercado. Aunque parece evidente que disponen de este tipo de vehículos, no está demostrada todavía su capacidad para usarlos con precisión y eficacia⁹. Sí parece comprobada su capacidad de operar la guía y control remoto de drones comerciales con aplicaciones militares.

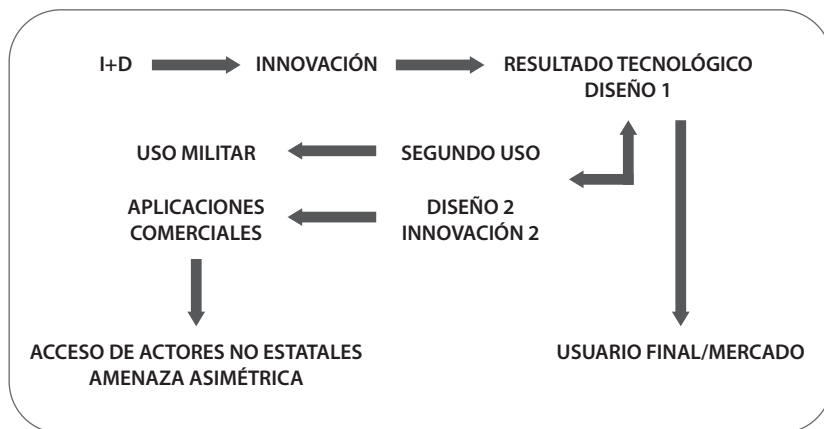
Se trata de casos de adquisición de tecnologías comerciales de doble uso en mercados internacionales legales o de contrabando. Por ejemplo, el láser comercial de uso industrial para soldar y cortar es empleado por los insurgentes para destruir drones y munición de mortero en trayectoria. Los teléfonos móviles han servido para aplicaciones secundarias, como detonadores de explosivos por control remoto.

También han desarrollado aplicaciones para la utilización de Google Earth como localizador de objetivos en tierra. Igualmente, es de uso común la navegación por GPS mediante dispositivos comerciales y la tecnología de acceso a frecuencias. Se trata muchas veces de tecnologías comerciales de precios reducidos y accesibles, pero con posible uso militar.

En otros casos, la producción consiste en complejos procesos de adaptación artesanal de tecnologías disponibles en el mercado y de armas conseguidas en el mercado ilícito, mediante el asalto a depósitos militares o en el campo de batalla. Mediante el procedimiento de *diseño inverso*, los usuarios finales, definiendo las prestaciones mínimas del sistema que desea obtener, reconstruyen su diseño recurriendo a tecnologías y materiales disponibles a su alcance. Así, mientras la práctica de algunos Estados es la adquisición de sistemas para proceder a su desmantelamiento y análisis mediante la ingeniería inversa con el objeto de proceder posteriormente al diseño y producción de réplicas, los actores no estatales practican el diseño inverso tras la adquisición de sistemas de armas, con frecuencia de segunda mano.

9 La información difundida por Dáesh plantea dudas sobre la exactitud de la capacidad de uso real por sus milicias. *Jane's Defence Weekly*, "Islamic State Video Footage Showcases Attack Drones", vol. 54, issue nº 5, 1 de febrero de 2017, Coulsdon: IHS Markit, p. 23.

Procedimiento de evolución tecnológica de un producto en segunda fase



Una innovación tecnológica diseñada para un segmento del mercado puede ser adaptada para un segundo uso o rediseñada de nuevo para otras finalidades con usos militares y comerciales. Estos últimos ofrecen una alternativa tecnológica a los actores no estatales, que pueden a su vez adaptarla o rediseñarla para otros fines, incluido el terrorismo. Es el caso de los drones.

A través de la historia ha habido casos en los que el diseño original de una tecnología enfocada inicialmente a un propósito concreto ha tenido posteriormente un uso diferente gracias a otros rediseños ulteriores. Dichas tecnologías son redescubiertas y gradualmente adaptadas, primero para usos comerciales o militares y en ocasiones también para usos relacionados con el conflicto asimétrico o el terrorismo. Entre la idea que subyace en el diseño original de una tecnología innovadora y sus usos descubiertos posteriormente hay un *desfase conceptual*, que en cierta medida se basa en la falta de conciencia de sus potencialidades ulteriores en otros posibles usos.

Los programas de investigación y desarrollo llevan en una fase inicial a un desarrollo técnico, con resultados de innovación tecnológica. En una segunda fase, un diseñador diferente, ante la demanda de determinados usuarios, concibe una nueva aplicación de la tecnología existente y redescubre su potencial, conduciendo a un segundo resultado tecnológico. Este desfase conceptual, explotado en muchas ocasiones por insurgentes y grupos terroristas, se cubre mediante un enfoque deductivo y funcional, ya que el diseñador o investigador en cuestión busca entre las tecnologías existentes aquella que es capaz de desempeñar una función que ha sido previamente identificada como necesidad por el usuario.

Ejemplo claro de este fenómeno en la industria es el uso de los sistemas de navegación por satélite en armas inteligentes y en automóviles privados o barcos

de recreo, en distintas variantes. También son ejemplos relevantes en el contexto de la insurgencia y el terrorismo el uso de teléfonos móviles como detonadores de explosivos a distancia, o el uso de bombonas de gas como explosivos en un escenario bélico o para fines terroristas.

La necesidad de expansión de los mercados y de recuperar las inversiones en investigación y desarrollo suele conducir a la búsqueda de nuevas aplicaciones y funciones de las tecnologías existentes, potenciando una interacción entre diseñadores y usuarios. A menudo, es la demanda de estos últimos la que conduce a nuevas variantes y aplicaciones de una misma tecnología. Por ello, la innovación tecnológica desempeña un papel con dos funciones paralelas:

- Las tecnologías de doble uso, nuevas o preexistentes, son utilizadas para modernizar los sistemas existentes en un momento dado con nuevas aplicaciones, utilizándolas como potenciadores.
- El desarrollo de nuevos diseños de tecnologías para aplicaciones innovadoras es utilizado para construir nuevos sistemas.

En estos procesos hay una cuestión de particular relevancia en relación con las capacidades para la guerra asimétrica. Frente a los casos de ingeniería inversa —llevados a cabo por entidades estatales o patrocinadas por Estados— de tecnologías militares y de doble uso como un fenómeno habitual en el contexto de los flujos tecnológicos que conducen a la producción industrial, la vía de adquisición de tecnologías sensibles seguida por los actores no estatales comienza normalmente con artefactos disponibles en el mercado, o comprados en el mercado ilícito. Estos artefactos y tecnologías son posteriormente rediseñados y desarrollados con otras tecnologías disponibles para producir algo que, sin llegar a ser una réplica, se convierte en una versión derivada, adaptada a sus necesidades y recursos. Este producto final puede ser de un nivel tecnológico más bajo y con prestaciones inferiores a las del sistema original, pero desempeña una función similar. Muchas armas utilizadas por actores no estatales en conflictos asimétricos y en el terrorismo son el resultado de derivados de diseño inverso:

- La capacidad del “Estado Islámico” de producir sus propios lanzagranadas en una versión más ligera para la guerra urbana y con menor alcance.
- Producción de componentes de plástico con maquinaria de moldeado por inyección.
- Adaptación de UAV comerciales para reconocimiento y para saturación de baterías de defensa antiaérea.

- Adaptaciones de misiles.
- Artefactos explosivos improvisados.
- Uso táctico de vehículos explosivos suicidas conducidos por militantes que provocan la detonación desde dentro del vehículo, o también utilizando motocicletas con explosivos.
- Bombonas de gas de uso doméstico utilizadas con explosivos y metralla en cañones improvisados de fabricación artesanal.
- Bombas-barril con gasolina, explosivos y metralla.
- Calentadores de gas domésticos modificados, con explosivos atados y un sistema de detonación.
- Uso de productos químicos comerciales, como por ejemplo el cloro.
- Adaptación de furgonetas comerciales o camiones como plataformas de armas (ametralladoras o cañones ligeros) para convertirlos en vehículos de apoyo de fuego.

Actualmente, también la tecnología espacial evoluciona para permitir la captación de imágenes que pueden ser analizadas para identificar la presencia de materiales asociados a la proliferación nuclear, biológica y química, así como vectores y estructuras asociadas a estos programas. Tanto los sensores como el *software* de interpretación de imágenes requieren avances significativos para ofrecer los resultados necesarios para prevenir la proliferación, pero se prevé que estas técnicas se desarrollen en los próximos años.

La adquisición de material bélico propio de un ejército no es exclusiva de las milicias en Oriente Medio. Las fuerzas separatistas en Donetsk y Lugansk, al suroeste de Ucrania, tienen efectivos armados que se cifran en decenas de miles, equipados con carros de combate, vehículos de infantería y artillería. Estas fuerzas están organizadas en milicias armadas en Donetsk y Lugansk, que a su vez se subdividen en batallones, reproduciendo una estructura paramilitar¹⁰. En el caso de Ucrania, los batallones de combatientes voluntarios suelen integrarse en las fuerzas armadas a través de la Guardia Nacional, pero usando sus propios distintivos. El Batallón Azov, aunque está integrado en la Guardia Nacional, mantiene un activismo político propio, considerando que su función en la frontera es solo

10 Spyer, Jonathan, "Frozen Out", *IHS Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 11, noviembre, Coudsdon: IHS Markit, pp. 36-40. El autor cita fuentes del *Kyiv Post* del 30 de marzo de 2017 que estiman las fuerzas separatistas en unos 30.000 efectivos, 390 carros de combate, 800 vehículos de combate de infantería y 630 piezas de artillería. Estos datos no están contrastados, pero incluso con un amplio margen de error son significativos en cuanto a la potencia de fuego y la naturaleza de estas milicias.

una parte de su actividad. No obstante, algunas unidades armadas se han mantenido fuera de la cadena de mando (como es el caso de Pravdyi Sektor).

La experiencia de las operaciones de los ejércitos occidentales en Afganistán, Oriente Medio y el Norte de África ha condicionado los nuevos programas de inversión en armamento y material, marcando tendencias que han trascendido a la planificación militar de EE. UU., para influir también en otros países, entre ellos los europeos. Los nuevos tipos de amenazas, más relacionadas con los conflictos asimétricos, requieren equipo militar diferente del que había sido diseñado para una eventual confrontación militar entre ejércitos regulares. Así, las experiencias de Afganistán, Irak y Siria han orientado la percepción de los conflictos asimétricos y su evolución futura, y han conducido a una nueva generación de proyectos prioritarios que desplazan a otros en un entorno de restricciones presupuestarias.

Las prioridades actuales y los recortes presupuestarios de años anteriores han implicado una reducción del número de sistemas de armas más potentes, complejos y costosos, y una demanda creciente de equipo militar para las operaciones en curso, que conllevan una adaptación progresiva a las necesidades de la guerra asimétrica. Entre ellos destacan nuevos tipos de UAV, el desarrollo de la robótica con aplicaciones militares, así como la adaptación de los vehículos de infantería, armas y helicópteros con nuevas aplicaciones tecnológicas y nuevas tácticas de combate en zonas rurales y urbanas.

En el contexto de las amenazas asimétricas y de la guerra híbrida, ha aumentado la demanda de fuerzas especiales capaces de actuar en escenarios de conflicto de baja y media intensidad, incluyendo misiones de infiltración por vía marítima y aérea. Además de la formación y adiestramiento de los recursos humanos, también se ha dedicado atención al desarrollo de las tecnologías necesarias. Estas capacidades son necesarias para despliegues de unidades especiales en determinadas zonas de conflicto a lo largo de costas largas y de escasa población, como medios ligeros de transporte acuático desde submarinos que puedan trasladar entre 2 y 6 buceadores desde una distancia de 20 millas náuticas desde la costa hasta una zona más cercana, en la que la distancia pueda recorrerse a nado y sin salir a superficie. La demanda creciente de este tipo de unidades de guerra naval especial submarina para operaciones de infiltración en tierra conduce también a nuevos modelos de vehículos submarinos ligeros de desplazamiento autopropulsado para los buceadores de combate.

En el marco de la aplicación de nuevas tecnologías en la guerra antiterrorista, se está produciendo un proceso que se caracteriza por la fusión de lo digital con lo físico, así como la capacidad de realizar operaciones nocturnas y disponer de medios furtivos. Esta demanda crece en las fuerzas de seguridad, dado el acceso de los insurgentes y terroristas a sistemas de detección modernos, vehículos

aéreos no tripulados e incluso nuevos tipos de misiles antitanque o lanzagranadas, que aumentan el riesgo para vehículos y buques utilizados en la infiltración o extracción de fuerzas especiales¹¹.

Otra de las prioridades en el ámbito naval es la construcción de *barcos multi-misión* de menor tonelaje que los grandes buques de combate de superficie (tipo destructor o fragata), y catamaranes de apoyo táctico, más rápidos y versátiles, y por lo tanto con mayor capacidad de adaptación a conflictos asimétricos. En el ámbito naval, dadas las necesidades derivadas de las campañas expedicionarias a larga distancia, también se ha dado una prioridad en años recientes a los *buques de asalto anfibio* y de proyección estratégica.

En el ámbito de la aviación se desarrollan nuevos modelos de vehículo aéreo no tripulado, dirigido por control remoto, en versiones de ataque y de reconocimiento. Se mantiene igualmente el interés en el desarrollo de modelos de helicópteros, que en el caso de las campañas expedicionarias en Afganistán e Irak se han convertido en una prioridad. Para las fuerzas terrestres se da prioridad a vehículos de infantería protegidos y vehículos anfibios blindados para unidades expedicionarias.

Entre las tecnologías utilizadas en nuevos tipos de armamento destacan los *sistemas de sensores* y el desarrollo de mecanismos de conexión a redes de mando, información y comunicación, que se han convertido en uno de los ejes de la tecnología militar moderna. Los sistemas de control remoto constituyen otra prioridad tecnológica que actualmente se aplica a los vehículos aéreos no tripulados y que será clave en el desarrollo de vehículos de combate terrestres no tripulados. Junto a estos sistemas, destacan igualmente los equipos relacionados con el llamado *Sistema Futuro de Combate*, que integrará igualmente a unidades de infantería con nuevas armas y conexiones a la red de mando, información y comunicación para explotar todas las ventajas tecnológicas. Finalmente, la necesidad de mantener operativos sistemas de armas integrados en las plataformas ya existentes y, por lo tanto, más antiguas, ha generado una nueva demanda de *paquetes de modernización y adaptación tecnológica* que pueden ser integrados en ellas para prolongar su vida operativa.

Comunicaciones e inteligencia

Como otras milicias irregulares, Dáesh dispone de una tecnología de comunicaciones rudimentaria, basada en teléfonos móviles y transmisores de radio. Estos sistemas pueden ser fácilmente infiltrados con tecnologías disponibles

11 Sobre esta cuestión, ver: *IHS Jane's Intelligence Review*, abril de 2017, vol. 29, issue 4, pp. 28-29.

habitualmente para la inteligencia militar. Los teléfonos móviles que utilizan las milicias constituyen un punto vulnerable, ya que pueden ser infiltrados con medios de escucha, e incluso el uso de mecanismos de cifrado de tipo comercial no es capaz de proteger durante las comunicaciones cuando el adversario dispone de medios tecnológicos modernos. Por otra parte, además de los dispositivos portátiles de telefonía móvil, también se requiere una red de telefonía con base en tierra para poder operar, por lo que las comunicaciones entre los dispositivos móviles y las estaciones de la red utilizadas pueden ser interceptadas, incluso si utilizan medios de dictado. Además, existen medios técnicos para poder localizar la posición geográfica de los usuarios de los dispositivos móviles. Como ocurre con otras milicias armadas irregulares, el uso de los medios de comunicación disponibles para Dáesh se ha convertido en uno de los puntos débiles de sus redes terroristas y paramilitares.

La disponibilidad de sistemas de encriptado de las comunicaciones en plataformas comerciales ha introducido un nuevo elemento en los mecanismos interacción de las redes terroristas y grupos criminales. El “Estado Islámico”, al menos desde 2016, aplica directrices para usar estos sistemas accesibles en el mercado.

El uso masivo de la *dark web*, medios electrónicos y telefonía cifrada plantea retos importantes a las fuerzas de seguridad y a los servicios de inteligencia, dada la enorme cantidad de datos que se generan constantemente¹². El creciente uso y accesibilidad a teléfonos móviles con cifrado para las comunicaciones de voz conlleva la dificultad de recuperar datos e identificar las conversaciones relevantes para la investigación cuando el objetivo no esté previamente bajo vigilancia activa. Sin embargo, estos aparatos todavía son caros y no están al alcance de todos los militantes que colaboran con las redes terroristas.

Por el contrario, las transacciones a través de internet dejan trazas y evidencias que pueden ser recuperadas e investigadas. Hay aplicaciones móviles que permiten el encriptado y la eliminación de las conversaciones de texto escrito borrándolas posteriormente, que son utilizadas por terroristas en ciertas modalidades de chat. Las plataformas de transmisión instantánea de mensajes utilizan formas de cifrado que solo permiten el descifrado directo entre el emisor y el destinatario, por lo que en teoría el mensaje no puede ser descifrado en tránsito, ni siquiera por acceso al servidor.

12 S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, puntos 13-14.

Los terroristas también han empleado otros procedimientos, por ejemplo, teléfonos móviles con tarjetas de prepago que se emplean solamente una vez con voz y mensajes de texto por un corto periodo de tiempo, y posteriormente son destruidos.

Existen también otros procedimientos más complejos para ocultar mensajes, principalmente integrándolos en imágenes de fotografía o de vídeo en colecciones de imágenes no relacionadas con el tema del mensaje. La llamada *estenografía* permite ocultar mensajes que están a la vista, ya que son las imágenes las que ocultan la existencia del mensaje. Solo si se tiene una idea concreta de lo que se está buscando se puede encontrar el detalle que revele el mensaje, siempre que pueda hacer un barrido eficaz por todos los datos visuales. La cantidad de información visual será determinante para la eficacia de este procedimiento. Por ello, como en otras formas de investigación, los objetivos de interés son fundamentales para poder guiar la búsqueda¹³.

Hay casos de utilización de esta técnica por terroristas y criminales, pero se desconoce en qué medida están utilizando la estenografía para fines operativos, por lo que su alcance real es una incógnita. Si se desconoce la técnica concreta empleada o el objetivo concreto de la búsqueda, un análisis de las imágenes puede dar como resultado falsos negativos.

Uno de los métodos más seguros que emplean es el de *encuentros personales en espacios físicos determinados* que consideran seguros, similares a ciertos procedimientos de seguridad operativa de inteligencia en otros contextos. En muchos casos este ha sido el procedimiento de planificación empleado por las redes terroristas que operaban en Francia antes de los atentados de 2015, evitando el uso de medios electrónicos. Sin embargo, este procedimiento es especialmente útil solo para aquellos terroristas y criminales que no tienen antecedentes y, por lo tanto, pueden no estar bajo vigilancia policial, por lo que estiman que hay un bajo riesgo de detección.

En este contexto, se especula con la posibilidad de que las células terroristas no solo recurran a los sistemas comerciales de comunicaciones telefónicas con cifra, sino cada vez más a fórmulas híbridas, digitales y con contactos en el mundo real. Por ello, además de determinadas plataformas tecnológicas, tienen considerable importancia los encuentros personales en espacios físicos seguros para la planificación operativa, establecer procedimientos, contraseñas, etc. Por otra parte, recurren a comunicaciones cifradas utilizando plataformas digitales con un

13 Woodward, Allan, "Secret Signals: End to End Encryption Tests SIGINT Agencies", *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 7, julio, 2017, Coulsdon: IHS Markit, pp. 8-13.

número elevado de usuarios y que tengan una capacidad limitada de retención de archivos con una gran cantidad de datos. A medida que se aproxima el ataque terrorista, emplean teléfonos móviles que posteriormente son destruidos y nunca más utilizados. Este procedimiento de uso de distintas formas de comunicación alternativas es utilizado para evadir el seguimiento de las fuerzas de seguridad y de inteligencia. No es probable que ningún actor terrorista sitúe los planes detallados de una operación en su totalidad en un solo tipo de comunicación electrónica, debido al alto riesgo de interceptación que implica. Una de las conclusiones que pueden extraerse de ello es la importancia de la inteligencia por fuentes humanas para hacer frente a este tipo de amenazas.

Una de las características de las redes insurgentes en los últimos años ha sido el desarrollo de capacidades de inteligencia estratégica, táctica y de contrainteligencia, que en algunos casos han llegado a tener una estructura formalizada para la inteligencia por fuentes humanas (HUMINT) y de señales (SIGINT). Se ha detectado también entre grupos terroristas una tendencia a la creación de redes de inteligencia planas, con pocos escalones de jerarquía, en los que prevalece la HUMINT¹⁴. Organizaciones como Hezbollah, Dáesh y Al Qaida, al igual que algunos grupos afiliados, han sido capaces de integrar las técnicas basadas en la experiencia de Estados junto a otros enfoques nuevos fruto de la adaptación al conflicto asimétrico. En algunos casos, estos enfoques conducen a explotar la ventaja de un amplio conocimiento del contexto geográfico, funcional, político y económico en el que operan los terroristas, que muchas veces está fuera del alcance de las fuerzas militares y de seguridad a las que se enfrentan. Hezbollah es probablemente el grupo que más ha avanzado en este proceso de transformación desde la insurgencia hacia un proto-Estado, cubriendo los tres niveles citados de inteligencia y también en capacidades militares. En los niveles estratégico y táctico tienen una fuerte actividad de contrainteligencia para prevenir la infiltración de servicios de inteligencia estatales en sus filas. En otras organizaciones, como Al-Shabaab y Al Qaida, menos desarrolladas desde este punto de vista, se han estructurado en redes no jerarquizadas que les permite alcanzar mayor eficacia de la estabilidad de los territorios en los que operan. Sus confidentes están infiltrados en distintos sectores de la sociedad e incluso en las instituciones, y la información táctica obtenida mediante informadores, cámaras y drones les permite la planificación metódica de los ataques con antelación. El conocimiento del entorno obtenido por este medio, la incorporación de datos relevantes a la

14 Horton, Michael, "Growing Insurgency", *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 6, junio, 2017, Coulsdon: IHS Markit, pp. 32-35.

planificación operativa, así como sus estructuras flexibles y no jerarquizadas han hecho de los grupos insurgentes y terroristas organizaciones con mayor resistencia que algunas de las fuerzas de seguridad a las que se enfrentan, al ser más corta la cadena de mando y mayor su capacidad de dispersión frente a la infiltración y la interceptación por estas últimas.

Recursos no convencionales en la guerra asimétrica

En un conflicto asimétrico la asimetría está condicionada no solo por la naturaleza del agresor y su identidad como organización, sino también por su nivel de desarrollo tecnológico y su posición relativa en la relación de fuerzas. Desde esta perspectiva, teóricamente el empleo de estas armas no quedaría restringido a los actores no estatales, sino que también un Estado en posición de inferioridad relativa podría recurrir a las mismas tácticas y técnicas desarrolladas por una entidad no estatal si se enfrentase a un adversario más fuerte. Actualmente existe una incógnita en cuanto a la posible evolución de las modalidades de conflicto asimétrico y la posibilidad de que materiales nucleares, radiactivos, biológicos o químicos sean utilizados en acciones ofensivas contra Estados.

La experiencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los hallazgos posteriores en Afganistán sobre el interés de Al Qaida en tener acceso a materiales nucleares y radiactivos han condicionado el análisis de posibles escenarios de ataques terroristas con armas de destrucción masiva, con datos que permiten pensar en un cambio cualitativo de las nuevas amenazas a principios de este siglo. Si actores no estatales llegasen a desarrollar armas NRBQ, no serían como las que han desarrollado las potencias industriales, sino mucho menos sofisticadas y de menor alcance¹⁵. En el caso de la tecnología nuclear la versión derivada consistiría en una bomba de dispersión radiológica, que combina explosivos convencionales con material nuclear o con fuentes radiactivas. Los materiales radiactivos pueden ser utilizados por adversarios asimétricos, como un grupo terrorista o en operaciones encubiertas en forma de ataque a instalaciones nucleares o radiactivas, o dispersión de material radiactivo de tres formas: dispersión explosiva, dispersión no explosiva y exposición radiológica¹⁶.

15 Esta cuestión ya ha sido tratada en *Guerra, paz y civilización*, parte II, capítulo 6, pp. 281-295.

16 Las radiaciones ionizantes emitidas por el material radiactivo interactúan con la materia transmitiendo energía al medio de diferente forma, produciendo iones. Estos iones provocan cambios químicos en las moléculas. A nivel celular, unidad básica del organismo vivo, los cambios químicos en las moléculas pueden afectar a la totalidad de su estructura produciendo daños al ADN, donde se encuentra codificada la información genética. Estos cambios bioquímicos son

No se han constatado todavía ataques terroristas radiológicos. Sin embargo, sí se han producido algunos ataques contra instalaciones nucleares.

Armas NRBQ

Hasta la fecha, se han utilizado armas químicas en ataques terroristas en varios países en la segunda mitad del siglo XX, y en diversas operaciones militares contra la población civil en Irak y en Siria. Por otra parte, no existen datos contrastados que permitan definir en la actualidad una amenaza terrorista biológica concreta, aunque no puede descartarse su existencia. Actualmente no hay información pública detallada sobre el tráfico ilícito de sustancias químicas ni de agentes biológicos. El caso de agresión terrorista química más importante y mejor documentado es el del metro de Tokio en 1995. En el ámbito biológico hay casos de brotes sospechosos, cuya intencionalidad no ha sido demostrada, y de agresiones que por su alcance pueden ser calificadas de homicidio, más que de “ataque de destrucción masiva”¹⁷. De cara al futuro se presentan otros retos importantes para la seguridad. Uno de ellos es la manipulación genética de agentes biológicos por *biohackers* que experimentan alterando el ADN en procesos biológicos.

El proceso de proliferación asimétrica implica adaptaciones técnicas de los diseños de este tipo de armas para ponerlas al alcance de actores con menos recursos tecnológicos y económicos. Esta tendencia podría materializarse en una nueva generación de armas tecnológicamente más rudimentarias que las que han existido desde mediados del siglo XX y con menor eficacia militar, pero con gran capacidad de infligir daños letales, económicos y psicológicos a un adversario

los que producen la mayor parte de los daños biológicos inducidos por la radiación, y a nivel celular pueden derivar en daños en niveles superiores de organización biológica, y afectar a tejidos u órganos. Sin embargo, los efectos incapacitantes inmediatos solo se producen a dosis extremadamente altas, y para alcanzar estos niveles de dosis es preciso utilizar fuentes radiactivas de muy alta actividad, con las dificultades operativas que conllevan (habría que adoptar medidas de protección radiológica en toda la cadena logística). Esto requeriría llevar a cabo un planeamiento detallado de protección de las tropas, el empleo de blindajes y medios de medición. La probabilidad de que las tropas del agresor con este tipo de armas resulten también afectadas por la radiación, al igual que los efectos en el medio ambiente y la población civil, hacen poco eficaz este tipo de armamento, por lo que de hecho se ha descartado su fabricación y empleo operativo por ejércitos regulares. Ortega García, Julio, “Armas radiológicas”, *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia nº 153, 2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 169-185.

¹⁷ Ha habido casos desde los años 80 del siglo pasado, pero destacan las agresiones con esporas de ántrax en 2001 en EE. UU., que provocaron cinco víctimas mortales.

más fuerte. Entre los objetivos de un hipotético ataque podrían incluirse los siguientes:

- Infligir daño, causar pánico, paralizar la actividad económica.
- Provocar confrontaciones internas.
- Ejercer chantaje a las autoridades.
- Demostrar una capacidad de represalia.

Hasta ahora el terrorismo con medios nucleares, radiológicos, biológicos y químicos ha tenido un impacto muy limitado en comparación con aquellos ataques en los que se han empleado medios convencionales, y menos aún si se compara con los daños ocasionados por las armas de destrucción masiva en conflictos militares del pasado¹⁸. Hasta la actualidad no se han registrado todavía casos de terrorismo con medios nucleares o radiológicos. En caso de agresión con medios NRBQ los autores podrían optar por las siguientes modalidades:

- Acceso por infiltración en los objetivos sensibles.
- Asalto a objetivos con relevancia política, económica y militar con escasa o nula protección.
- Ataques sorpresa a infraestructuras y objetivos críticos que permiten emplear tácticas y armas convencionales y obtener a la vez efectos NRBQ¹⁹.
- Ataques con medios NRBQ sobre objetivos civiles.

Los efectos NRBQ



Los efectos NRBQ pueden ser alcanzados también mediante potenciadores convencionales, atacando instalaciones NRBQ o sus medios de transporte.

18 El máximo número de víctimas alcanzado hasta ahora con un solo ataque terrorista utilizando medios convencionales es de 2.973, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. En el atentado terrorista químico en el metro de Tokio en 1995 murieron 13 personas y en los atentados con ántrax en Estados Unidos en 2001 murieron 5 personas. En el atentado con explosivos convencionales en Madrid el 11 de marzo de 2004 murieron 191 personas. En los únicos ataques nucleares que se han producido en la historia —en la Segunda Guerra Mundial— murieron unas 220.000 personas (140.000 en Hiroshima y 80.000 en Nagasaki). En la Primera Guerra Mundial murieron unas 85.000 personas por efecto directo de las armas químicas en cuatro años de guerra.

19 Ferguson, Charles D. y Potter, William, *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, Monterey: Monterey Institute for International Studies, Center for Non Proliferation Studies, 2004, p. 38.

La información pública de la que se dispone actualmente permite definir los siguientes perfiles²⁰:

- *Actores no estatales con escasa o nula formación técnico-científica*, o con una formación inadecuada que no se adapta a los requerimientos NRBQ. Este tipo de actores no estatales busca información sensible en fuentes científicas y técnicas públicas (impresas o en internet). Pero estas suelen ser de naturaleza dispersa e incompleta, y carecen de los datos necesarios para llevar a cabo un programa NRBQ de forma autónoma²¹. En la actualidad existen dudas sobre su capacidad real para lanzar ataques terroristas NRBQ, incluso a pequeña escala. Sin embargo, la capacidad económica también es un factor importante, que en caso de ser suficiente permitiría en algunos casos superar las limitaciones técnicas. No obstante, para este tipo de actores sí es posible optar por un atentado con medios convencionales contra infraestructuras críticas e instalaciones NRBQ, lo que tendría un impacto equivalente si alcanzan sus objetivos.
- *Actores no estatales con acceso a medios estatales*. Se trata de un modelo teórico de actor no estatal que puede acceder a los recursos técnicos y científicos de un Estado. Pueden presentarse dos variantes:
 - Que se trate de un Estado en crisis y con escaso control sobre sus propios recursos NRBQ. En este contexto de inestabilidad, personal integrado en las instalaciones con medios NRBQ colabora con la entidad exterior o red terrorista, sin respaldo oficial del Estado.
 - Un Estado que coopera con él, o que lo dirige indirectamente, y le proporciona los medios NRBQ necesarios.
- *Actores no estatales con acceso propio a recursos industriales y empresariales privados*. Agentes de una entidad no estatal se infiltran en la plantilla de la empresa, o persuaden al personal de la empresa para que proporcione recursos acabados por motivaciones económicas o ideológicas. Incluye el posible robo de sustancias NRBQ por parte del personal infiltrado.

²⁰ *Ibidem*, pp. 14-43. En *The Four Faces of Nuclear Terrorism* hay un detallado estudio de los perfiles aplicables a la amenaza asimétrica nuclear. Ver también *Guerra, paz y civilización*, pp. 288-289.

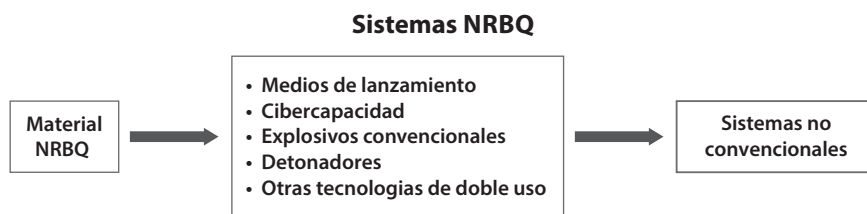
²¹ Algunos de ellos aspiran a disponer de este tipo de medios, pero carecen de la suficiente información, de recursos propios y de acceso a laboratorios y condiciones de trabajo adecuadas. Sus esfuerzos suelen estar divididos y sin coordinación, por lo que los resultados son escasos. Se enfrentan a impedimentos tecnológicos en el ámbito NRBQ.

Tampoco puede descartarse la posibilidad de que agentes organizados como insurgentes y que cuentan con el apoyo de Estados adopten tácticas de guerra irregular en un eventual enfrentamiento asimétrico, capaces de utilizar recursos NRBQ como represalia frente a acciones convencionales o no convencionales de un Estado con superioridad militar.

En el ámbito de las amenazas asimétricas también es preciso abordar los desfases conceptuales en los sistemas NRBQ, a menudo asociados, con razón o sin ella, a las armas de destrucción masiva.

Los materiales definidos como NRBQ son, en la práctica, partes integrantes de un sistema más complejo que incluye medios de lanzamiento, explosivos, detonadores, sistemas de guía, herramientas cibernéticas, etc. El resultado de procesos innovadores en este campo se desvía para su integración en los recursos e infraestructuras NRBQ existentes. Sin embargo, la complejidad de estos sistemas por la integración de tecnologías convencionales o de doble uso es normalmente ignorada cuando se definen como una categoría totalmente separada de lo convencional. Pueden identificarse dos elementos para caracterizar este *desfase conceptual*:

1º. Los sistemas NRBQ no pueden concebirse en la práctica como una categoría aislada desde una perspectiva tecnológica. Todos ellos están integrados en un complejo espectro de tecnologías que incluye desde elementos convencionales y civiles hasta los elementos NRBQ. Un ejemplo sería una bomba de dispersión radiológica que integra, además de la fuente radiactiva, un explosivo y un detonador. Estos sistemas NRBQ se diferencian conceptualmente de los sistemas convencionales debido a su impacto y consecuencias, el marco legal en el que se inscriben, así como ciertas consideraciones éticas, al estar habitualmente asociados a las armas de destrucción masiva. Sin embargo, están de hecho integrados en un sistema complejo y comprehensivo de diversas tecnologías convencionales y no convencionales.



Los sistemas NRBQ están integrados en un complejo espectro de tecnologías que incluye desde elementos convencionales y civiles hasta los elementos NRBQ.

2º. Los impactos NRBQ pueden ser alcanzados también por actores estatales o no estatales mediante potenciadores convencionales, sin utilizar en el proceso recursos NRBQ propios o externos, simplemente atacando instalaciones NRBQ o sus medios de transporte.

Esta perspectiva es de particular relevancia al abordar no solo las amenazas terroristas, sino también otras en el contexto de una guerra híbrida en la que agentes internos infiltrados, agitadores organizados en milicias y otros agresores puedan utilizar sistemas convencionales para conseguir impactos NRBQ.

Por ello, más allá de las necesarias medidas de prevención, defensa y respuesta, la capacidad de resistencia de estas instalaciones y sus subsistemas es también de gran importancia. En muchos países existen instalaciones de infraestructura crítica cuya responsabilidad recae en el sector privado, que también asume responsabilidades en los niveles de resistencia frente a una agresión externa o interna. Este hecho implica un alto grado de interacción entre las empresas privadas responsables y las autoridades para hacer frente a las vulnerabilidades y elevar los niveles de seguridad física y resistencia. Los procesos de concesión de licencias a operadores y el papel de las autoridades reguladoras pueden ser muy útiles para este propósito.

Finalmente, la coordinación y el análisis-evaluación de información a través de nodulos nacionales de prevención-defensa-resistencia es importante para supervisar la infraestructura crítica y mejorar los niveles de alerta, potenciando la capacidad de asociar incidentes aparentemente inconexos que, en su conjunto, puedan reflejar síntomas de un ataque híbrido.

El tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos²²

El tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos es el más frecuente y mejor documentado en el segmento NRBQ, aunque todavía no se ha materializado en atentados terroristas, salvo en contadas ocasiones y con escasos efectos, que tampoco pueden calificarse como “ataques de destrucción masiva”.

Al Qaida ha tenido durante años interés en las armas no convencionales, y ha intentado conseguir fuentes radiactivas (Cesio-137), que podría haber utilizado para la construcción de un arma de dispersión radiológica. También hay indicios

22 Este epígrafe se basa en información publicada en *El Nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Barcelona: CIDOB, pp. 105-117.

de grupos extremistas que han intentado adquirir uranio enriquecido. Es imposible cuantificar con datos verificables el volumen del mercado negro de sustancias NRBQ, pero la información disponible permite sugerir que en la mayoría de los casos las mercancías ofrecidas no son adecuadas para el desarrollo de armas. Dado el tipo de mercado en el que se ofrecen estos materiales y las actividades ilícitas de los agentes que operan en él, también es frecuente la estafa con materiales que no son aptos para los fines declarados. Aunque en teoría existe un mercado de destinatarios finales para los materiales nucleares y fuentes radiactivas, en la mayoría de los casos investigados no ha habido evidencia de que existiesen compradores que pudieran ser identificados.

Los materiales relevantes para la proliferación asimétrica se clasifican en dos grupos: materiales nucleares y fuentes radiactivas. Los casos de tráfico ilícito de plutonio o uranio muy enriquecido de grado militar han sido poco frecuentes hasta ahora. La mayoría de los incidentes conocidos de tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos han tenido relación con fuentes radiactivas, uranio natural y uranio poco enriquecido²³. Hay un elevado número de casos en todo el mundo de tráfico ilícito de materiales nucleares y, sobre todo, de fuentes radioactivas, pero solamente un número marginal reviste importancia desde el punto de vista de la seguridad.

Muchos casos de tráfico ilícito se deben a la sustracción del material, perpetrada o facilitada por personas que tienen acceso directo a los materiales, ya sea porque trabajan en las instalaciones de producción y almacenamiento o porque han trabajado en ellas con anterioridad. Con frecuencia se trata de personas que intentan obtener ingresos adicionales debido a dificultades económicas personales, o que desconocen el negocio del contrabando de material nuclear²⁴. Habitualmente las

23 Las fuentes radiactivas son otros materiales radiactivos que no pueden producir una explosión atómica. Tienen diversos usos en la industria, la medicina, la investigación, etc. Son fuentes radiactivas el Cesio-137, el Americio-241, el Estroncio-90, el Californio-252, el Cadmio-109, el Cobalto-60 y el berilio, entre otros. La exposición a radiaciones de estas fuentes radiactivas es nociva para la salud. Se ha estudiado su empleo, como el de los residuos nucleares, para la fabricación de armas radiológicas por su capacidad de contaminación radiactiva y de alteración del funcionamiento de sistemas electrónicos insuficientemente protegidos.

24 En los años 90 destacaba el robo de combustible nuclear utilizado por los reactores nucleares de propulsión naval. Este tipo de combustible (enriquecido hasta un 90 % de U-235) es susceptible de conversión para usos militares. El mismo tipo de combustible se utilizaba también en barcos rompehielos civiles. La falta de control y de seguridad de los almacenes de combustible y de los desechos radiactivos en ciertos países planteaba en los años 90 serios problemas. También era frecuente el robo y desplazamiento ilícito de combustible gastado en reactores productores de plutonio. Este tipo de desecho tiene un alto contenido de material fisible que puede ser procesado en un laboratorio de radioisótopos.

personas implicadas procedían a sustraer los materiales sin conocer a compradores potenciales ni los canales necesarios para encontrarlos, y recurrían a redes del crimen organizado para que actuaran como intermediarios dentro o fuera del país con tres niveles operativos:

- Personas que sustraen los materiales de los depósitos, motivadas por razones económicas, poco informadas, sin experiencia, sin antecedentes penales, con frecuencia empleados de la misma empresa o institución, que tienen acceso al punto de almacenamiento. En la mayoría de los casos roban primero el material y luego buscan un comprador.
- Intermediarios. Muchas veces son amistades o conocidos de la persona que roba el material. En otros casos son personas integradas en redes del crimen organizado.
- Compradores.

Algunos casos de tráfico ilícito de la última década del siglo XX, por su gravedad, motivaron el desarrollo de políticas preventivas²⁵. Los casos se han multiplicado desde los años 90, aunque también han decrecido en términos de gravedad. Sin embargo, la información disponible a través del OIEA permite concluir que en los incidentes que se producen en la actualidad hay un alto porcentaje de falsas alarmas, casos no intencionales, por el simple hecho de mezclar fuentes radiactivas con otros metales en depósitos e industrias de reciclaje de metales. En otros casos se trata de contrabando con finalidad económica y no terrorista.

El problema está en la accesibilidad de estos materiales para potenciales terroristas. Un vez que empresas de reciclaje y fundición de metales acumulan estos materiales sin protocolos de seguridad, o que redes del contrabando trafican con fuentes usadas para obtener un margen de beneficio, organizaciones terroristas, criminales e insurgentes podrían igualmente conseguirlas. Hay incertidumbre sobre el impacto real del tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos en el mundo.

25 Ver: Potter, William C., "Nuclear Leakage From the Post-Soviet States. Oral Presentation Before the Permanent Subcommittee on Investigations", U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, 1996, Monterrey: The Center for Nonproliferation Studies. Potter analiza datos ya publicados y contrastados por el OIEA.

Las capacidades ofensivas

En las últimas décadas bandas armadas y grupos terroristas han evolucionado en el contexto de Estados fallidos para constituir organizaciones de carácter paramilitar. En diversas partes del mundo se ha detectado una tendencia de las milicias irregulares no estatales a evolucionar hacia la adquisición de capacidades convencionales y a adaptar sus tácticas de ataque. Guerrilleros insurgentes, terroristas e incluso bandas criminales se funden gradualmente en un espectro amplio y diverso de capacidades y tácticas.

En los campos de batalla de Oriente Medio, del Norte de África y del sureste de Europa, estas milicias son capaces de mantener el control de un territorio y combatir a sus rivales ante la ausencia de una fuerza regular efectiva capaz de proyectar la soberanía del Estado. Este fenómeno también ha conducido a innovaciones tácticas por parte de dichas milicias armadas, así como a una adaptación de los medios técnicos y del armamento de los que disponen para utilizarlos en el teatro de operaciones. En este proceso evolutivo, en muchas ocasiones las bandas armadas siguen utilizando tácticas terroristas contra los civiles, pero en la práctica operan como una fuerza híbrida, con rasgos situados entre los de las unidades militares convencionales y los de las fuerzas insurgentes. En algunos casos también operan al servicio de fuerzas gubernamentales de ciertos Estados. Al tener fundamentos ideológicos propios, intentan mantener un control exclusivo del territorio en el que operan, o ejercer influencia política sobre elementos de las fuerzas regulares del Estado al que apoyan en el campo de batalla²⁶.

Las capacidades del Ejército Nacional Libio son rudimentarias. Dispone de armas procedentes del ejército regular del régimen de Gadafi o importadas de algunos suministradores de Oriente Medio y de Europa Oriental. Gran parte del armamento procede de excedentes de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, incluyendo aviones de combate y helicópteros de los años 70, así como vehículos terrestres que han sobrevivido el conflicto militar de 2011. En cuanto a su estructura y mando, las unidades irregulares se caracterizan por su diversidad de efectivos y armamento, y por la autonomía con la que son dirigidas por sus propios comandantes. La utilización de capacidades aéreas por parte de estas milicias ha constituido un efectivo multiplicador de fuerza, que también ha contado con apoyo militar externo para consolidar el control sobre infraestructuras petrolíferas como fuente de recursos económicos.

26 Spyer, Jonathan, *op. cit.*, pp. 20-25.

La insurgencia terrorista en Egipto ha conducido a un conflicto armado explotado por el “Estado Islámico” con participación de fuerzas irregulares que cuentan con apoyo de algunos sectores de la población civil, en particular en las zonas habitadas por población beduina. En Egipto, como en otros países de la región, han sido frecuentes los ataques con explosivos improvisados. La capacidad armada de las milicias terroristas irregulares que operan en el Sinaí y en otros territorios en los que el Estado ejerce un control limitado ha provocado una fuerte reacción de las fuerzas militares y de seguridad. Sin embargo, las fuerzas de Wilayat Sinai han sido capaces de continuar sus ataques con explosivos improvisados y también han recurrido en ellos al uso de sistemas con cableado tradicional, inmune a las contramedidas electrónicas. Sus objetivos suelen concentrarse en convoyes militares y policiales, y en puntos de control en carreteras protegidos por reclutas con niveles de adiestramiento más bajos que los de las fuerzas de infantería de choque. Se trata de ataques que tienen poco impacto desde el punto de vista militar, pero con importantes consecuencias desde el punto de vista psicológico. El terreno del Sinaí se presta con facilidad a las actividades de insurgencia, en las que es posible lanzar ataques sorpresa, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas, al ser posible una retirada posterior a las zonas montañosas y áreas remotas. Por otra parte, la evolución del conflicto apunta a un creciente apoyo entre la población local en dichas zonas. En la zona del Fayum opera el movimiento armado Hasm, con alto grado de organización y de violencia en sus ataques. Su enfoque ideológico se centra en el nacionalismo y la oposición al régimen, pero sin asumir posiciones radicales en el ámbito religioso. Por sus actuaciones terroristas, se deduce que Hasm ha sido capaz de evitar las redes de inteligencia de los servicios de seguridad²⁷.

Existe una tendencia a integrarse o a asociarse con fuerzas que en conjunto tienen rasgos similares a las fuerzas regulares, o incluso a asociarse directamente con fuerzas regulares estatales cuando conviene a sus intereses. Así, si se tiene en cuenta el modelo de organización y el tipo de armamento que emplean, esta tendencia de integración-asociación podría definirse como un intento de cubrir un espacio intermedio entre el ejército regular y la banda armada.

En general, los insurgentes intentan evitar el choque directo con fuerzas armadas más potentes. Pero, por otra parte, incorporan a sus arsenales medios militares que acaban siendo utilizados en enfrentamientos directos cuando existe una ventaja relativa. Ejemplo de ello es el uso frecuente de vehículos aéreos no tripulados, carros de combate, vehículos blindados, sistemas de defensa antiaérea

27 Horton, Michael, *op. cit.*, pp. 32-35.

y artillería de campaña, sustraídos a los ejércitos regulares, comprados en el mercado ilícito u obtenidos directamente de los ejércitos gubernamentales que los apoyan desde el exterior.

Es importante destacar que estos grupos armados no estatales paramilitares están innovando desde el punto de vista táctico y, al mismo tiempo, adoptando técnicas terroristas en enfrentamientos. Mientras utilizan vehículos blindados y cobertura aérea, siguen recurriendo sistemáticamente a los ataques suicidas contra fuerzas regulares. En estos escenarios persiste con carácter general el recurso frecuente al “suicidio táctico” con cinturones explosivos, práctica más propia de la guerra irregular y del terrorismo. Estos combatientes suicidas son utilizados en la práctica como “tropas de choque” cuyos cinturones explosivos son considerados como parte de su armamento personal. Combinan el uso de chalecos suicidas con el empleo de vehículos equipados con artefactos explosivos improvisados como elemento central de su táctica. Según fuentes de las milicias kurdas en Siria, es habitual el uso de oleadas de vehículos con artefactos explosivos, seguidos por combatientes a pie con chalecos suicidas y, posteriormente, de grupos de infantería. Los atacantes suicidas de la “segunda oleada” son considerados como un grupo de élite dentro de las milicias armadas del “Estado Islámico”, compuesto principalmente por voluntarios extranjeros, con el objetivo principal de romper las líneas enemigas y conquistar posiciones bien defendidas.

La reticencia de muchos Estados a intervenir en un conflicto armado con todo su potencial bélico y asumiendo las implicaciones que tendría un enfrentamiento directo con estados rivales ha llevado a este tipo de “guerras con intermediarios” constituidos por milicias armadas e insurgentes, muchas veces con efectivos derivados de bandas criminales y terroristas.

Aunque el uso de armamento militar, vehículos aéreos no tripulados y medios de transporte blindados solo constituye un problema relativo para fuerzas militares bien equipadas y adiestradas, sí puede suponer un problema muy grave para las fuerzas regulares de un Estado fallido, mucho más débiles y peor organizadas. Por otra parte, el uso sistemático de los UAV en escenarios bélicos por parte de insurgentes presenta riesgos secundarios derivados de su posible uso en actividades terroristas en otras zonas.

El uso de ataques suicidas tiene muchos precedentes en la historia, pero sigue constituyendo un problema importante para los ejércitos regulares en las zonas de operaciones debido a la confusión entre personal civil y combatientes, confusión que los insurgentes crean de forma deliberada, con las dificultades que ello implica para la aplicación de las reglas de enfrentamiento.

Por otra parte, el uso de armamento de origen militar, como misiles y cañones antiaéreos, carros de combate, armas anticarro y otras armas ligeras, en su mayor parte abandonadas por ejércitos regulares u obtenidas de arsenales militares desprotegidos, es un factor clave en la transformación de las bandas armadas insurgentes en milicias paramilitares. En algunos casos, como muestra la experiencia de Oriente Medio, la integración de soldados y oficiales procedentes de ejércitos regulares, así como la modificación de sistemas de armas relativamente complejos para su uso en operaciones militares, suponen importantes cambios cualitativos en el desarrollo de su naturaleza paramilitar.

Un rasgo importante de este proceso de transformación es la difusa línea divisoria que separa a las “fuerzas irregulares” y grupos insurgentes, una vez reconvertidos y militarizados, de los ejércitos regulares. Existe una tendencia a la integración de milicias armadas en estructuras militares cuando existe afinidad político-ideológica o una conveniencia táctica. Un ejemplo claro está en el ejército sirio, que integra a las Fuerzas de Defensa Nacional constituidas con milicianos que reciben asistencia militar iraní. A modo de comparación, puede citarse a las milicias chiitas en Irak, que se han llegado a integrar en el ejército regular iraquí a través de ciertas unidades, como la 5ª División de infantería.

Otro de los fenómenos que se ha producido en épocas recientes es el proceso contrario: la evolución de grupos terroristas de capacidad limitada, o de insurgentes guerrilleros, en fuerzas con armamento convencional y estructura paramilitar. En el caso de Hezbollah, que partiendo de una organización asimétrica con un alcance regional limitado ha llegado a convertirse tres décadas más tarde en una fuerza paramilitar con capacidad de proyección en Oriente Medio. Antes limitado al Líbano, Hezbollah ahora también tiene presencia en Siria, Irak y Yemen, donde realiza actividades de combate, adiestramiento militar y asesoramiento a otras milicias armadas²⁸. En particular, destaca su apoyo a las Unidades de Movilización Popular chiitas en Irak, Al Hashd al Shaabi, que operan con el apoyo del Cuerpo de Guardias de la Revolución Islámica de Irán, más conocida como Guardia Revolucionaria. En Yemen, Hezbollah también presta apoyo y adiestra a las milicias armadas Ansar Allah. En este proceso de transformación, las milicias de Hezbollah han sido desplegadas inicialmente en diferentes teatros geográficos, incluyendo montañas, zonas de cultivo, territorios semidesérticos, así como zonas urbanas, primero en Líbano y áreas transfronterizas. También ha adaptado sus formas de organización, primero como células clandestinas y unidades guerrilleras, y posteriormente en

28 Ver: Blanford, Nicholas, “Broader Gains”, *Jane’s Intelligence Review*, mayo, vol. 29, issue 5, 2017, pp. 28-35.

formaciones de combate de mayor envergadura, con unidades de tipo compañía. Así han participado en operaciones junto a unidades militares de otros países que también operan la región. En este tipo de operaciones han desarrollado la capacidad de solicitar apoyo aéreo en zonas de combate, e incluso han llegado a realizar alguna operación aerotransportada con ayuda de terceros, así como intervenciones con vehículos acorazados. Para ello Hezbollah utiliza carros de combate y sistemas de artillería antiaérea utilizados para ataque a tierra.

Al abordar esta transformación, ha tenido que desarrollar una política específica de reclutamiento. Inicialmente el reclutamiento era un proceso largo que incluía una investigación exhaustiva de los antecedentes del recluta, así como el adoctrinamiento religioso y el adiestramiento militar. Este procedimiento sigue empleándose para la selección de personal que no se integra en el grupo más especializado del núcleo de fuerzas. Sin embargo, su política de extender las operaciones a otros países en la región de Oriente Medio manteniendo varios frentes a la vez ha requerido más personal y, por lo tanto, una política más flexible de reclutamiento, aceptando voluntarios chiitas que no siempre son sometidos a un proceso selectivo y de formación tan intenso, y a los que se ofrece un salario que resulta atractivo. Estos reclutas reciben un mes de adiestramiento básico antes de ir al frente, y según las fuentes disponibles, su salario podría estar entre 600 y 700 dólares al mes²⁹. En determinados sectores sociales existe un cierto prestigio asociado a la “resistencia islámica”.

La participación de Hezbollah en los frentes de Siria, Irak y Yemen ha dado a la organización una importante experiencia en combate en distintos entornos geográficos y contra distintos enemigos. Su adaptación al entorno es clave para conseguir esta transformación. Por ejemplo, su fuerza acorazada equipada con antiguos vehículos de fabricación soviética, que no es útil en los enfrentamientos con el ejército de Israel, cumple un papel importante en las operaciones en Siria. Frente a un enemigo superior desde el punto de vista militar, Hezbollah no combate en grandes formaciones ni puede recurrir al apoyo aéreo, sino que vuelve a su antiguo perfil de configuración en pequeñas unidades que lanzan ataques rápidos seguidos de retiradas transfronterizas. Algunas de esas operaciones, como las de reconocimiento, se hacen con militantes vestidos de paisano. Mientras tanto, en el Líbano mantiene baterías de cohetes camufladas y dispersas para ocultarlas, así como una red de búnkeres y túneles para ocultar armas y combatientes. Además, ha desarrollado cargas explosivas que se entierran en las carreteras para emplearlas contra vehículos acorazados de sus adversarios, diseñadas para destruirlos en los puntos más vulnerables.

29 *Ibidem*.

Actualmente utilizan carros de combate T-54, T-55, T-62 y T-72. También disponen de algunas unidades de artillería autopropulsada, antiaérea y de campaña; misiles antitanque y sistemas de guerra electrónica. Muchos de sus cañones y lanzacohetes están instalados en camiones adaptados para tal fin. Según algunas fuentes, esta organización dispondría también de cohetes tierra-tierra de fabricación iraní, como el Burkan 1, el Zelzal 1 y el Zelzal 2, con un alcance de cientos de kilómetros, pero de escasa precisión.

En definitiva, de una organización terrorista de reducidas dimensiones y despliegue muy limitado en sus orígenes, equipada solo con armas ligeras y explosivos, Hezbollah ha llegado a convertirse en una organización de estructura paramilitar con objetivos más ambiciosos, capacidades considerables, presencia en varios países en la región y desempeñando el papel de multiplicador de fuerza de las milicias aliadas de Irán.

Las unidades de Hezbollah son otro ejemplo de formación armada de rasgos paramilitares, ya que disponen de medios militares considerables, como artillería, sistemas de defensa antiaérea, anticarro y lanzacohetes. Estos sistemas de lanzacohetes son en muchos casos instalados en contenedores que son transportados en camiones civiles. El contenedor puede ser abierto por la parte superior, permitiendo el lanzamiento de cohetes. Existen indicios de que Hezbollah también está desarrollando mecanismos de penetración en territorio israelí, así como el empleo de UAV armados y misiles antibuque que podrían ser empleados contra barcos y puertos. Gradualmente, esta milicia armada libanesa ha conseguido operar en campo abierto con una estructura militar similar a la de un ejército. Sin embargo, en zonas urbanas opta por utilizar otras tácticas, operando en sectores cuyo nombre es codificado, empleando unidades de ingenieros que perforan túneles subterráneos y pasillos entre edificios, desplegando pequeños UAV de origen comercial para reconocimiento, y atacando con bombonas de gas propano con explosivos que se lanzan desde lanzacohetes. Es decir, todo un proceso de adaptación táctica para actuar en distintos escenarios en función de las circunstancias y de la relación de fuerzas en un punto determinado.

Procesos similares se han producido en otras regiones del planeta. En Colombia, las FARC han tenido durante décadas una adaptación y evolución parecidas a los casos citados. A pesar del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC en 2016, persiste aún la actividad de grupos armados no estatales. Se ha detectado un incremento de la actividad de las milicias llamadas Ejército de Liberación Nacional (ELN), cuyos principales instrumentos de ataque son los explosivos improvisados, seguidos del uso de artefactos incendiarios y de armas de fuego pequeñas. Llama la atención el recurso sistemático a explosivos improvisados, que

en la fase posterior a los acuerdos de paz en Colombia llegaron a constituir más del 40 % de los atentados terroristas. Sin embargo, el ELN no ha llegado todavía a desarrollar estructura y medios paramilitares equiparables a los que tuvieron las FARC o los conseguidos por las bandas armadas de Oriente Medio.

En Colombia, las FARC también han sido capaces de diseñar y fabricar minas terrestres antipersona sin utilizar metal, por lo que son indetectables. Más allá de las ventajas tácticas que pueda proporcionar este tipo de armas, plantea graves problemas no solo para las operaciones militares, sino también para el desminado en la fase postconflicto. El impacto de este tipo de desarrollos técnicos en la vida y en la actividad económica de la población civil, y en su rehabilitación tras el conflicto, es muy negativo

Se estima que las milicias del “Estado Islámico” podrían tener más de 30.000 efectivos, de los cuales aproximadamente un 20 % son extranjeros. En la primera etapa de la guerra de Siria, estos grupos armados fueron más eficaces que las tropas regulares a las que se enfrentaban en dicho país y en Irak, lo que les permitió tomar rápidamente las ciudades de Tikrit y de Ramadi.

En septiembre y octubre de 2015 miles de civiles huyeron de algunas zonas de guerra en Siria buscando refugio en territorio del “Estado Islámico”. Las milicias islámicas llegaron a crear equipos locales de administración y gestión, e incluso mecanismos de suministros más estables que los de la zona de guerra fuera de su territorio, controlados por tropas regulares. También desarrollaron una capacidad de producción de petróleo que oscilaba entre 20.000 y 30.000 barriles diarios obtenidos en los pozos de petróleo capturados al este de Siria y al norte de Irak, por los que obtenían ingresos de unos 50 millones de dólares cada día³⁰.

Aunque carecen de las infraestructuras críticas propias de un estado desarrollado, las milicias armadas que ocupan territorios también tienen objetivos vulnerables frente a ciberataques, como es la red eléctrica y el sistema de comunicaciones en las zonas que controlan. Igualmente, la producción petrolífera también ofrece vulnerabilidades. En cierto modo, en el “Estado Islámico”, como cualquier otra organización paramilitar y terrorista relativamente compleja, han surgido vulnerabilidades en áreas en las que se han desarrollado capacidades ofensivas o de gestión territorial.

Sin embargo, a pesar de importantes avances en el teatro de operaciones, las fuerzas de Dáesh han perdido terreno y capacidad de resistencia gradualmente. A

30 Según informa la prensa. Ver: “The War in the Middle East”, en *The Economist*, 21-27 de noviembre, 2015, vol. 417, nº 8965, pp. 22-24.

pesar de ello, esta tendencia se ha invertido posteriormente y los civiles han comenzado a huir de las zonas controladas por Dáesh, cada vez más reducidas en 2017 y 2018.

Aunque la potencia de fuego de sus adversarios regulares era en algunos escenarios muy superior, el autocontrol de los ejércitos regulares para evitar daños colaterales en la población civil —especialmente en Irak— ha permitido a las milicias del “Estado Islámico” mayor capacidad de resistencia en zonas urbanas, lo que ha prolongado considerablemente el conflicto.

Los grupos insurgentes armados han recurrido a tácticas defensivas muy diversas para el enfrentamiento asimétrico frente a fuerzas militares. Estos procedimientos no son nuevos, pero en Oriente Medio han adquirido una aplicación sistemática de métodos destructivos y contaminantes, con importantes efectos colaterales. Por ejemplo, un método al que ha recurrido el “Estado Islámico” para producir humo que reduzca la visibilidad de aviones y helicópteros de las fuerzas regulares es quemar neumáticos. Igualmente, se ha recurrido a quemar pozos de petróleo y minas de azufre con el fin de reducir la accesibilidad al teatro de operaciones. Dáesh también ha construido en las zonas urbanas que controla una red de túneles a través de las paredes de edificios y de casas, con el fin de poder realizar movimientos rápidos sin ser vistos desde el exterior. También se han utilizado estos edificios civiles para depositar municiones, y hospitales como refugio durante operaciones de combate.

Cabe destacar la flexibilidad táctica mostrada por el “Estado Islámico” en Siria. En el caso de Raqqa sus efectivos han evitado la concentración de fuerzas observables para reducir el impacto de los ataques aéreos. Además, los insurgentes terroristas se han desplazado siempre que ha sido posible a través de túneles y de agujeros en las paredes de los edificios. También han cubierto calles y espacios con materiales opacos y lonas para evitar que sus movimientos en el exterior sean detectados desde el aire. Desplazándose en grupos reducidos, los insurgentes terroristas han hostigado a las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF) durante un tiempo prolongado utilizando explosivos, francotiradores y vehículos aéreos no tripulados de pequeñas dimensiones, capaces de transportar granadas de mano³¹. Frente a esta agilidad táctica, las fuerzas del SDF han tenido que moverse en un terreno hostil y en gran parte desconocido. Uno de los principales problemas a los que se enfrentaron las SDF tras liberar la ciudad de Raqqa era la gestión de los desplazamientos de no combatientes y refugiados, ante el temor de que existieran

31 Flood, Derek Henry, “Close Quarters”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 11. Coudon: IHS Markit, noviembre, 2017, pp. 32-35.

entre ellos células durmientes del “Estado Islámico” que podrían reactivarse si las circunstancias lo permitiesen.

Parte de la táctica terrorista es operar en zonas de población urbana civil, lo que hace más difícil la intervención de fuerzas gubernamentales al aumentar el riesgo de daños colaterales, obligando a las fuerzas regulares a que abandonar el uso habitual de vehículos militares y desplazarse a pie, calle por calle, entrando de noche en pelotones con un número reducido de efectivos, normalmente unas siete personas, según fuentes militares iraquíes³².

La colaboración de la población civil para ayudar a las fuerzas gubernamentales en las zonas ocupadas por el “Estado Islámico” ha sido determinante, llegando incluso a cooperar en el despliegue de obstáculos en las zonas en las que operan los vehículos explosivos suicidas de los terroristas. Esta colaboración de la sociedad civil con las fuerzas militares en zonas bajo control del “Estado Islámico” refleja las contradicciones internas del régimen que pretende imponer. En las zonas ocupadas por milicias armadas insurgentes hay frecuentes acusaciones de prácticas de malos tratos y torturas, y asesinato de personas desarmadas en operaciones guerrilleras. Es probable que los abusos y la violación sistemática de los derechos humanos contribuyan a fortalecer la resistencia de la población local y a incrementar las tensiones entre distintos grupos religiosos. El debilitamiento de las fuerzas del “Estado Islámico” contribuye también a impulsar su evolución sobre el terreno hacia las tácticas asimétricas y el terrorismo al no ser viable su actuación como milicia armada paramilitar en el frente. En todo caso, el combate urbano en esta zona ha marcado un cambio importante en la táctica militar para enfrentarse a las milicias armadas.

Sin embargo, en los espacios abiertos de la región central del desierto de Siria, las fuerzas blindadas, artillería y helicópteros dan una ventaja táctica importante a las fuerzas armadas. Los vehículos de la guerrilla son vulnerables a las armas anti tanque, helicópteros y carros de combate del ejército. A pesar de todo, las columnas del “Estado Islámico” tienen capacidad para moverse rápidamente por el desierto y lanzar ataques sorpresa, especialmente durante las tormentas de arena.

En África, el centro y sur de Libia se presenta a fines de 2017 como una zona de repliegue donde las diversas células de combatientes terroristas, originadas por la fragmentación y dispersión de las milicias armadas del “Estado Islámico”, confluyen con combatientes fugitivos de otras regiones, como Oriente Medio y

32 Según declaraciones de un capitán de las fuerzas de operaciones especiales iraquíes a *Jane's Intelligence Review*, abril, 2017, vol. 29, issue 4, pp. 32-35.

Afganistán. Se ha detectado un fortalecimiento de las relaciones entre estos insurgentes y las redes criminales que operan entre el Magreb y el Sahel, bien enraizadas en Túnez. En las regiones al sur del Sahel —en Camerún, Nigeria y Mali— se constata que la estación seca entre noviembre y abril crea condiciones adecuadas para las actividades de la guerrilla y terroristas, al proporcionar terreno apto para desplazamientos y maniobras. Al contrario, en la estación de lluvias entre julio y septiembre, las condiciones del terreno presentan mayores dificultades, por lo que el número de ataques se reduce.

La actividad terrorista y criminal en el Sahel está vinculada a prácticas delictivas tradicionales. Históricamente las tribus de la región, como los tuaregs y los tebus han estado vinculados al tráfico de personas y al contrabando, por lo que se hace necesaria una interlocución con los jefes tribales para intentar contener el tráfico ilegal. En las operaciones en los desiertos del norte de África se han encontrado escondites de armas en zonas deshabitadas y diversas fórmulas para transportarlas de forma clandestina, incluyendo el recurso a dromedarios cargados de armas, que son capaces de buscar solos su ruta habitual en las zonas transfronterizas, sin necesidad de ser guiados por humanos.

En los países donde operan guerrillas y grupos criminales fuertemente armados, existe una tendencia a la militarización de la seguridad interior y el orden público. En algunos países, este proceso también ha generado rivalidad y desconfianza entre fuerzas militares y policiales, a una actividad creciente de los ejércitos dentro de las fronteras nacionales y a la planificación militar del orden público.

En Colombia, la necesidad de hacer frente a las amenazas a la seguridad procedentes de los cursos de los ríos por distintos grupos armados insurgentes y criminales ha implicado la transformación de su infantería de marina en una fuerza que seguridad interior de las zonas fluviales, incluida la capacidad antidisturbios, más allá de las funciones propias de una infantería de marina convencional. Este es otro ejemplo de transformación de las fuerzas militares en unidades de seguridad interior o policial.

En Paraguay el ejército también ha sido desplegado para desarrollar funciones policiales. La ausencia de una amenaza militar fuera de sus fronteras y la actividad del grupo armado insurgente Ejército del Pueblo Paraguayo, guerrilla comunista que se enfrenta a los terratenientes y a las fuerzas del Gobierno, ha sido la motivación principal de la intervención militar dentro de las propias fronteras. Por otra parte, la región donde se cruzan las fronteras de Brasil y Argentina con Paraguay se ha convertido en una zona de creciente inseguridad por el tráfico de drogas, el contrabando y otras actividades ilegales, entre ellas la explotación forestal ilegal. Una creciente actividad de organizaciones criminales transnacionales, que

operan especialmente desde Brasil —como el Primer Comando de la Capital (los criminales del PCC utilizan ametralladoras de calibre 12,7 mm, rifles de asalto AK-47 y M-4, rifles de francotirador, visores infrarrojos, UAV y explosivos, según fuentes oficiales paraguayas)—, ha aumentado los problemas que seguridad, que han sido tradicionalmente la competencia de la policía nacional. Sin embargo, la capacidad armada de los grupos criminales, la insurgencia paramilitar y otros factores han hecho necesaria la intervención del ejército en funciones de seguridad interior.

La existencia de amenazas armadas con gran capacidad ofensiva contra la seguridad en muchos países ha conducido a un empleo creciente de ejércitos en funciones de seguridad interior y orden público. En una serie de países la policía no tiene los efectivos, adiestramiento, armamento y potencia de fuego necesarios para hacer frente a bandas criminales y terroristas, por lo que han recurrido a fuerzas militares para esta finalidad. En otros casos se ha optado por dotar a las fuerzas policiales de recursos y armas de naturaleza militar. Existe, por tanto, una convergencia militar-policial para hacer frente a las amenazas asimétricas contra la seguridad interior, sea a través de la militarización de las fuerzas de seguridad o por la atribución de funciones policiales a las fuerzas armadas de muchos países.

Crimen organizado y piratería

La construcción de la realidad nacional e internacional en la Antigüedad y la Edad Media en las sociedades preestatales fue un proceso lento y complejo en el que grandes espacios marítimos y terrestres quedaban fuera del control de las autoridades y la ley. Se ha examinado anteriormente la incidencia de las bandas de salteadores —sea cual fuese su origen— y de la piratería prácticamente en todo el planeta. Desde este punto de vista, la seguridad del territorio y del mar ha sido una conquista gradual, difícil y contestada frente a estructuras de poder y bandas armadas cuya existencia se desenvolvía de forma paralela al desarrollo de las sociedades políticas. En muchos casos, estas redes conseguían establecer su propio control sobre el espacio marítimo y territorial. Estas asociaciones armadas eran con frecuencia el fruto de actividades delictivas lucrativas, sin una clara orientación o motivación política.

Sin embargo, también ha habido casos en los que las asociaciones criminales han acabado desarrollando una simbiosis con actores estatales o no estatales con motivaciones y objetivos políticos. Un caso evidente es el de la piratería en sus diversas formas —delincuentes del mar, corsarios o bucaneros—, que acabaron en muchas ocasiones sirviendo a los intereses de determinados Estados. Lo mismo ha ocurrido con la simbiosis entre bandoleros y guerrilleros en zonas de conflicto. Esta relación de simbiosis e interdependencia también se está produciendo en la actualidad en diversas zonas del mundo. Sin embargo, el rasgo que sirve como hilo conductor de este estudio es la capacidad de ambos —tanto las bandas armadas con motivaciones políticas como organizaciones criminales con fines lucrativos— de asociarse en organizaciones numerosas, dotarse de fuerza armada y actuar sobre el territorio o el mar para establecer control y explotar oportunidades recurriendo a la violencia y el crimen.

Por una parte, se han desarrollado relaciones y funciones complementarias entre ambos tipos de actores no estatales. Por otra, las bandas criminales tienden a dotarse de elementos ideológicos, normalmente basados en el enfrentamiento con la legitimidad de un sistema socio-político y económico que rechazan, para justificar sus delitos. Por su parte, la mayoría de las bandas armadas con motivación política y grupos terroristas han recurrido a formas delictivas de captación de recursos, abastecimiento y reclutamiento para mantener su actividad.

Una de las cuestiones que requiere ser estudiada más en detalle es el alcance de la actuación de las redes de tráfico ilícito en determinadas actividades criminales relacionadas con los conflictos armados. La iniciación de negocios y la logística del transporte clandestino en contextos de restricciones comerciales o de sanciones implica la necesidad de recurrir a contactos y redes que con frecuencia están infiltradas por organizaciones criminales. Por ello existe en cierta medida una relación entre las actividades del crimen organizado, la proliferación de armas y el terrorismo.

El transporte de otros productos de contrabando poco o nada sensibles desde el punto de vista de la seguridad se lleva a cabo por intermediarios cuya actividad es muy similar a la de las redes ilícitas del narcotráfico. Este es el caso de los productos de lujo, el tabaco, las bebidas alcohólicas, repuestos y determinados accesorios típicos del contrabando orientado a la evasión fiscal. Una vez constituidas las redes ilícitas de transporte del contrabando, su bajo perfil, alta movilidad y clandestinidad las sitúan de facto al margen de los mecanismos de sanciones, lo que las hace atractivas para los proliferadores, terroristas y grupos armados.

En la medida en la que los nuevos clientes encuentran en estas redes un instrumento útil y los grupos criminales del contrabando encuentren oportunidades lucrativas, es posible que trabajen también en busca de un beneficio económico con Estados o con actores no estatales. Cuanto más pequeñas son estas redes de transporte, más difíciles son de detectar para las fuerzas policiales. Este es el punto de partida para el vínculo funcional entre las redes criminales y los Estados o actores no estatales involucrados en la proliferación o en el tráfico de armas y de drogas.

Procedentes de orígenes y motivaciones diferentes, los actores no estatales incluidos en estos grupos tienden a derivar en modelos híbridos en los que crímenes, terrorismo y delitos comunes lucrativos confluyen en similitudes funcionales, creando un complejo espectro en el que es difícil, a veces imposible, separar las distintas actividades y objetivos en el marco de un conflicto armado. A principios de este siglo, los datos relativos a las regiones afectadas reflejaban una simbiosis entre crimen organizado y conflicto armado, en la medida en la que las actividades criminales asociadas al tráfico de drogas, de armas y de otros productos ilícitos también son utilizadas para financiar conflictos armados en ciertas regiones. Ejemplo de ello han sido

Afganistán, Somalia, Colombia, Liberia o Bosnia-Herzegovina. En algunos casos, el crimen organizado ha sido capaz de desarrollar una considerable capacidad militar en el ejercicio de la violencia criminal, muchas veces cercana a la violencia política.

Un factor que tradicionalmente ha servido para clasificar las actividades delictivas es su carácter individual e independiente de otros delincuentes, o la actuación por medio de la asociación de criminales de forma organizada.

Gran parte de la actividad del crimen organizado está enfocada al suministro de bienes y servicios ilegales para los que hay demanda en una sociedad, incluidas las armas, drogas, trata de personas y prostitución. Tradicionalmente, las asociaciones de criminales se han formado en procesos graduales, estableciendo estructuras jerárquicas y mecanismos de gestión, con enfoques locales, regionales, nacionales e internacionales. Las coaliciones del crimen organizado son variables y evolucionan en función de las relaciones de poder, de sus intereses y de la presión de las autoridades sobre ellas. Las tensiones internas y externas pueden conducir a la división de asociaciones criminales en facciones, a conflictos entre ellas, o a su integración en redes más grandes e influyentes. Las tensiones y enfrentamientos armados entre organizaciones criminales pueden producirse por competencia territorial o por competencia funcional de actividades.

Pueden tener actividades diversas y complementarias en zonas geográficas, o centrarse en áreas de actividad especializada. También pueden abarcar diversos estratos sociales y profesionales, desde grupos de delincuentes comunes hasta personas que forman parte de las élites políticas y económicas de un país. En 2009 se estimó que la delincuencia organizada transnacional generaba 870.000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB agregado mundial y casi al 7 % de las exportaciones mundiales de mercancías¹.

La delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico

El narcotráfico es la forma más lucrativa de este tipo de delincuencia, con un valor anual estimado en 320.000 millones de dólares. En 2009 la ONUDD calculó que el valor anual aproximado del tráfico mundial de cocaína ascendía a 85.000 millones de dólares y el de opiáceos a 68.000 millones de dólares², en una tendencia que claramente permitía asociar el narcotráfico con la insurgencia armada y el terrorismo.

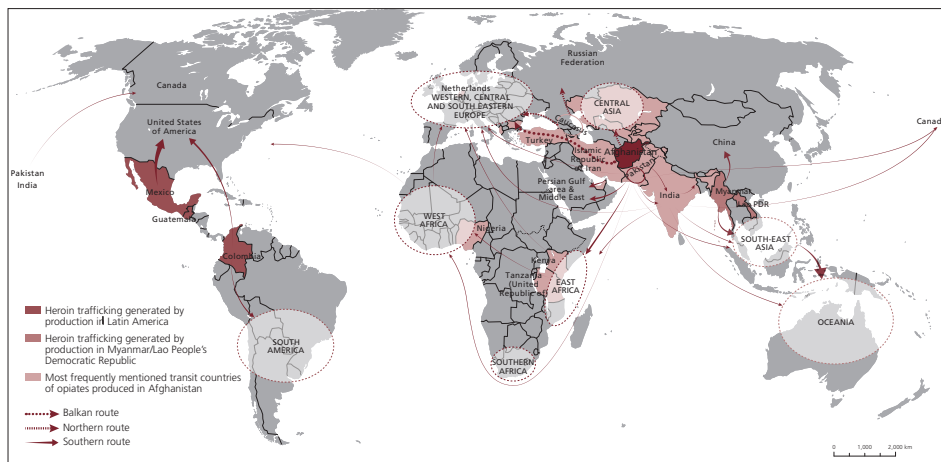
1 Datos del informe de investigación *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

2 *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*, publicación de las Naciones Unidas n° S.11.XI.10, Viena: ONUDD, 2011. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>

Afganistán ha sido desde fines del siglo XX el origen principal del mercado de opio en todo el mundo, llegando en 2009 a producir el 90 % del suministro mundial.

El tráfico de opiáceos en Asia Central se produce desde fines del siglo XX a lo largo de diversas rutas y siguiendo distintos métodos de transporte. Sin embargo, el transporte por carretera es el más frecuente. Afganistán es el principal exportador mundial de heroína.

Principales corrientes del tráfico de opiáceos, 2011-2015



Sources: UNODC elaboration, based on responses to annual report questionnaire and individual drug seizure database.

Notes: The trafficking flows are determined on the basis of country of origin/departure, transit and destination of seized drugs as reported by Member States in the annual report questionnaire and individual drug seizure database: as such, they are to be considered as broadly indicative of existing trafficking routes while several several secondary flows may not be reflected. Flow arrows represent the direction of trafficking; origins of the arrows indicate either the area of manufacture or the one of last provenance, and points of arrows indicate either the area of consumption or the one of next destination of trafficking. The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

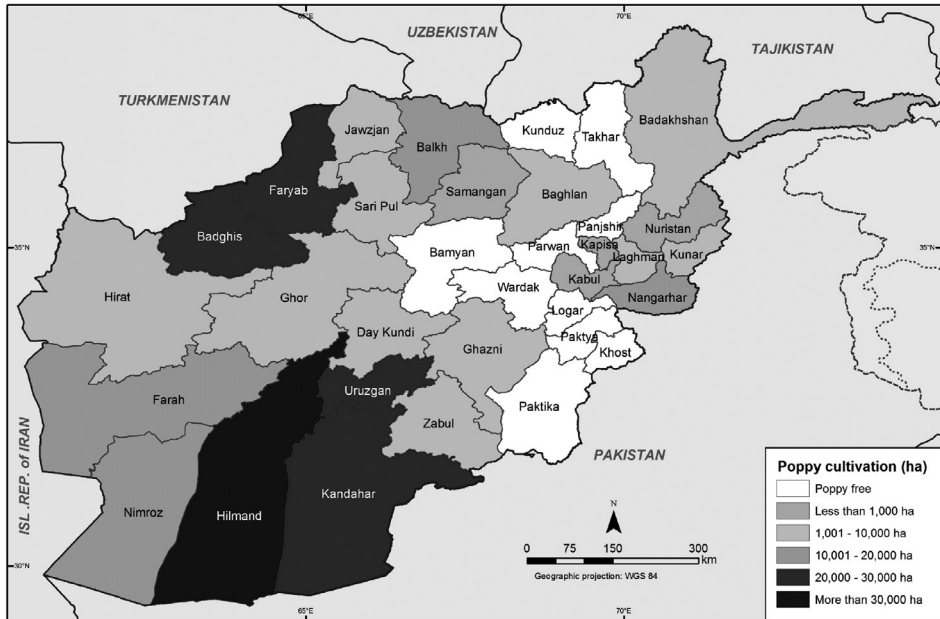
Fuente: World Drug Report 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

En los últimos años, no solo no ha sido posible reducir el cultivo de opio, sino que la superficie cultivada ha aumentado. En 2016 se había producido un incremento de la zona cultivada del 10 % con respecto al año anterior, con una superficie estimada en unas 200.000 hectáreas³. Con este incremento, el aumento de la superficie cultivada con respecto a 2010 es de un 60 %. Ha habido en ese período incrementos importantes en la región del norte de Afganistán y en la provincia de

3 *Afghanistan Opium Survey 2016*, UNODC/Narcotics Survey Directorate of the Ministry of Counter Narcotics of Afghanistan, Viena: UNODC, 2016, pp. 5-7.

Badghis, donde se ha deteriorado la seguridad. Se ha detectado que los incrementos son mayores a medida que se deteriora la seguridad. En 2016 el 93 % del total de cultivo de amapola del opio en Afganistán se producía en las regiones al sur, oeste y este del país, siendo la zona meridional la más importante, con casi el 60 % del total. El narcotráfico es la principal fuente de financiación de los insurgentes en Afganistán. Se estima que aproximadamente el 60 % de los fondos que reciben los talibanes procede del narcotráfico. La situación es más grave en la provincia de Helmand. En 2017 aumentaron los ataques aéreos de las fuerzas armadas sobre los laboratorios de drogas en Afganistán, sin embargo se trata de un número marginal de instalaciones neutralizadas, dado que en todo el país podría haber unos 500 laboratorios para procesar amapolas de opio.

Cultivo de amapola de opio en Afganistán, 2017

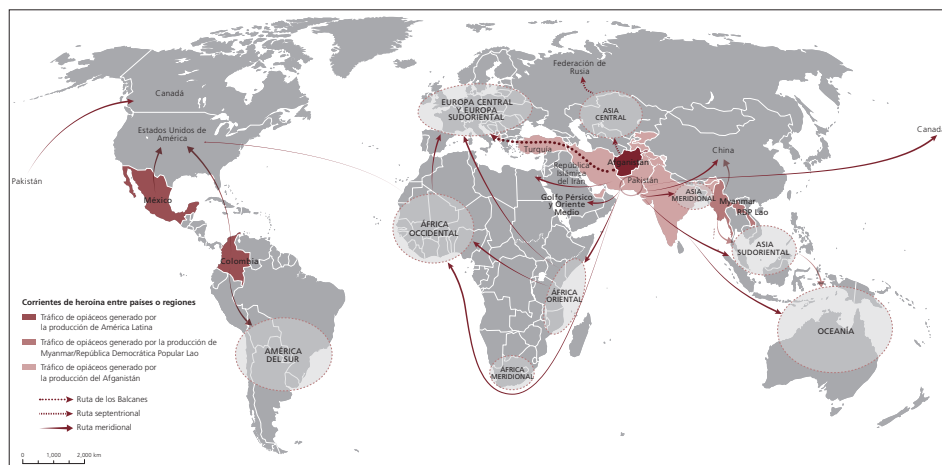


Fuente: Afghanistan Opium Survey 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Según la ONUDD, la heroína afgana alimenta un mercado mundial de unos 55.000 millones de dólares anuales, quedando la mayor parte de las ganancias fuera de Afganistán. Los destinos principales están en Europa Occidental y Rusia.

Se estima que unas 375 toneladas de heroína se transportan anualmente desde Afganistán hacia el resto del mundo. Una de las rutas principales del narcotráfico es la que atraviesa Pakistán e Irán, por la que se estima que se transporta aproximadamente la mitad de la cantidad exportada, desde donde continúa la distribución hacia Turquía, los Balcanes y Europa Occidental a través de Oriente Próximo⁴. Casi un tercio de la heroína producida en Afganistán se transporta a Europa a través de la ruta de los Balcanes.

Principales corrientes del tráfico de heroína



Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales y base de datos de incautaciones.

Notas: Las rutas de tráfico que se representan en este mapa tienen un carácter mayormente indicativo y se basan en análisis de datos, no en trazados definitivos de las rutas. Esos análisis se basan en datos relacionados con las incautaciones oficiales realizadas en las rutas de tráfico, así como en los informes y respuestas oficiales de los países a los cuestionarios para los informes anuales. Las rutas pueden desviarse hacia otros países que se encuentran a lo largo del trayecto y hay numerosas corrientes secundarias que podrían no estar reflejadas. Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se ha determinado la frontera definitiva entre el Sudán y Sudán del Sur.

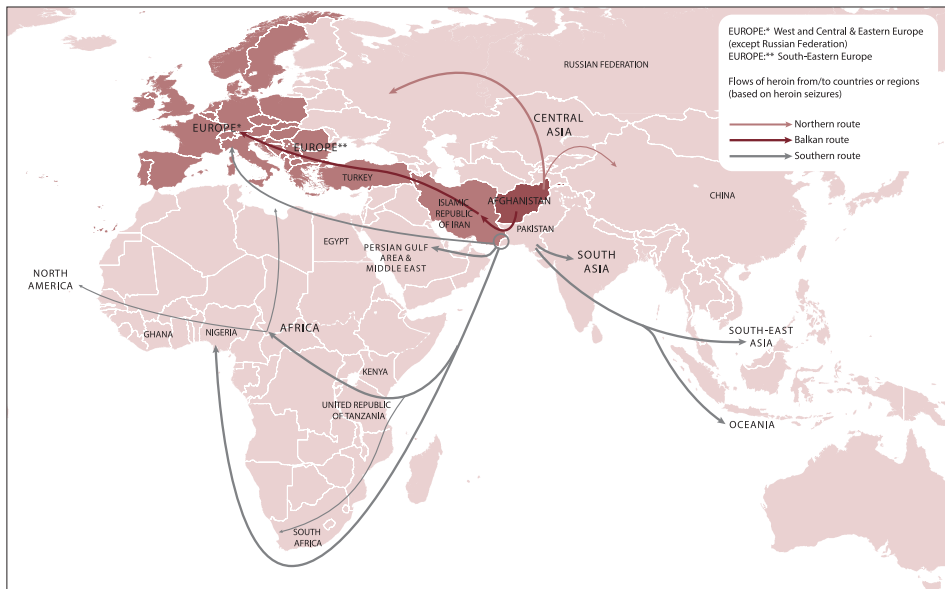
Fuente: World Drug Report 2016 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

El sureste de Europa fue durante algún tiempo el corredor principal para el contrabando de heroína procedente de Afganistán y destinada a Europa Occidental por la ruta de los Balcanes. Estos flujos, establecidos inicialmente en un período de regímenes autoritarios hacia los años 80 del siglo pasado, eran controlados y tenían pocos efectos colaterales en los países de tránsito. Actualmente parece que las drogas siguen en manos de las mismas redes, aunque hay también en

4 Ver: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html

algunas zonas de los Balcanes en las que se observa una multiplicación de pequeños traficantes que operan haciéndose la competencia entre ellos, frente al modelo de redes más centralizadas del pasado. El consumo de drogas en los países de los Balcanes sigue siendo relativamente bajo, y el tránsito ilícito por fronteras de varios países aumenta el valor de la carga transportada, por lo que no hay interés comercial en vender las drogas en los mercados locales a precios más bajos. Hay en la región un bajo riesgo de interceptación por fuerzas policiales o aduaneras, como se refleja en los datos de estimación de tránsito e incautaciones⁵.

Tráfico de opiáceos desde Afganistán

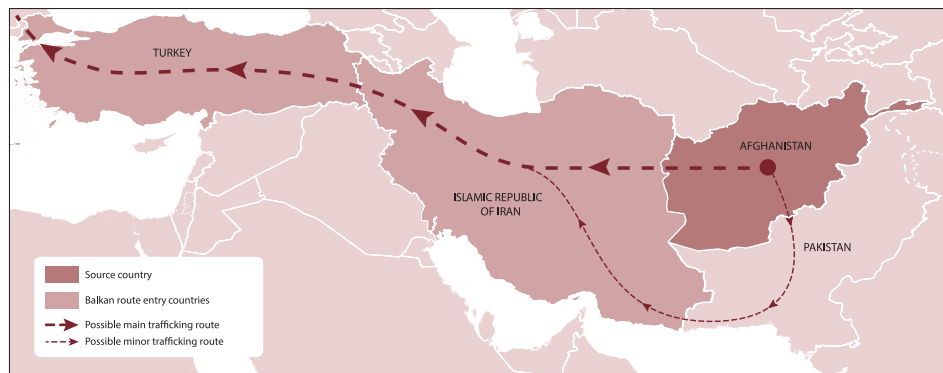


Note: The boundaries and names shown and designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. The trafficking routes represented on the above map should be considered broadly indicative and based on data analysis rather than definitive route outlines. Such analyses are based upon on data related to official drug seizures along the trafficking routes as well as official country report and Annual Response Questionnaires. Routes may deviate to other countries along the routes and there are numerous secondary flows that may not be represented.

Fuente: Afghanistan Opium Survey / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁵ Se estima que unas 80 toneladas de heroína transitan por la región cada año, y alrededor del 2 % de esta cifra fue incautado por las autoridades de los Gobiernos del sureste de Europa en 2006, según fuentes de ONUDD.

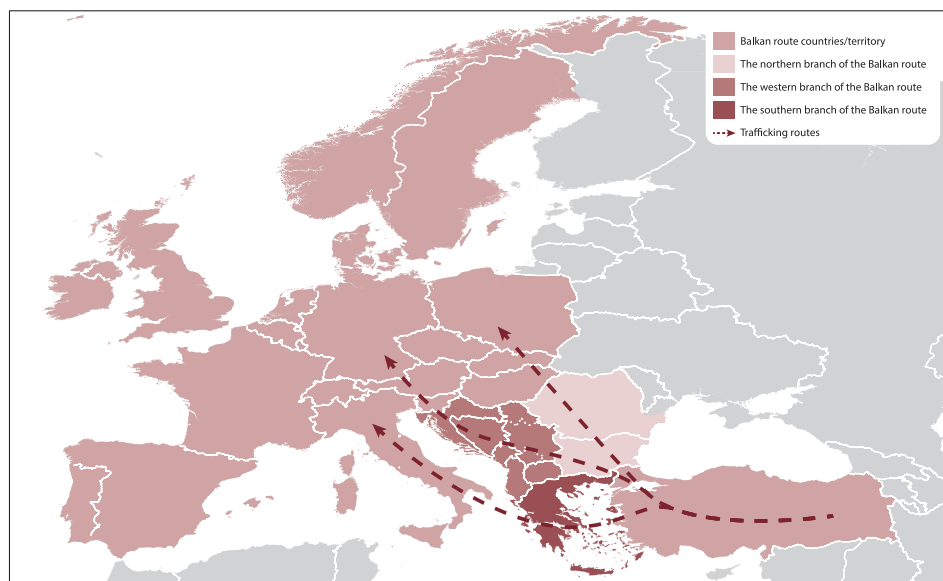
Afganistán: fuente del tráfico de opiáceos ilícitos por la ruta de los Balcanes



Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties.

Fuente: Drug Money: The Illicit Proceeds of Opiates Trafficked on the Balkans Route / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las tres vías de la ruta de los Balcanes a través del sureste de Europa



Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Fuente: Drug Money: The Illicit Proceeds of Opiates Trafficked on the Balkans Route / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Por la “ruta del norte” pasa aproximadamente un 25 % de la heroína que se trafica en el mundo, desde Afganistán, por Asia Central y de Rusia, hasta Europa⁶. Por otras vías la heroína se distribuye en Asia, América del norte, y Oceanía. Las rutas de tráfico hacia China son cada vez más importantes.

En la zona operan redes del narcotráfico muy arraigadas, muchas de ellas asociadas a grupos terroristas en Afganistán y en Pakistán, con un impacto negativo en la seguridad de la región. Las bandas armadas afganas suelen estar vinculadas a los productores de drogas y a los narcotraficantes, de donde obtienen recursos para financiar la insurgencia y el terrorismo. La producción y contrabando de drogas constituye un factor clave de la violencia en Afganistán, en los países adyacentes y en otras regiones del mundo alimentando la simbiosis entre narcotráfico y terrorismo⁷.

Algo parecido sucede en América Latina, donde tres países concentran la producción de hoja de coca en el mundo (Colombia, Perú y Bolivia). La cocaína se distribuye en los principales mercados de consumo (Norteamérica y Europa) atravesando Centroamérica, México y el Caribe.

Tanto las guerrillas como los grupos paramilitares participan en los mecanismos de extorsión asociados al tráfico de cocaína en zonas rurales. La relación entre cultivo y tráfico de drogas, junto con la financiación del terrorismo, se ha convertido en un factor constante de desestabilización, dado que los ingresos ilícitos permiten desarrollar capacidades paramilitares. Con su propio armamento, estructura jerárquica y zonas de retaguardia seguras, los narcotraficantes y guerrilleros colombianos han forzado a las autoridades a utilizar unidades militares para combatirlos. Sin embargo, el crimen organizado sigue operando con las redes de narcotráfico y en otras actividades delictivas, como la trata de seres humanos y la minería ilegal de oro. Las autoridades han adaptado unidades militares para hacer frente a estas amenazas creando una brigada especial contra el narcotráfico y otra contra la minería ilegal.

Se estima que la capacidad de producción de cocaína en Colombia, según fuentes de las Naciones Unidas, se ha incrementado en un 46 % entre 2014 y 2015, con un aumento del 40 % de la extensión del territorio cultivada con la coca. A pesar de las actuaciones de fuerzas de seguridad estatales, que han erradicado cientos de miles de hectáreas, han destruido más de 100 toneladas

6 Información procedente de ONUDD. Ver: www.unodc.org/unodc/en/Drug-Trafficking/Central-Asia.html

7 Ver: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html

de cocaína y derivados, y han desmantelado unos 3.000 laboratorios clandestinos, la producción de drogas está en un nivel muy elevado en comparación con años anteriores. Es de especial importancia la actividad realizada en zonas marítimas por fuerzas navales. Colombia ha creado una brigada especial en el ejército y dos flotillas navales para la lucha contra el narcotráfico, cubriendo la costa del Pacífico y la del Caribe. Es también frecuente el uso de vehículos aéreos no tripulados. En las operaciones de interceptación, el objetivo primordial es intervenir los cargamentos antes de que salgan de las aguas territoriales colombianas.

En un intento de adaptar sus modalidades operativas para reducir el riesgo de ser interceptados, los narcotraficantes emplean otros procedimientos, intentando transportar cantidades menores de drogas en barcos de más reducidas dimensiones, e introduciendo los cargamentos ilegales en contenedores de plátanos y otros productos que son destinados al mercado europeo. Las operaciones se llevan a cabo tanto en el interior del país como en las zonas costeras.

Un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC aprobado por el Senado y la Cámara de Representantes el 30 de noviembre de 2016 ha puesto fin a las hostilidades, y la guerrilla ha comenzado un proceso de desmovilización y reintegración social. También se ha llevado a cabo un proceso de desarme de las FARC, que ha culminado con éxito bajo supervisión de NN. UU. en 2017 con la entrega de más de 7.000 armas de fuego, municiones y explosivos⁸.

Sin embargo, se han producido desertiones de guerrilleros disidentes, y algunos de ellos se han unido al Ejército de Liberación Nacional —el grupo insurgente con mayor número de efectivos— o a grupos del crimen organizado.

Por otra parte, la capacidad de producción de cocaína sigue creciendo, y el crimen organizado sigue operando con las redes del narcotráfico⁹. Existen diversos grupos del crimen organizado llamados “bandas criminales” (BACRIM) implicados en el narcotráfico, extorsión, secuestros, y otras actividades delictivas.

8 Según las declaraciones a la prensa del jefe de la Misión ONU, el número se elevaría a más de 8.000 armas y 1,3 millones de balas. En todo caso, es prácticamente imposible verificar si se han entregado todas las armas, municiones y explosivos que estaban en poder de las FARC. “Colombia’s FARC Rebels Turned in More Than 8,000 Weapons: U.N.”, US News, 15 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-08-15/colombias-farc-rebels-turned-in-more-than-8-000-weapons-un>

9 de Cherisey, Erwan, “Seasoned Hands: Colombian Forces Reorient for Post-FARC Future”, *Jane’s Intelligence Review*, febrero, 2017m vol. 29, issue 2, p. 13.

Actualmente las autoridades distinguen entre “grupos armados organizados”¹⁰, con capacidad paramilitar, y los “grupos delictivos organizados”¹¹. La coordinación entre estos grupos existe en algunos casos, pero fluctúa, también se dan episodios de enfrentamientos entre ellos.

En los próximos años, el crimen organizado y los grupos insurgentes armados serán seguirán siendo objetivos centrales de las fuerzas armadas y de seguridad colombianas, dada la magnitud del problema que persiste en su territorio. Para hacer frente a este reto, se ha establecido una división de funciones que dará a la policía —de carácter militarizado— mayores competencias en la seguridad interior del país ajustándolas al escenario posterior al acuerdo de paz.

Colombia también es la fuente principal de la cocaína que llega a Europa por envíos directos, pero los envíos desde Perú y Bolivia son también frecuentes, y se ha abierto una ruta alternativa desde África Occidental. Se han identificado tres rutas principales de la cocaína hacia Europa¹²:

- La *ruta del norte*, desde el Caribe a través de las Azores hacia la Península ibérica.
- La *ruta central*, desde América del Sur a través de las Islas Canarias, Madeira o Cabo Verde a Europa.
- La *ruta de África*, desde América del Sur a África Occidental y desde allí a Europa.

La red de narcotraficantes de México se desarrolló considerablemente en las últimas décadas y, financiados con los ingresos obtenidos de las drogas, también han podido desarrollar capacidades casi militares y dotarse de armamento¹³. Como en el caso colombiano, las autoridades mexicanas han tenido que utilizar a las fuerzas armadas para enfrentarse a estas organizaciones

10 Actualmente se identifican tres grupos armados organizados en Colombia, con un total de varios miles de efectivos (Clan del Golfo, Los Puntilleros y Los Pelusos), con cierta capacidad militar y control del territorio en sus respectivas zonas de influencia, y una orientación subversiva.

11 Los grupos delictivos organizados tienen menor capacidad ofensiva y no se distinguen por un desafío directo al Estado, sino por su actividad delictiva con fines lucrativos. Se han identificado 36 grupos, que podrían sumar hasta 7.000 miembros en conjunto.

12 Ver: <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/mexico-central-america-and-the-caribbean.html>

13 Ver *When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence*, Ginebra: Small Arms Survey 2012, pp. 51-60.

criminales. Esta situación ha llevado a un incremento gradual de la violencia en todo el país, con particular incidencia en las regiones controladas por los cárteles de la droga, con carácter de conflicto permanente de baja intensidad, calificada por muchos como “guerra de las drogas”, especialmente desde 2006. Desde 2006 se han realizado operaciones militares para poner fin a la violencia provocada por los cárteles de la droga en los estados de Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Coahuila, dando lugar a una escalada del conflicto entre los cárteles de la droga y entre estos y el Gobierno. Esta situación ha conducido en 2013 al levantamiento armado de “grupos de autodefensa” en La Ruana y Tepalcatepec, en el estado de Michoacán, en contra de los grupos criminales de la zona, inspirando en todo el país movimientos similares. Posteriormente las autoridades policiales han intervenido para desarticular estos grupos armados populares, aunque ofreciendo la posibilidad de integrarse en la policía estatal.

A pesar de la desarticulación de la mayoría de los cárteles mexicanos contra los que se lanzó la ofensiva militar de 2006, y de la captura de la mayoría de los líderes narcotraficantes más buscados por las autoridades mexicanas, el principal objetivo de la ofensiva militar —controlar el territorio y reducir la violencia— aún no ha sido alcanzado. Los enfrentamientos entre facciones de organizaciones narcotraficantes continúan, luchando por el control territorial, mientras que las fuerzas armadas siguen tratando de imponerse.

Los grupos paramilitares en México surgieron para dar protección a los cárteles, inicialmente enfocados al tráfico de drogas. Sin embargo, han emprendido posteriormente otras funciones de protección en los sectores del petróleo y la minería, a medida que la seguridad ha empeorado en el país. Parte de sus miembros procede de las fuerzas de élite del ejército y expertos en seguridad contratados por los cárteles. El Cártel del Golfo creó así una unidad paramilitar llamada “Los Zetas”, formado principalmente por exmilitares mexicanos y guatemaltecos. Actualmente “Los Zetas” es el principal grupo paramilitar en México. La ofensiva gubernamental ha logrado fragmentar a los carteles en organizaciones criminales de menores dimensiones, pero muchas de estas facciones escindidas son tan violentas como sus predecesores. Además, la fragmentación de los carteles mexicanos ahora influye en la dinámica del narcotráfico en otros países de América central¹⁴.

14 *Ibidem.*, pp. 60-64.

Esta situación de inseguridad y crimen organizado asociado al narcotráfico durante décadas ha favorecido un desarrollo paralelo de tráfico ilícito de armas, en su mayoría procedente del mercado de armas de EE. UU., aunque también hay excedentes de los antiguos conflictos armados de América Central¹⁵. Muchas de esas armas se han fabricado en Europa de Este y luego han sido importadas por EE. UU.¹⁶. Los carteles mexicanos adquieren las armas de fuego, principalmente en los estados de Texas, Arizona y California, pero también en otros países de Europa y Asia. Además de la delincuencia asociada al narcotráfico, la guerra entre las organizaciones criminales en Iberoamérica y la violencia armada contra el Estado, llevan a algunos analistas a comparar la situación en la región con una guerra civil¹⁷.

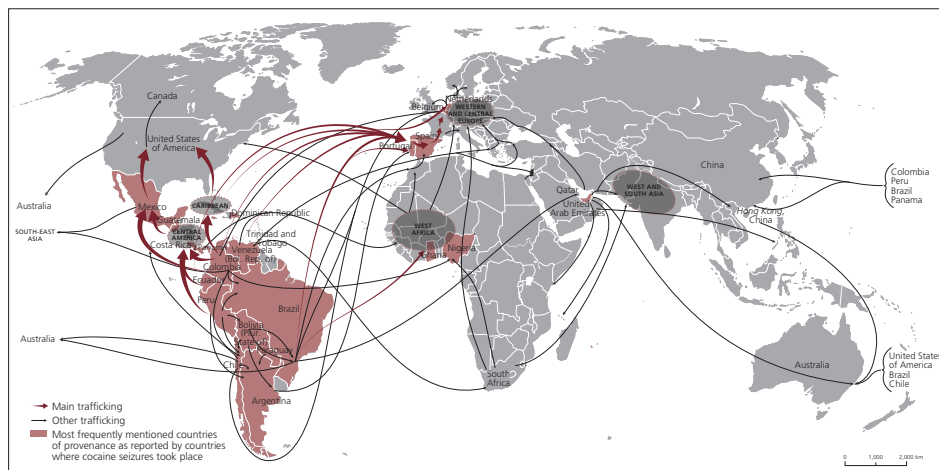
La cocaína se transporta desde Colombia a México o a Centroamérica por mar y luego por tierra a Estados Unidos y Canadá, la mayor parte por el estado de Texas.

15 Las armas usadas con frecuencia por los criminales son el AR-15 (M16), carabinas M4, AK-47 H&K G36, pistolas y lanzagranadas. Su origen parece estar en parte en suministradores de Estados Unidos, y también robadas por desertores de las fuerzas del gobierno, o se obtienen de los mercados ilícitos de América Central. Ha habido una evolución desde las pistolas del calibre .38 usadas en los años 90 hacia fusiles automáticos más modernos y potentes en la actualidad, de calibres 5,56 y 7,62. Schroeder, Matt, "Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines", en *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*, 2013, Ginebra: SAS.

16 *Ibidem*.

17 Small Arms Survey (SAS), "La política estatal y la violencia relacionada con las drogas", en *Negocios Sangrientos*, cap. 2, 2012. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/sp/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-2-summary-SPA.pdf>

Principales flujos del tráfico de cocaína, 2011-2015



Source: UNODC elaboration, based on responses to annual report questionnaire and individual drug seizure database.

Notes: The trafficking flows are determined on the basis of country of origin/departure, transit and destination of seized drugs as reported by Member States in the annual report questionnaire and individual drug seizure database: as such, they are to be considered as broadly indicative of existing trafficking routes while several secondary flows may not be reflected. Flow arrows represent the direction of trafficking; origins of the arrows indicate either the area of manufacture or the one of last provenance, end points of arrows indicate either the area of consumption or the one of next destination of trafficking.

The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

Fuente: World Drug Report 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Los diferentes tipos de tráfico pueden tener efectos muy diferentes en áreas de tránsito. América Central y el Caribe están condicionados por su posición geográfica. La región está situada entre los productores de cocaína de América del Sur y los consumidores en América del Norte. En los últimos años, el narcotráfico ha comenzado a tener un serio impacto en la tasa de homicidios en algunos países de tránsito. Esta tendencia se refleja en el análisis de la tasa de asesinatos por provincias en países como el Guatemala y El Salvador, ya que las provincias con más delitos son las que están relacionadas con el tráfico de drogas. En la actualidad, Centroamérica y México se encuentran entre las regiones de mayor nivel de violencia y asesinatos en todo el mundo, debido a la actuación de las organizaciones criminales y sus enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Según los datos disponibles en esta región un 90 % de los casos se produce por heridas de bala¹⁸. En gran medida, esta violencia se deriva de los conflictos

18 Pastor Gómez, M^a Luisa, “Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica”, documento de análisis 04/2017, 2017, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 3, citando

armados civiles que afectaron a la región en los años 80, violencia transformada ahora en la actuación de redes de narcotraficantes, grupos criminales organizados y pandillas armadas.

Desde el debilitamiento de los cárteles colombianos se produjo un desarrollo paralelo de las capacidades armadas de las organizaciones criminales en México, que desde 2006 han buscado nuevos territorios en Centroamérica que sirvan como santuario para sus operaciones. Al mismo tiempo se producen enfrentamientos entre las organizaciones criminales en sus países de origen para conseguir ventajas en el control del territorio y de los negocios ilícitos. Un rasgo de este proceso es la integración de las pandillas juveniles llamadas *maras* en las redes del crimen organizado.

En los últimos años se ha producido un incremento de los vínculos entre las organizaciones criminales y las redes de distribución de droga fuera de estos países. Tras infiltrarse en el Triángulo Norte, se han extendido también hacia el sur, en el territorio de Panamá y de Costa Rica¹⁹. El transporte hacia Estados Unidos se realiza desde Colombia por tierra²⁰, por mar o por vía aérea. En este proceso, las redes de la delincuencia organizada de Centroamérica tienen una importante presencia en Estados Unidos.

El tránsito de la cocaína colombiana atraviesa Panamá, donde hay organizaciones que colaboran directamente con el crimen organizado transnacional actuando como “oficinas de cobro”²¹. Además, dichas organizaciones ofrecen protección en las rutas del narcotráfico y realizan acciones violentas por encargo de otros grupos criminales, convirtiéndose en “entidades puente” entre los narcotraficantes colombianos y los que se dedican al transporte hacia otros mercados. Desde Panamá la cocaína pasa a través de Costa Rica, donde se ha producido también un aumento de la violencia criminal en los últimos años. La ruta continúa por Nicaragua, zona de abastecimiento y tránsito en la que los narcos de las comunidades costeras prestan apoyo logístico a las redes de distribución.

La ruta del tráfico de drogas atraviesa también Honduras, donde se estima que pasa el 80 % de la cocaína con destino a Estados Unidos. Otra zona de tránsito importante es Guatemala, desde donde se suministra a los principales cárteles de

como fuente a Luis Esteban Manrique en “EE. UU. y América Latina: la plaga de las armas de fuego llega al Sur”, *Infolatam*, 13 de julio de 2016, Madrid.

19 *Ibidem*.

20 Siguiendo la ruta Panamá - Costa Rica - Nicaragua - El Salvador - Guatemala, o por Nicaragua-Honduras.

21 Entre ellas las llamadas Bagdad y Calor-Calor. Pastor Gómez, M^a Luisa, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

narcotráfico mexicanos que operan en la región. El acceso a Guatemala se realiza por tierra o por mar.

Por estas razones, los países del istmo centroamericano son actualmente también un escenario de conflictos entre bandas criminales, además de ser zonas importantes para el tránsito y almacenamiento de armas y drogas. En este esquema, la relación con los grupos dedicados al transporte es muy importante, y han desarrollado una simbiosis funcional con las organizaciones de los países de origen, así como relaciones estrechas con las maras centroamericanas.

Los orígenes de la formación de estas maras están en la fusión de la cultura de violencia local en sus puntos de origen con la cultura de pandillas de zonas marginales habitadas por minorías étnicas en las grandes ciudades de Estados Unidos. Se trata de una cultura de violencia urbana difundida a través de la emigración y la formación de núcleos marginales en ciudades donde se manifiestan fuertes tensiones raciales desde fines de los años 70 y principios de los años 80, inicialmente en Los Ángeles²². La huida o deportación de delincuentes centroamericanos a sus países de origen contribuyó a extender este modelo de pandilla urbana en otras regiones, incluso en Europa.

La naturaleza y el origen de las maras son diferentes de los del crimen organizado, tanto por su modelo de organización como por su historia, por sus relaciones con las instituciones y con otros sectores de la sociedad. Hay, además, claras diferencias de identidad social y de edad media de los componentes. Sin embargo, con el tiempo las maras juveniles se han convertido en bandas armadas y han desarrollado importantes vínculos con el crimen organizado, con consecuencias negativas para la estabilidad de estos países. Las maras, que antes eran bandas callejeras dedicadas a la “protección” de su territorio, se están convirtiendo en organizaciones criminales con vínculos internacionales, con armas y presencia fuera de las ciudades en las que surgieron.

Las maras realizan actuaciones violentas en barrios urbanos o zonas rurales bajo su control, y a cambio reciben ingresos procedentes de la comercialización de productos ilícitos, como la droga o los coches robados, y de la extorsión a empresarios del transporte, a los comerciantes y a particulares.

Las maras ejercen el control del territorio y operan incluso dentro de las cárceles, creando redes de comunicación entre los líderes encarcelados y las pandillas en el exterior. En El Salvador algunos de los cabecillas de las maras han recibido algún tipo de entrenamiento militar en otros países. Además, han llegado a desarrollar vínculos con determinados miembros de estamentos sociales influyentes.

22 *Ibidem*, pp. 8 y 9.

En El Salvador, las maras han llegado a establecer una división del territorio en zonas de influencia que son explotadas económicamente mediante el crimen organizado, especialmente a través de la extorsión. El intento de establecer una tregua con el Estado en 2012 condujo a una negociación orientada a un cese de hostilidades que duró hasta 2014. Los analistas críticos consideran que en este período fue posible la consolidación de la influencia de representantes de las maras en determinadas prisiones. Desde 2016 se ha lanzado una firme política de control policial contra los líderes de las maras armadas en El Salvador con el fin de limitar la violencia que se ha desarrollado en el país en los últimos años. En 2015 se contabilizaron más de 6.000 homicidios en este país, con una tasa de 103 asesinatos por cada 100.000 habitantes, lo que convertía a El Salvador en uno de los países más violentos del mundo. Los niveles de impunidad frente a la justicia son también muy elevados, ya que solo se juzga en tribunales uno de cada diez casos²³.

Las autoridades atribuyen la mayoría de los asesinatos a las maras, y se calcula que tienen en El Salvador unos 70.000 miembros, de los que solo 13.000 están en prisión. Las tres organizaciones principales en El Salvador son la Mara Salvatrucha o MS-13, la 18 Sureños y la 18 Revolucionarios. Las autoridades salvadoreñas han tenido que movilizar ya a unos 7.000 soldados de las fuerzas militares para hacer frente a este fenómeno en apoyo de la policía, con el objetivo de reducir las capacidades de estas organizaciones. Además han tenido que crear una fuerza de reacción rápida de 600 soldados y 400 policías para hacerles frente.

Sin embargo al adoptarse medidas policiales y judiciales contra las maras en El Salvador y en Honduras²⁴, muchos de sus miembros se dispersaron y se desplazaron hacia México. En este país las maras se desarrollaron especialmente a partir de los años 90, cuando miembros de la Salvatrucha y de La 18, procedentes de El Salvador, se asentaron en las zonas fronterizas de México con Guatemala. En paralelo se ha producido en México un fenómeno de fragmentación y en los últimos 40 años el número de cárteles de la droga ha aumentado, pasando de dos a nueve cárteles con, al menos, 37 células delictivas menores asociadas a ellos.

El origen de estas bandas armadas se sitúa en los años 90, cuando la desmilitarización en la región tras firmar los acuerdos de paz en 1992 en Chapultepec y la reforma de la policía produjeron un vacío de seguridad. Se trata de un vacío que

23 Pastor Gómez, M^a Luisa, “El Salvador: recrudescimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras”, documento informativo 03/2016, 2016, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 2-5.

24 Pastor Gómez, M^a Luisa, “Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica”, documento de análisis 04/2017, 2017, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 9.

las bandas armadas aprovecharon en su beneficio. Además, tras la desmilitarización quedaron muchas armas de fuego excedentes en circulación (unas 300.000 según estimaciones del Ministerio de Defensa salvadoreño) que acabaron en manos de particulares, un factor de desestabilización que abriría paso a la criminalidad que se ha desarrollado tras el fin del conflicto armado²⁵. Además la desmovilización de los combatientes planteó el problema de su reincorporación a la vida civil, tras estar acostumbrados a participar en un conflicto armado. Muchos de los miembros de las organizaciones criminales y sus armas proceden de este proceso de desmilitarización.

Brasil también es víctima de la violencia relacionada con el narcotráfico, dominado por poderosos cárteles de narcotraficantes, que incluso operan desde las cárceles. En las grandes ciudades los cárteles de la droga han establecido el control territorial sobre los barrios de favelas durante décadas. En Río de Janeiro las fuerzas de seguridad del Estado lanzaron en 2008 un programa con el fin de recuperar y ocupar los barrios de favelas con fuerzas policiales, combinando estas acciones con planes de acción a largo plazo orientados hacia la comunidad. Este programa se centró en los carteles más violentos y su objetivo principal era reducir la violencia derivada de las drogas y restaurar el control del territorio por las autoridades estatales. Esta estrategia ha permitido recuperar el control de algunos de los barrios más peligrosos de Río de Janeiro. Sin embargo, no se sabe aún si se ha conseguido una reducción de la violencia criminal asociada al narcotráfico o si las redes criminales se están trasladando a otras zonas²⁶.

Las prisiones siguen siendo en muchos países el foco principal y encrucijada de las redes del crimen organizado, donde se produce el reclutamiento, formación y dirección de actividades criminales. Otra fuente de conflictos es el reclutamiento de personal que se integrará en las redes criminales, seleccionado muchas veces en las mismas prisiones. La expansión de las redes del crimen organizado y la alteración de equilibrios sociopolíticos es una fuente de violencia armada, de guerras entre grupos rivales. Se forman alianzas y se extiende gradualmente el conflicto a medida que las distintas organizaciones criminales se enfrentan entre sí para incrementar su poder. Fuentes de rivalidad entre las organizaciones del crimen organizado son las funciones asumidas por cada una de ellas, como la

25 Pastor Gómez, M^a Luisa, “El Salvador: recrudescimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras”, documento informativo 03/2016, 2016, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, *op. cit.*, pp. 7-8.

26 Small Arms Survey 2012, “La política estatal y la violencia relacionada con las drogas”, en *Negocios Sangrientos*, cap. 2, *op. cit.*

adquisición de determinados productos y servicios, con frecuencia ilícitos, así como su procesamiento, distribución y comercialización.

También existe una competencia por el territorio en el que se ejercen dichas funciones en exclusiva, ya que las bandas del crimen organizado no quieren compartir con otras organizaciones las funciones que desempeñan en un mismo territorio. Existe una tendencia natural a la búsqueda de fronteras territoriales, y también a la ampliación de actividades dentro y fuera de un país, de organizaciones que controlan en algunos casos miles de efectivos armados. Tal es el caso por ejemplo del grupo criminal Primeiro Comando da Capital (Primer Comando de la Capital) en Brasil, con 6.000 efectivos armados²⁷. Tras la expansión de sus actividades y de los territorios que controla dentro de las fronteras del Estado, ha ampliado también sus actividades al exterior en Iberoamérica, con especial presencia en los países vecinos, y concretamente en el tráfico de drogas, la comercialización y distribución, y el establecimiento de laboratorios de procesamiento clandestinos. Así, han buscado un mejor control sobre los suministros de cocaína que pasan a través de las fronteras hacia los principales centros urbanos en la costa y desde allí hacia Europa. Con este procedimiento de expansión, el Primer Comando de la Capital ha pasado de ser un cliente y distribuidor a ser el núcleo de la “empresa”, que ha creado una confederación transnacional de grupos criminales en la que ejerce su hegemonía. Es el llamado Narcosur, con presencia en Paraguay y capacidad para controlar el tráfico de cocaína hacia Europa a través de África. Para ello tiene también conexiones con redes criminales en Italia.

A medida que tiene lugar este fenómeno de desarrollo y expansión nacional y transnacional de los grupos criminales, aumentan los conflictos y rivalidades entre ellos, que afectan al orden público provocando una creciente inseguridad en el resto de la población.

Estas tensiones constituyen uno de los factores relacionados con la tendencia general al aumento de la frecuencia de los motines en las cárceles, donde se desarrolla una parte de la actividad criminal, y desde las que se controlan actividades en el exterior. El Primer Comando de la Capital rivaliza dentro y fuera de las prisiones con redes criminales como Familia del Norte y el Comando Rojo. Las prisiones han sido también el escenario de la formación de acciones y grupos criminales. En este contexto se ha detectado también una asociación entre el surgimiento de organizaciones criminales y los enfrentamientos entre ellas con el aumento de los homicidios por armas de fuego. Entre las nuevas tácticas está una

27 Sampaio, Antonio, “Aggressive Takeover, Shifts in Brazil Underworld Augur Rising Violence”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 3, marzo, 2017, Coulsdon: IHS Markit, pp. 44-49.

estrategia de comunicación en la que se difunden informaciones e imágenes de extrema violencia que sirven como instrumento de intimidación. El reclutamiento de miembros de las redes criminales dentro de las presiones se encuentra en este ámbito de rivalidad y competición. Cuando existe algún tipo de dependencia funcional jerárquica entre las distintas organizaciones, se requiere la autorización previa de la organización que controla el territorio o el personal. Sin ella es previsible el conflicto armado.

En definitiva, se trata de un modelo en el que se desarrolla un sistema de reclutamiento, un sistema tributario y una base territorial sobre redes dedicadas actividades ilícitas. Cuando se consolida este sistema, puede llegar a constituir un desafío para el Estado. Las guerras entre grupos criminales conducen a ciclos de violencia armada y también a alianzas paramilitares.

El desarrollo del tráfico de drogas en África Occidental es otro de los rasgos principales de los últimos años, especialmente por el volumen de cocaína en tránsito (unas 50 toneladas por año) y su impacto sobre la seguridad en los Estados frágiles. África Occidental, que nunca se había enfrentado a problemas con las drogas en el pasado, se ha convertido en una zona de tráfico de cocaína, transportada por buques y aviones desde Iberoamérica a puertos y aeropuertos africanos insuficientemente controlados.

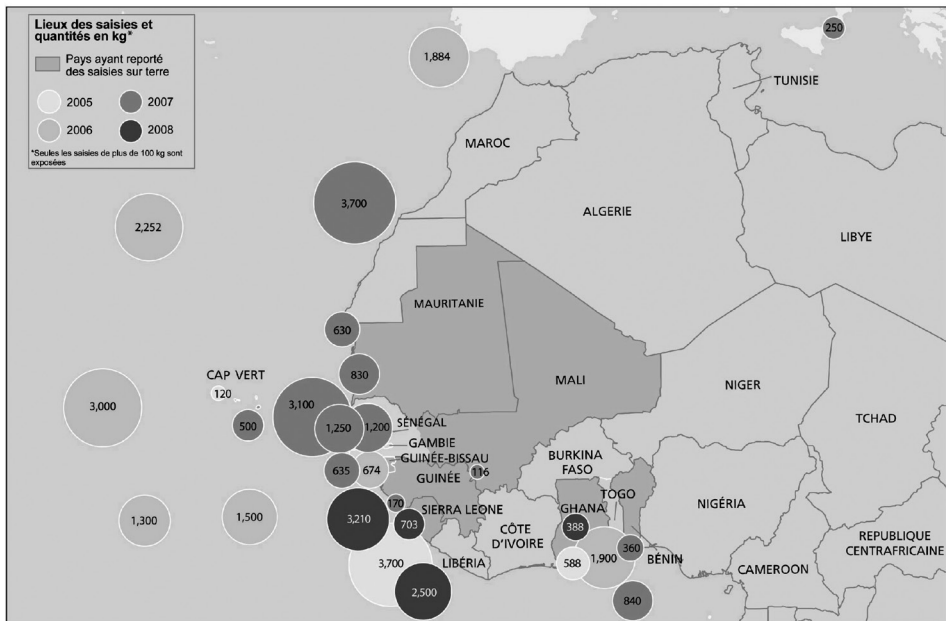
El narcotráfico en esta región y su relación con los cárteles de la droga de América Latina es también una amenaza para la seguridad. Las policías locales no tienen capacidad para hacer frente a los contrabandistas, bien armados, equipados y organizados. Según un informe de la ONUDD, los fiscales y jueces carecen de evidencias o suficiente voluntad para llevar a la justicia a los criminales más poderosos, que tienen apoyos importantes, dado que se mueven grandes cantidades de dinero, en algunos casos con un valor más elevado que la renta nacional del país. Este flujo de distribución es controlado principalmente grupos criminales de África Occidental²⁸. Las rutas de tráfico de cocaína que transcurren por el norte de África confluyen en la red de distribución y contrabando de hachís en el Magreb, también con destino a Europa.

El transporte de cocaína desde América del Sur a África Occidental se realiza por mar y aire. Aunque se incautan pocos cargamentos aéreos, los radares muestran que un número creciente de avionetas sale desde Venezuela con destino a

28 Ver el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga *Le trafic de drogues comme menace à la sécurité en Afrique de l'ouest*, Viena: OCDC, 2008, disponible en: [//www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-French.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-French.pdf). Es especialmente relevante la información de la página 5 a la 16, que se resume a continuación

África en vuelos no declarados. Estos aviones se modifican a menudo para la travesía transatlántica añadiendo tanques de combustible adicionales y otros cambios necesarios para permitir el repostaje en vuelo. Prueba de ello es que se han realizado incautaciones de estos dispositivos tanto en Estados Unidos como en África.

Incautaciones vinculadas al tráfico de cocaína en África, 2005-2008



Source: ONUJDC

Note: Les désignations employées et les limites utilisées n'impliquent de la part du Secrétariat des NU aucune prise de position concernant la délimitation des frontières.

Fuente: Drug Trafficking in West Africa 2008 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las cantidades transportadas son importantes, algunas de ellas de 600 a 700 kg, con un valor estimado de cerca de 33 millones de dólares en el mercado europeo. Muchos vuelos han sido detectados en los países de destino, especialmente Mauritania, Sierra Leona²⁹ y Guinea-Bisáu.

29 Ejemplo de ello es la incautación en Venezuela, en julio de 2007, de un cargamento de 2,5 toneladas de cocaína con destino a Sierra Leona. *Le trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest*, Viena: OCDC, 2008, pp. 10-12.

Uno de los procedimientos de los narcotraficantes es cargar en el avión la cocaína embalada en ladrillos en un lugar aislado con una pequeña pista de aterrizaje y enviarlo a África Occidental con la carga. A veces los aviones llevan falsos emblemas que facilitan su paso, como el de la Cruz Roja, para aterrizar en aeródromos de destino; otras veces aterrizan en pistas no asfaltadas, en zonas remotas y deshabitadas³⁰.

Otro de los problemas detectados es la implicación, programada o improvisada de algunos funcionarios de los países de destino³¹. Ha habido casos en los que funcionarios de algún país de la autoridad de fiscalización de estupefacientes informaron sobre la incautación de “ladrillos de cocaína”, pero luego no se ha encontrado la droga incautada. También se han dado casos en los que surgen conflictos entre soldados y policías al intentar establecer el control sobre la carga incautada, que luego desaparece.

Sin embargo, la mayor parte de la cocaína parece llegar por mar y seguir luego por carretera, por una de las tres rutas identificadas por Europol: la *ruta del Norte* (desde el Caribe, vía las Azores en dirección a Portugal); la *ruta de España* (desde América del Sur vía Cabo Verde, Madeira o Canarias hacia España); y la *ruta de África* (desde América del Sur hacia África Occidental y desde allí hacia España y Portugal).

Según la ONUDD, la ruta africana tiende a involucrar a barcos de pesca fletados inicialmente para el transporte de mercancías, que a menudo han sido modificados para el almacenamiento de la cocaína. A estos barcos se acercan en alta mar buques africanos con tripulación local acompañados por “supervisores” iberoamericanos, que luego pueden continuar hacia el norte o hacia las costas de África. Una vez en el muelle, la droga se reenvía hacia el norte por otros medios. Sin embargo, no se transfiere la propiedad de las drogas, que sigue en manos de grupos iberoamericanos hasta su destino. Las redes de narcotraficantes de África Occidental involucran a miles de personas que se relacionan con las redes de la diáspora africana occidental residente en Europa. Dada la baja probabilidad de ser sancionado por la participación en el tráfico de drogas, puede aparecer

30 *Ibidem*.

31 El informe de la ONU dice textualmente: “*En juillet 2007, les autorités marocaines de contrôle de stupéfiants ont signalé la saisie de briques de cocaïne, mais la drogue n’a jamais été retrouvée. Le 3 Juillet 2008, un petit aéronef immatriculé à Caracas portant un faux emblème de la Croix-Rouge a atterri sans autorisation sur une piste d’atterrissage non éclairée à l’aéroport international de Lungi en Sierra Leone. Après que les membres d’équipage aient fui, il a été constaté que cet aéronef contenait environ 700 kg de cocaïne. Toujours en juillet 2008, un conflit a éclaté entre des soldats et des policiers à l’aéroport de Bissau concernant un appareil qui était suspecté de transporter 500 kg de cocaïne, mais la drogue n’a jamais été récupérée*”. *Ibidem*, p. 11.

como una opción racional para muchas personas, especialmente para soldados o guerrilleros rebeldes desmovilizados tras conflictos armados en la región. Las características y funcionamiento de estas redes parecen evolucionar de forma similar a las redes mexicanas, estableciendo paulatinamente el control sobre los mercados creados y explotados por otros narcotraficantes iberoamericanos para los que los “transportistas” africanos trabajaban antes. Dada la situación actual y las debilidades del Estado de derecho en la región, los retos y amenazas para la seguridad son mayores que en Iberoamérica, al haber mayores vulnerabilidades en África Occidental.

La ONUDD, citando a fuentes británicas³², afirma que la mayoría de la cocaína en tránsito en África Occidental es controlada por narcotraficantes colombianos. También es importante la participación de redes venezolanas, mexicanas y brasileñas, con la colaboración de población local en Nigeria, Ghana y Guinea-Bisáu. Precisamente, Guinea-Bisáu parece ser el punto clave de entrada de la droga en África. Otros puntos importantes de entrada por vía marítima son Ghana y Cabo Verde. Además, otros países en los que operan redes en la región son Senegal y Costa de Marfil, y como zona de tránsito Mauritania y Mali.

La droga también es transportada con frecuencia como carga marítima en contenedores, o en pequeñas cantidades por pequeños traficantes en vuelos comerciales. En el caso de los vuelos comerciales, como ocurre en el tráfico desde Iberoamérica y Asia, los pasajeros implicados en la red de distribución reciben los paquetes ya fragmentados en pequeñas porciones y los transportan a Europa en diferentes maneras, escondidos en el equipaje, en la ropa o mediante la ingestión.

Las redes nigerianas son activas en el mercado de drogas en todo el mundo partiendo desde África Occidental, como refleja la detención de nigerianos por tráfico de drogas en al menos 45 países desde el año 2000, incluidas zonas que normalmente no están asociadas a la inmigración africana, como Afganistán, Finlandia, Kirguistán, Indonesia y la República de Corea. En lugares donde ya compiten redes de traficantes locales, estas redes nigerianas se adaptan rápidamente, establecen canales de distribución paralelos o cooperan con las organizaciones ya establecidas en la zona.

El tráfico por las carreteras africanas en el interior es difícil debido a diversos factores adversos: las múltiples fronteras terrestres, el desierto del Sahara y miles de kilómetros de caminos accidentados y en mal estado, así como la peligrosidad de la zona por la presencia de bandidos y guerrilleros. Estas condiciones han

32 SOCA, *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organised Crime 2008/9*, Londres: SOCA, 2008. Ver también: UNODC, *Cocaine trafficking in West Africa: The threat to security and development*, Viena: UNODC, 2007.

empeorado notablemente desde 2011. Por ello, el transporte de la heroína hasta esta región es más fácil por vía aérea, oculta en la carga transportada o en el equipaje de los pasajeros de vuelos comerciales que luego hacen la entrega.

Pero los volúmenes transportados son limitados, como ocurre en el caso de la cocaína. La incautación de heroína en los países de África Occidental es generalmente en cantidades reducidas, inferiores al 1 % de la incautación total a nivel mundial³³.

Las redes de narcotraficantes de África Occidental dominan el tráfico de drogas en otras regiones del continente, como se deduce de las numerosas detenciones en Sudáfrica, donde llegaron a representar más de la mitad de los extranjeros detenidos por tráfico de drogas en 2005. También están presentes en las zonas cercanas a los centros de producción de cocaína y heroína, como Sao Paulo, Bangkok y Karachi. Las redes africanas están arraigadas en Bangkok, donde acceden a la heroína producida en Myanmar, que luego transportan desde Tailandia a través de la India hacia China. Para ello usan a mujeres procedentes de Nigeria, Congo, Ghana, Filipinas, Pakistán y Tailandia para transportar la droga.

Se trata de una amenaza para los Estados y también para la seguridad regional debido a la naturaleza transnacional de estos delitos. El problema del tráfico de drogas en África Occidental es todavía limitado en comparación con la magnitud del fenómeno en Asia, en el Caribe o América Central, pero está creciendo y amenaza con convertir la zona en un epicentro de inestabilidad y anarquía. Según fuentes consultadas por la ONUDD, la mayoría de la cocaína en tránsito en África Occidental es controlada por traficantes colombianos en la zona, donde se desarrollan redes criminales para la distribución secundaria de la cocaína en Europa.

La producción de cocaína en el mundo ha seguido aumentando en los últimos años, en gran medida impulsada por los cultivos en América del Sur. Han influido en esta tendencia la suspensión de la fumigación aérea en los cultivos de coca, así como los incentivos ofrecidos por parte de ciertas milicias armadas no estatales. También tiende a crecer la demanda global de cocaína, que se extiende gradualmente desde los mercados tradicionales en Europa y América del Norte hacia nuevos mercados en África, Asia y Oriente Medio. Esta tendencia supone el riesgo de un impacto considerable en la seguridad de países que hasta ahora no se enfrentaban al problema del narcotráfico. Según la ONUDD, el número de consumidores de cocaína en África aumentó en dos tercios entre 1998 y 2014. También en América del Sur y Central se ha incrementado la demanda del mercado local, que se ha duplicado en este mismo período.

33 Según datos de 2006. ONUDD, *Le trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'ouest*, Viena: OCDC, 2008.

Otro rasgo importante del narcotráfico es un creciente recurso al transporte de cocaína en contenedores por vía marítima, como demuestran las incautaciones realizadas por las fuerzas policiales en Europa. Se trata de una tendencia que plantea retos importantes dado el alto volumen del tráfico comercial por vía marítima a escala global. Según datos del *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, solo en 2015 se desplazaron 48 millones de contenedores por esta vía con origen o destino en América Latina y el Caribe, lo que da una idea de la envergadura del problema del tráfico marítimo de drogas, cuando la capacidad de inspección de contenedores en los puertos más importantes se sitúa en torno al 2 %³⁴.

En América del Norte los traficantes siguen recurriendo a una combinación de medios aéreos, marítimos y terrestres, utilizando aviones ligeros, lanchas rápidas, túneles, camiones e incluso pequeños sumergibles en aguas del Caribe.

Otra vía habitual de expansión del mercado de drogas es el recurso a las redes ocultas en internet. Las redes criminales también utilizan aplicaciones comerciales que ofrecen canales a través de los cuales pueden comunicarse de forma oculta. Sin embargo, el recurso a estas plataformas tecnológicas, una vez detectado, permite a las fuerzas de seguridad estatales establecer controles mediante aplicaciones tecnológicas sobre los canales de mando, control y comunicaciones de las redes criminales y terroristas.

Las zonas de cultivo son extensos territorios en los que el Estado no está presente. En ellos operan grupos armados y redes criminales, que ocupan el vacío dejado por el Estado. Esta situación permite tanto el desarrollo del mercado local como la expansión a nuevos mercados exteriores y un creciente uso del transporte marítimo al tener acceso a puertos y zonas costeras.

Las redes narcotraficantes de África Occidental están también presentes en Bangkok para poder acceder a la heroína producida en Birmania y transportarla a través de la India y China. En Asia también ha aumentado el narcotráfico a través de las rutas que parten de la costa Makrán, al sur del continente, a través a través del océano Índico. Es una zona en la que aumenta el tráfico marítimo de heroína en contenedores. Anteriormente los cargamentos de heroína eran de gran volumen, con frecuencia de varias toneladas, como los incautados por las Fuerzas Marítimas Combinadas CTF 150 que operan en la zona. Pero desde 2017 se ha detectado una tendencia en la que el volumen de los cargamentos es

34 Datos del informe *2016 Perspectives on Drugs* del European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, citados por Juvinao, Luis Enrique, "Cocaine Trade Expands into New Markets", *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 6, junio, 2017, Coulsdon: IHS Markit, pp. 40-43.

mucho menor, aunque son más frecuentes. Ello es indicio de que el crimen organizado está intentando evitar la interceptación y reducir riesgos.

La ruta habitual en el Índico comienza en la costa Makrán, en Asia Meridional, y se dirige a África Oriental, con puntos de entrega situados en Kenia, Tanzania y Mozambique. Dado el gran volumen de las incautaciones que se producen en Tanzania, se considera que podría tratarse del principal punto de entrega y distribución en África. Otras fuentes apuntan al sur del continente africano como principal punto de acceso y distribución. Hay también una ruta que se desvía desde el Índico hacia Yemen; otra hacia Maldivas, Bangladesh y Sri Lanka; y también se ha detectado una tercera ruta que atraviesa Bab el-Mandeb y el Mar Rojo, y se dirige al Mediterráneo.

En todo caso el volumen de las incautaciones podría ser interpretado de diversas maneras, como prueba de la intensidad del tráfico o como consecuencia de la existencia de un “muro de contención” eficaz establecido por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, se carece de una visión de conjunto y de datos precisos sobre todas las incautaciones en la región, por lo que se desconoce la envergadura real del problema, dada la ausencia de mecanismos de intercambio de información en el marco de las Naciones Unidas.

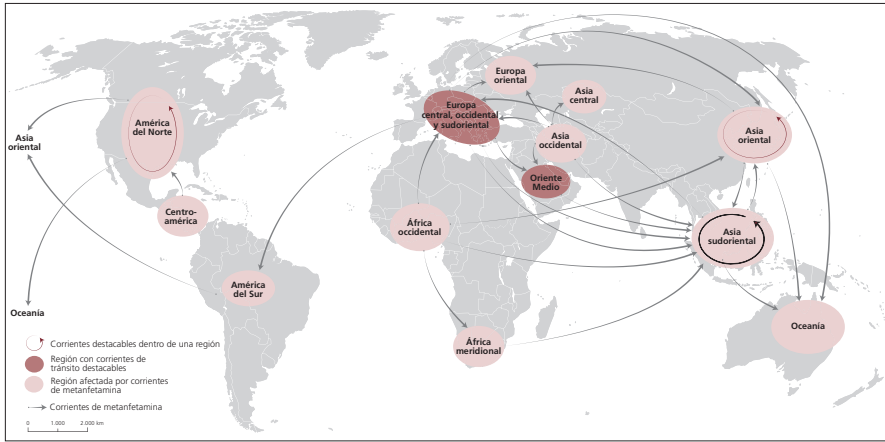
Los problemas en la reducción de la oferta y la demanda de drogas sintéticas en el este y el sureste de Asia siguen siendo importantes. Ha habido un aumento de las incautaciones de metanfetamina, que puede reflejar un aumento del tráfico y crecimiento del mercado en el este y sureste de Asia, y en Oceanía. Entre los 95 países y territorios en todo el mundo identificados como destino para este tipo de drogas, según las incautaciones realizadas entre 2009 y 2013, tres de los cinco países que se encontraban a la cabeza están en esta región (Australia, Japón y Malasia, además de la Federación de Rusia y el Reino Unido)³⁵.

El tráfico de drogas ha crecido en los últimos años en el Sudeste Asiático, con consecuencias en el desarrollo de redes del crimen organizado, vinculadas a otras partes del mundo, que operan a través de las fronteras de los países de esta región³⁶. Esta situación ha tenido particular incidencia en Filipinas, donde también ha aumentado el tráfico ilícito de estupefacientes, y la reacción de las autoridades en la represión del narcotráfico ha conducido a un notable aumento de la violencia desde 2016 y a la denuncia de violaciones de derechos humanos.

35 *The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia and Oceania*. Disponible en: [/www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf)

36 Ver: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/east-asia-and-the-pacific.html

Corrientes internacionales de tráfico de metanfetamina, 2011-2014

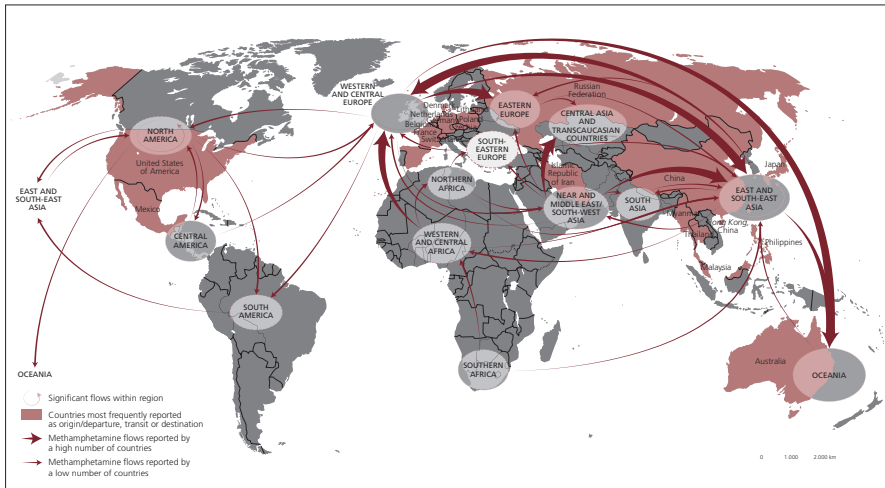


Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales.

Nota: El punto en que se originan las flechas que representan las corrientes no necesariamente indica la fuente de abastecimiento/lugar de fabricación de la metanfetamina. Las flechas son una representación de las corrientes tal como las perciben los países receptores. Las flechas indican la dirección del tráfico de la metanfetamina, no las cantidades objeto de tráfico. Los límites que figuran en el mapa no implican una aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan límites por determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. Las partes aún no han acordado la condición definitiva de Jammu y Cachemira. Aún no se ha determinado la frontera definitiva entre el Sudán y Sudán del Sur.

Fuente: World Drug Report 2016 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Corrientes internacionales de tráfico de metanfetamina, 2012-2015

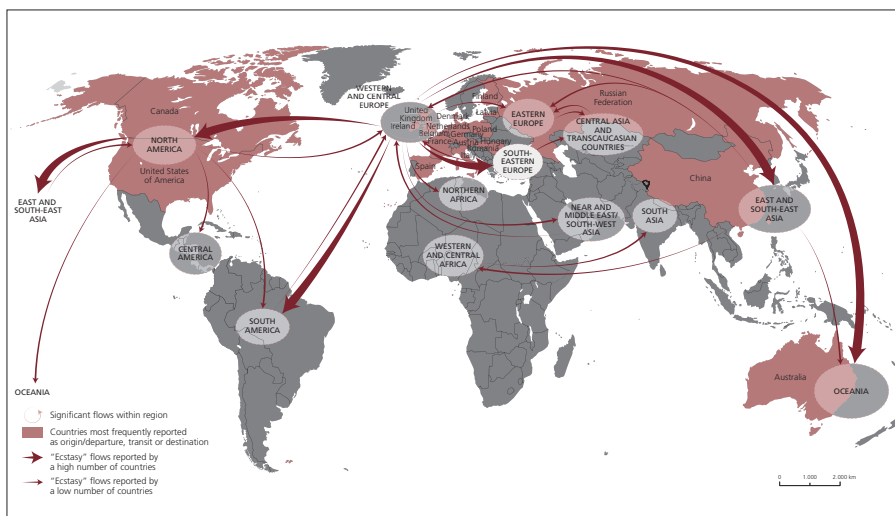


Source: UNODC, responses to annual report questionnaire, 2012-2015.

Note: The origins of the flow arrows do not necessarily indicate the source/manufacture of methamphetamine. Flow arrows represent the direction of methamphetamine trafficking and are not an indication of the quantity trafficked. The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final status of the Sudan and South Sudan has not yet been determined.

Fuente: World Drug Report 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Corrientes internacionales de tráfico de éxtasis, 2012-2015



Source: UNODC, responses to annual report questionnaire, 2012-2015.

Note: The origins of the flow arrows do not necessarily indicate the source/manufacturer of "ecstasy". Flow arrows represent the direction of "ecstasy" trafficking and are not an indication of the quantity trafficked. The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Sudan and South Sudan has not yet been determined.

Fuente: World Drug Report 2017 / Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las raíces del problema de la producción de opio en el Sudeste Asiático se remontan al siglo XIX. Es el llamado “Triángulo de Oro”, un área en la que están vinculados el tráfico de opio y la producción de heroína situada donde convergen las fronteras de Myanmar, Laos y Tailandia a lo largo del río Me-kong³⁷. A fines del siglo XX el Triángulo de Oro era el área de producción de heroína más importante del mundo, que abastecía la demanda de la región y también exportaba al noreste de Asia, a Europa y a los Estados Unidos de América.

En la última década del siglo XX y en años recientes, los esfuerzos nacionales y regionales para la reducción de la producción y el comercio de opio en la región tuvieron cierto éxito. Pero recientes encuestas de ONUDD en la zona han reflejado un resurgimiento en la producción en los últimos años. El Sudeste Asiático también tiene altos niveles de demanda, por lo que la producción de grandes cantidades de opio atraen a las redes de la delincuencia transnacional

37 Southeast Asia Opium Survey 2014 - Lao PDR, Myanmar. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/sea/SE-ASIA-opium-poppy-2014-web.pdf>

y plantean problemas a la estabilidad y el desarrollo de la región³⁸. La amenaza a la región que plantea la delincuencia organizada transnacional se refleja en las cifras del valor global del narcotráfico, que según estimaciones citadas por ONUDD superaría los 90.000 millones de dólares al año. La producción y tráfico de opiáceos en la región, principalmente en la forma refinada de la heroína, constituye una parte importante de los flujos financieros ilícitos. Este problema, con sus consiguientes consecuencias negativas para la seguridad, es especialmente importante en las zonas donde se concentra la producción, en ciertas regiones de Myanmar (especialmente en el estado de Shan) y en Laos. El informe sobre el opio de 2014 no reveló cambios significativos en la producción de opio en estos dos países³⁹.

La piratería

Tras la etapa de auge de la piratería en los siglos XVI y XVII se ha producido un declive gradual de esta actividad hasta mediados del siglo XX, cuando este fenómeno había quedado confinado a algunas regiones de planeta. No obstante, la situación de inestabilidad en varias zonas del planeta desde la última década del siglo XX ha invertido esta tendencia. Según el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se considera piratería cualquiera de los actos siguientes⁴⁰:

- a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:
 - i. Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;
 - ii. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;

38 UNODC, *Transnational Organized Crime in Southeast Asia and the Pacific: A Threat Assessment (TOCTA)*, 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/transnational-organized-crime-in-east-asia-and-the-pacific-a-threat-assessment_html/TOCTA_EAP_web.pdf

39 UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2014 - Lao PDR, Myanmar*.

40 Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

- b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;
- c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.

Por su parte, el “Código de Prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques” de la Organización Marítima Internacional (OMI) añade el concepto de robo a mano armada contra los buques⁴¹:

- a) Todo acto ilícito de violencia o de detención, o cualquiera acto de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado;
- b) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente o facilitarlos intencionalmente.

El concepto de *piratería* de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y el de *robo a mano armada contra los buques* de la OMI que lo complementa, forman parte de un mismo tipo de delito. La piratería abarca delitos en alta mar, pero no incluye los delitos cometidos en aguas territoriales, dentro de las 12 millas, que son considerados robo a mano armada contra buques⁴².

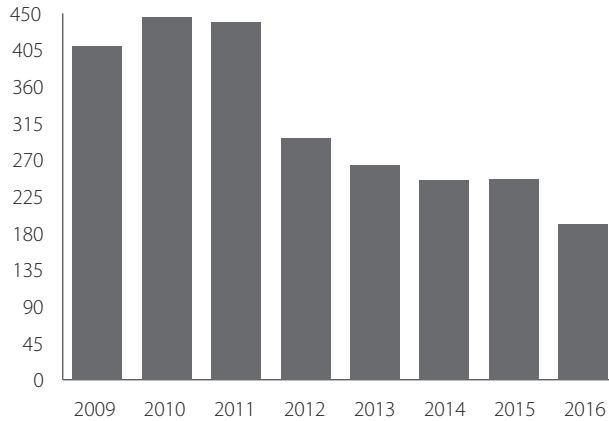
En América del Sur y el Caribe se producen abordajes a barcos en puertos y fondeaderos realizados por grupos de ladrones armados con pistolas o machetes para robar el equipamiento del barco y de pertenencias personales. Aunque la piratería en esta zona no ha desaparecido totalmente, la incidencia

41 Resolución A.1025(26) del 2 de diciembre de 2009. “Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques”. Disponible en: [http://www.imo.org/OurWork/ Security/ PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf](http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf)

42 Moral Martín, Pablo (2015): “La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico”, Documento de opinión 42/2015, 23 de abril, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 5. Este artículo compara los dos documentos citados.

ha descendido mucho. La mayoría de los ataques se concentra en África y el Sudeste Asiático.

Ataques piratas en el mundo en 2009-2016



La piratería es una amenaza que afecta a diversas regiones del planeta, con un alto nivel de incidencia en algunas de ellas, en particular el océano Índico y el golfo de Guinea. En 2010 se llegó al número más elevado de ataques registrados contra buques, 445 asaltos.

Fuentes: Elaboración propia. *Statista: Transportation & Logistics- Water Transports. Maritime Pirate Attacks Worldwide 2009-2016.* <https://statista.com/statistics>. Consultado el 21/01/2018.

Según la OMI, la piratería en África ha descendido considerablemente en los últimos años. Pero el riesgo al sur del mar Rojo y en el golfo de Adén sigue existiendo⁴³. En África, la piratería somalí resurgió desde 2006 como una seria amenaza. El océano Índico es una zona importante de tránsito marítimo comercial y de pesca. Hay diversas causas de la piratería en la región, principalmente la falta de gobernanza, la sequía, el subdesarrollo, la pobreza y otros factores derivados, así como la inseguridad por la guerra y el terrorismo, que han convertido a Somalia en un Estado fallido desde principios de los años 90.

Desde hace años la mayor parte del territorio somalí está fuera de control gubernamental, con regiones independientes *de facto* y enfrentadas entre sí (Puntland y Somaliland); y zonas dominadas por las milicias yihadistas al sur

43 Ver el informe del International Maritime Bureau Piracy and Armed Robbery Against Ships Report for the Period of 1 January – 30 June 2016, Londres: ICC. Disponible en: <http://icc.se/wp-content/uploads/2016/07/2016-Q2-IMB-Piracy-Report-Abridged.pdf>

(Al-Shabaab) y en la región central por bandas armadas de los “señores de la guerra”. Las células de ISIL en Somalia están enfrentadas con Al Shabaab⁴⁴. La piratería fuertemente arraigada en la costa se deriva de los grupos armados de autoprotección de los señores de la guerra desde la década de los 90, convertidos en bandas de piratas⁴⁵. Desde sus bases en tierra zarpan sus *flotillas de ataque*, armándose con lanza-granadas y fusiles de asalto *kalashnikov*⁴⁶. Estas bandas están integradas en redes cuyas actividades incluyen el tráfico de armas, narcotráfico y tráfico de personas. Hay indicios de la vinculación de algunas bandas a la organización terrorista Al-Shabaab, pero no ha sido posible probarlo todavía.

Destacan dos redes principales cuyas bases están localizadas principalmente en las ciudades de Eyl y Harradera, con estructura jerarquizada y carácter paramilitar. Entre estas poblaciones se extienden los campamentos donde se refugian sus efectivos, relacionados con otros grupos criminales de la costa de Somalia dedicados a la piratería, los “guardacostas voluntarios” de Kismaayo y los grupos de Marka. Tienen una amplia zona de operaciones, que se extiende más de 1.000 millas de la costa y, por el sur, cerca de las aguas de Madagascar.

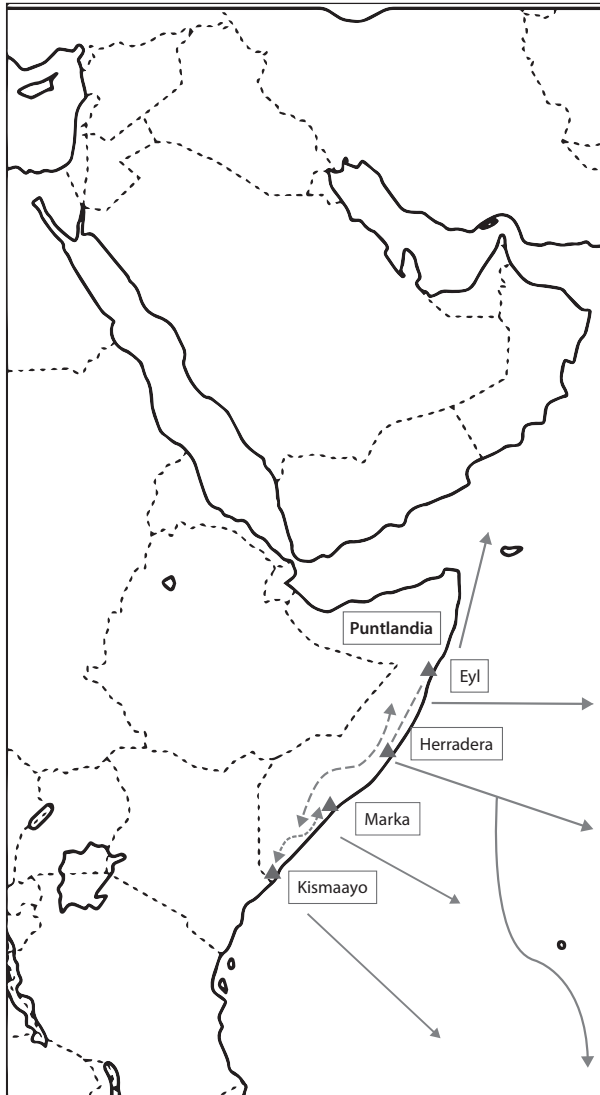
El fenómeno de la piratería en Somalia ha sido impulsado desde un principio por dos redes principales con una estructura jerarquizada y de carácter paramilitar, cuyas bases están localizadas principalmente en las ciudades de Eyl y Harradera. Los campamentos de sus efectivos están situados entre ambas poblaciones. Hay indicios de que tienen conexiones con otros grupos de la costa de Somalia que también se dedican a la piratería desde Puntland, los “guardacostas voluntarios” de Kismaayo y los grupos de Marka.

44 En 2016 había al menos dos células de ISIL en Somalia. Una de ellas opera en las montañas Bari de Puntland, dirigida por Abdelqader Mumin, antiguo líder de Al-Shabaab que se ha asociado a ISIL, con unos 300 combatientes que reciben armas, dinero y apoyo logístico desde Yemen. La otra célula de ISIL es Jabhat East Africa, que opera al sur de Somalia en la región de Ras Kiamboni. Ver: S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, *op. cit.*, puntos 23-28.

45 Frutos Ruiz, I., *La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta*. DOCUMENTO DE OPINIÓN 16/2010. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre, 2010, *op cit.*, pp. 2 y 3.

46 *Ibidem*, p. 5. Dado que los piratas suelen arrojar sus armas al mar cuando se aproximan fuerzas navales, no es fácil incautar y conocer sus armas. Según los datos conocidos, utilizan pistolas Tokarev y Makarov; fusiles de asalto Kalashnikov; ametralladoras ligeras; y lanzagranadas. Small Arms Survey informa sobre una incautación de variantes de Kalashnikov fabricados en la antigua Yugoslavia y en China. Ver *Escalation at Sea: Somali Piracy and Private Security Companies*. Small Arms Survey 2012, cap. 6, pp. 197-198. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-06-EN.pdf>.

Mapa de la piratería en Somalia

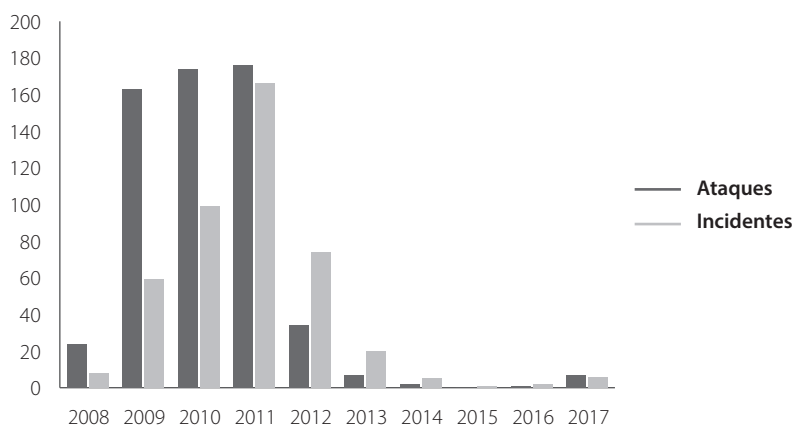


La piratería en Somalia ha sido impulsada por dos redes principales de carácter paramilitar, con una estructura jerarquizada, cuyas bases están localizadas principalmente en las ciudades de Eyl y Herradera. Los campamentos de sus efectivos están situados entre ambas poblaciones. Mantienen conexiones con otros grupos dedicados a la piratería, desde Puntlandia hasta Kismaayo. Sus ataques se extienden por una zona muy amplia, cerca de las Islas Seychelles y de las aguas de Madagascar.

Fuente: Elaboración propia.

El área por la que se extiende la actividad de piratería en el océano Índico es tan extensa que su control efectivo es muy difícil. Partiendo de las costas de Somalia, la piratería se ha extendido gradualmente hasta lanzar ataques a más de 1.300 millas de distancia, abarcando el golfo de Adén desde la salida del mar Rojo y grandes extensiones marítimas en el océano Índico. Las costas de Somalia son bajas y arenosas, lo que permite el acceso de pequeñas embarcaciones sin necesidad de utilizar estructuras portuarias.

Ataques e incidentes de piratería en el océano Índico 2008-2017



Los datos recabados por la Fuerza Naval de la UE en Somalia permiten evaluar la evolución de la actividad de los piratas en el océano Índico en los últimos diez años, que refleja una caída importante del número de ataques desde 2012, poniendo así de manifiesto la eficacia de la Operación Atalanta. Las columnas de la izquierda representan el número de ataques contabilizados, y las de la derecha el número de incidentes sospechosos de piratería.

Fuentes: Elaboración propia. Eunavfor 2018, en <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures>.

Los piratas utilizan playas protegidas para sus campamentos, refugios y puntos de salida para sus embarcaciones con fondeaderos limpios, libres de bajos y próximos a la costa, que también son cercanos a pueblos de pescadores. También hay una preferencia por lugares con aeródromos rudimentarios en las proximidades. Desde esos campamentos, los piratas proyectan sus flotillas de ataque, que suelen estar compuestas por tres embarcaciones: dos pequeñas utilizadas como esquifes de ataque, y una grande como nodriza. Los esquifes de ataque son lanchas de entre 7 y 9 metros de eslora hechas de fibra de vidrio, rápidas y maniobrables, y equipadas con un motor fueraborda que permite alcanzar velocidades de hasta 40 nudos. La embarcación llamada *esquife madre* es la de mayor tamaño, y puede llegar a tener 15 metros de eslora. Estas últimas

sirven para remolcar a los atacantes y para almacenar combustible, alimentos y agua para permanecer largo tiempo en alta mar. Cuando se alejan mucho de la costa es porque cuentan con la posibilidad de volver en un buque secuestrado⁴⁷. Los piratas también utilizan viejos pesqueros capturados como plataformas nodriza de avituallamiento a las unidades atacantes en alta mar. Casi siempre utilizan sofisticados equipos de comunicaciones para estar en contacto con sus campamentos en tierra firme.

Dada la gran extensión marítima en la que operan y su reducido tamaño, los esquifes de ataque son muy difíciles de localizar. Su detección por radar es difícil, ya que el eco es apenas perceptible, y la señal solo tiene cierta intensidad a una o dos millas de distancia. Por ello, los piratas siempre tienen la ventaja del factor sorpresa. Además, sus embarcaciones se confunden con los pesqueros reales, que utilizan barcos similares. Si no son sorprendidos en el momento del ataque, los piratas arrojan al mar sus armas y otros artefactos que puedan delatarlos cuando ven buques de guerra próximos, y se hacen pasar por pesqueros.

Durante la época de los monzones, los esquifes piratas están varados en las playas y salen solamente cuando las condiciones meteorológicas lo permiten, mezclándose con otros buques pesqueros. Navegan aprovechando las corrientes para ahorrar combustible hasta alcanzar los principales caladeros de pesca, donde esperan a sus víctimas. Desde allí realizan ataques rápidos y agresivos con lanzagranadas y fusiles de asalto, con frecuencia organizados en dos grupos de cuatro o cinco atacantes armados. En la mayoría de los casos los ataques se producen de día.

Al subir a bordo del barco asaltado, lo primero que hacen los piratas es controlar la radio y separar a los miembros de la dotación del buque secuestrado repartiéndolos por diversas cubiertas, con el fin de que no se puedan comunicar entre ellos. Es en esta fase cuando se producen momentos de mucha tensión, especialmente si los agresores creen que se acercan buques militares. Una vez que los piratas han asaltado un barco, realizar una operación de liberación de rehenes implica poner en riesgo la vida del personal secuestrado. El buque apresado es trasladado a fondeaderos próximos a los campamentos que utilizan los piratas, donde reciben apoyo logístico. Este incluye el relevo de los secuestradores por nuevos efectivos, que permanecen a bordo fuertemente armados⁴⁸.

Según informan fuentes locales en procesos de investigación criminal, también hay grupos piratas sin conocimientos de navegación que recurren a pescadores

47 Descripción del *modus operandi* en Frutos Ruiz, Ignacio, *op. cit.*, pp. 4-6. El autor del artículo tiene experiencia directa en la lucha contra la piratería al haber participado en la Operación Atalanta en 2009 como comandante de un buque de guerra.

48 *Ibidem*, p. 6.

contratados o por la fuerza para hacer posibles sus asaltos en altamar⁴⁹. Los ingresos proceden en su mayoría del cobro de rescates por secuestros⁵⁰. En 2016, 150 buques fueron abordados en todo el mundo, 12 buques fueron atacados con armas de fuego, siete fueron secuestrados, 22 intentos de ataque fallaron y 151 personas fueron secuestradas. En 2015 habían sido secuestradas 62 personas, más de la mitad en África Occidental y 28 en Malasia e Indonesia⁵¹.

Aunque el problema de la piratería en las aguas del Índico y el Golfo de Adén es muy complejo, ha comenzado a ceder a partir de 2015, si bien aún no ha desaparecido totalmente. En todo caso este fenómeno y la necesidad de movilizar a las fuerzas navales de diversas marinas en operaciones conjuntas reflejan la fragilidad de la seguridad en la región y, al mismo tiempo, la capacidad de las bandas piratas para poner en jaque al tráfico marítimo. Los piratas, según sus declaraciones, están convencidos de que tienen derecho a atacar a los barcos de pesca ilegal dentro de sus aguas territoriales, ya que sus recursos pesqueros son saqueados diariamente por buques de Asia y Europa, con conocimiento de las autoridades. Consideran que ellos son los que deben luchar contra la pesca ilegal. Algunos admiten que la ayuda humanitaria no debería ser objeto de asaltos para obtener ganancias. Por otra parte, se sabe que hay una norma no escrita en virtud de la cual una vez que un buque ha sido liberado tras el pago de un rescate, no volverá a ser atacado por ningún otro grupo de piratas⁵². La comunidad internacional es consciente de esta pesca ilegal desde hace años.

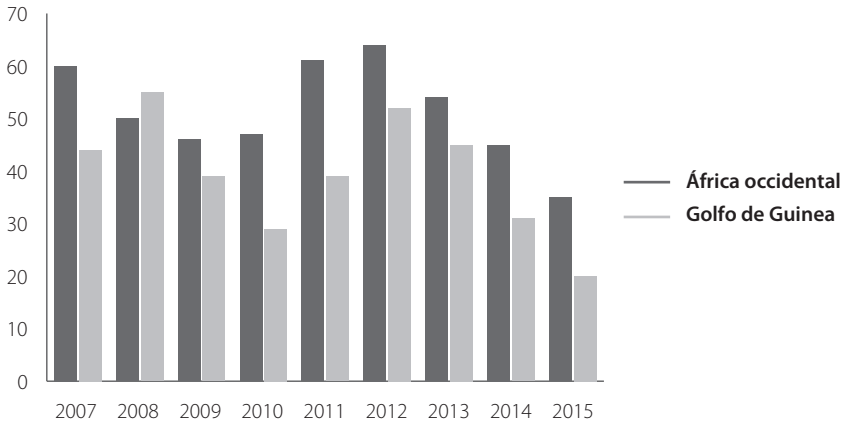
49 Hay piratas que emplean a pescadores para el manejo de las embarcaciones y ayuda en la mar, recibiendo estos a cambio más dinero que el que ganarían con la pesca, y también hay informes que cuentan casos de pescadores obligados a apoyar a los piratas. Ver Albert Ferrero, Julio, “Piratería y terrorismo marítimo”, XXVII Semana de estudios del mar, ASESMAR, 2009, pp. 337-376. Disponible en: http://www.asesmar.org/conferencias/documentos/doc_semana27/capitulo13.pdf

50 La piratería somalí se nutre de la población de la costa, de sus alrededores y de clanes en el interior: “Debido a la falta de trabajo no existe posibilidad de empleo en otras actividades solo en la milicia armada. Por la información recibida de piratas detenidos, se sabe que uno de ellos puede ganar de 6.000 a 10.000 dólares por un rescate de un millón de dólares. Según un pirata capturado, el rescate se reparte del siguiente modo: un 20 % para los jefes de la organización, un 20 % para los gastos de la próxima misión (fuel, armas alimentos, etc.), un 30 % para los grupos armados y un 30 % para los funcionarios del gobierno. Esto equivale a dos o tres veces el sueldo anual de un guardia armado en una agencia humanitaria, y mucho más de lo que cobraría en una empresa comercial local. Los piratas solicitan la incorporación de pescadores para sus actividades. Del número de buques secuestrados simultáneamente se deduce que tienen un reclutamiento casi ilimitado”. *Ibidem*, p. 350.

51 Datos de International Chamber of Commerce, Commercial Crime Services. Disponible en: <https://icc-ccs.org/index.php/news/1218-imb-report-sea-kidnappings-rise-in-2016-despite-plummeting-global-piracy>

52 *Ibidem*, p. 349.

Piratería y robos en África occidental 2007-2015



Los datos recabados por la Organización Marítima Internacional (OMI) para África occidental, y por el International Maritime Bureau (división de la International Chamber of Commerce (ICC-IMB) para el golfo de Guinea, permiten evaluar la evolución de la actividad de los piratas en aguas del océano Atlántico, significativa, pero comparativamente menor que la registrada en el océano Índico frente a las costas de Somalia. Se reflejan caídas cíclicas en 2009-2010 y en 2014-2015, sin que llegue a desaparecer la amenaza. No obstante, puede observarse también la existencia de diferencias numéricas entre ambas fuentes —la OMI y la ICC-IMB— que obedece a distintas metodologías. Es llamativo que en 2008 el número de ataques registrados solo en el golfo de Guinea sea superior al registrado en toda África occidental.

Fuentes: Elaboración propia. OMI (<http://www.imo.org/es/>) e ICC-IMB (<http://icc.se/>).

En el océano Índico, la comunidad internacional ha respondido con el envío de fuerzas navales a la zona y la adopción de medidas de seguridad especiales por parte de las navieras y armadores que envían a sus buques mercantes y de pesca por la zona, incluidas fuerzas de seguridad privada⁵³.

53 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó las Resoluciones 1814 (que solicitaba escolta para los buques del Programa Mundial de Alimentos), 1816 y 1838; ampliadas posteriormente por las Resoluciones 1846 y 1851. El Consejo de la UE decidió apoyar con una estrategia naval el cumplimiento de las resoluciones, de forma que en diciembre de 2008 se lanzó la Operación Atalanta. La resistencia de la piratería somalí ante estas acciones llevó a las empresas de transporte marítimo a recurrir a compañías privadas de seguridad marítima para garantizar la seguridad de su tripulación y navíos, lo que suponía un cambio importante para el sector, que siempre había evitado la presencia de armas en los buques debido a implicaciones de tipo legal, en materia de seguros y para la seguridad de la tripulación. Los gobiernos y organizaciones internacionales, incluyendo la Organización Marítima Internacional, han reconocido este enfoque como una opción para proteger los navíos en mares peligrosos. Ver: *Escalation at Sea: Somali Piracy and Private Security*

En la costa atlántica de África, el fenómeno de la piratería sigue siendo una amenaza importante, motivada sobre todo por la posibilidad de robar petróleo durante el transporte marítimo, con destino al tráfico ilícito.

La piratería ha cobrado creciente importancia en el golfo de Guinea desde 2016⁵⁴. El epicentro de esta inseguridad es Nigeria, donde se han producido más de dos terceras partes de los ataques piratas⁵⁵. En las costas del delta del Níger se han producido unos 60 secuestros en 2016, y en las vías fluviales ha habido unos 50 ataques. También son objeto de asaltos las infraestructuras de petróleo y de gas. Con estos datos, el golfo de Guinea se convirtió en 2016 en la segunda zona marítima con mayor intensidad de la piratería, según la cantidad de denuncias. Pero existe un número elevado de ataques no denunciados, por lo que la envergadura real del problema puede ser mucho mayor. El fuerte incremento de la piratería en 2016 ha coincidido con el final de un programa de amnistía en el delta del Níger.

Por otra parte, a la hora de analizar este fenómeno, tanto en el golfo de Guinea como en el océano Índico, es preciso tener en cuenta la clasificación jurídica de los ataques, que se definen como “robo a mano armada” en aguas interiores y en las 12 millas del mar territorial, y como “piratería” solamente cuando los ataques tienen lugar más allá de las 12 millas del mar territorial, como ya se ha indicado anteriormente. Esta definición puede influir en la percepción del alcance real del problema según las estadísticas.

El surgimiento del Sudeste Asiático como una zona clave del comercio marítimo mundial a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha condicionado el aumento de la piratería en la zona. Actualmente, los diez puertos con mayor tráfico están en Asia, lo que explica el interés de la piratería en la zona, con 141 incidentes en 2014, el doble que en 2010, especialmente en los mares territoriales y puertos del estrecho de Malaca y Singapur, abarcando los mares de Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia y Myanmar⁵⁶, una de las zonas más importantes de tráfico marítimo en el mundo. Indonesia y Malasia son los países más afectados. Suelen ser asaltos realizados por pequeños grupos de asaltantes armados con cuchillos, machetes y armas de fuego.

Companies. Small Arms Survey 2012, cap. 6. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-06-EN.pdf>

54 Este fenómeno ha sido analizado exhaustivamente en la obra publicada por Genaro Cao Feijóo, *Piratería marítima en el Golfo de Guinea: El conflicto del Delta del Níger como detonante de su génesis y evolución*, tesis doctoral de la UDC, Departamento de Ciencias de la Navegación e Ingeniería Marina, A Coruña: UDC, 2017.

55 Albert Ferrero, Julio, *op. cit.*, pp. 343 y siguientes.

56 Moral Martín, Pablo, *op. cit.*, pp. 6-10. El autor cita datos de la Oficina Marítima Internacional con elaboración propia.

Como ocurre con el crimen organizado y el terrorismo, la piratería, un fenómeno situado en el mismo espectro de actividades delictivas, tiene un impacto negativo en la economía, la seguridad y la estabilidad política de las zonas afectadas. Igualmente, ha afectado seriamente al tráfico marítimo y al comercio, llegando incluso a desviar las rutas marítimas habituales, con los consiguientes costes económicos.

Según estimaciones recientes de la ONU, los territorios que se consideraban refugios de piratas se han reducido gradualmente desde 3.333 km de la costa somalí a una franja de unos 150 km entre Harardhere y Garacad en 2016⁵⁷. La presencia de fuerzas navales, de guardias armados a bordo de los buques mercantes y pesqueros, así como modalidades más adecuadas de enjuiciamiento y detención en los países costeros han logrado evitar que se lancen ataques contra grandes buques comerciales. Sin embargo, los piratas tienen el propósito y la capacidad de reanudar los ataques contra grandes buques comerciales en cuanto se presente la oportunidad. Esto supone mayores riesgos para embarcaciones pequeñas, que siguen siendo particularmente vulnerables. Según fuentes utilizadas por las Naciones Unidas, la actividad de los piratas somalíes se ha centrado cada vez más en los secuestros de *dhow*s y barcos pesqueros extranjeros, por los que posteriormente exigen rescates para su liberación. En este sentido, se tiene información sobre la organización y equipamiento de grupos de piratas en Mudug y la zona del Cuerno de África al este de Boosaaso, en Puntland⁵⁸.

La relación entre la piratería y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada sigue siendo fuente de preocupación, ya que el aumento del número de marineros secuestrados por los piratas en 2015 se debía en gran parte al asalto y secuestro de pequeños buques pesqueros. En muchas comunidades locales de la costa somalí se considera el pago de rescates como una compensación por lo que perciben como una pérdida de ingresos pesqueros derivada de la pesca ilegal que realizan esos buques y, en ese sentido, las percepciones sobre este tipo de pesca, así como las propias actividades pesqueras, pueden considerarse como un estímulo para la piratería. Se estima que las migraciones por mar de refugiados procedentes del Yemen también podrían proporcionar objetivos atractivos a los piratas. Por otra parte, las redes delictivas que operan tras la piratería aún no han sido derrotadas, y según fuentes de la organización Oceans Beyond Piracy, cabecillas como Mohamed Osman Mohamed seguían en libertad en 2016⁵⁹.

57 Cálculos realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Oceans Beyond Piracy. Ver: Naciones Unidas, S/2016/843, Consejo de Seguridad, distr. General, 7 de octubre de 2016, *Informe del Secretario General sobre la situación con respecto a la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalíak*, Nueva York: Naciones Unidas, 2016, p. 2.

58 *Ibidem*, pp. 2 y ss.

59 *Ibidem*, p. 3.

En 2016, Somalia pasó a ser miembro del equipo de tareas FISH-i Africa, grupo de países del océano Índico occidental que intercambian información para combatir las actividades de pesca ilegal en la región. Somalia cuenta con el apoyo de la OMI, de la ONUDD y de la UE para mejorar sus capacidades de control marítimo. También la OTAN, mediante su operación *Ocean Shield*, ha seguido desplegando activos navales y aeronaves de patrulla naval, y también coordinando a nivel táctico sus actividades con otros países y organizaciones implicadas en la lucha contra la piratería. Entre ellas está la Fuerza Naval de la Unión Europea y las Fuerzas Marítimas Combinadas.

La actual evaluación de la amenaza indica que es probable que resurja la piratería si se reduce la presencia naval internacional. Otros factores disuasorios, como la seguridad privada en los buques y las mejores prácticas de gestión, son fundamentales para mantener la seguridad. Sin embargo, la actividad de buques de pesca extranjeros frente a las costas de Somalia sigue provocando el descontento público entre las comunidades costeras somalíes. La FAO y *Oceans Beyond Piracy*, en sus informes de 2015 y 2016, confirmaron la presencia de barcos extranjeros a 10 millas marinas de la costa somalí, es decir, en sus aguas territoriales. No existe un mandato para que las fuerzas navales internacionales supervisen las actividades pesqueras en aguas somalíes, lo que unido a la falta de una comunicación eficaz entre las fuerzas navales y las autoridades somalíes conduce a la errónea percepción, entre muchas comunidades de la costa somalí, de que las fuerzas navales internacionales estarían protegiendo la pesca ilegal⁶⁰. En este sentido, en los resultados de un estudio realizado por la organización One Earth Future Foundation, se indicaba que muchos somalíes se muestran comprensivos con las actividades de piratería, por lo que esas actividades podrían volver a recibir un mayor apoyo si la situación y perspectivas económicas seguían siendo desfavorables en el país.

Otras actividades criminales

El crimen organizado transnacional se presenta como una amenaza mundial con efectos a nivel local, desestabilizando países enteros e incluso regiones. Los grupos delictivos transnacionales trabajan con frecuencia con delincuentes locales, incidiendo en la corrupción, la inseguridad y la violencia⁶¹. En algunos países, las

60 *Ibidem*, p. 17.

61 Ver el análisis de ONUDD en *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.10.IV.6.2010). Disponible en: http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment_html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

pandillas violentas convierten determinados distritos urbanos en zonas peligrosas y fuera de la ley, como es frecuente en países de América Central. El crimen transnacional organizado también está implicado en actividades como el tráfico ilícito de recursos naturales (contrabando de materias primas, entre ellas diamantes y metales raros muchas veces en zonas de conflicto), el comercio ilegal de flora y fauna silvestres, la venta de medicamentos adulterados y la delincuencia cibernética. De estas actividades ilícitas se derivan otras igualmente graves: suplantación de identidad, robo de automóviles, falsificación de documentos y blanqueo de dinero, por citar algunos ejemplos. El blanqueo de dinero es la forma de reintegración de las ganancias ilícitas en el sistema económico legal. La ONUDD estima que solo se recupera el 1 % de las cantidades obtenidas⁶².

Otro delito asociado a la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito de armas de fuego, permite al acceso de criminales comunes, milicias armadas en zonas de conflicto, guerrilleros insurgentes, terroristas e incluso pandillas juveniles armadas a armas cortas, rifles de asalto y municiones, generando cientos de millones de dólares al año. Según los datos disponibles, el homicidio en el contexto de la violencia armada representa más de dos tercios de todas las muertes violentas en el mundo. Este rasgo es variable en función del contexto político y geográfico, pero es significativo, ya que existe una relación estable entre la fragilidad del Estado y del imperio de la ley y la tendencia a mayores niveles de violencia armada. Este factor incide en la existencia de áreas geográficas en las que violencia e impunidad se refuerzan mutuamente.

En la intersección entre terrorismo, insurgencia y crimen organizado está Hezbollah. A través de sus redes, esta organización es capaz de recaudar fondos, y de obtener armas, tecnología de doble uso y documentos falsos. Para ello también recurren a redes criminales existentes, que proporcionan servicios especializados a cambio de dinero⁶³. Una de las áreas en las que cooperan a distancia es en el “triángulo de las tres fronteras”, área situada en América del Sur en los confines de Brasil, Argentina y Paraguay. En esta zona Hezbollah aprovecha la existencia de un escaso control gubernamental para participar en diversas actividades ilícitas relacionadas con el contrabando de armas, el blanqueo de dinero, falsificación de documentos y tráfico de personas. Destaca en estas operaciones la “red Barakat”, encabezada por representantes de Hezbollah. La organización también dispone de redes en África que le

62 ONUDD, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking And Other Transnational Organized Crimes*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.

63 Levitt, Matthew, “Hezbollah’s Criminal Networks: Useful Idiots, Henchmen, and Organized Criminal Facilitators”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence: World Without Order*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, 2016, pp. 155-177.

proporcionan el apoyo financiero y logístico necesario en Gambia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo. Por otra parte, sus conexiones en el Caribe y América del Norte operan redes de narcotráfico cuya actividad se extiende hasta Europa a través de África Occidental.

El porcentaje de homicidios que están relacionados con el crimen organizado, bandas armadas y pandillas es mucho mayor en América Central y del Sur que en otras regiones del mundo. La violencia letal relacionada con asaltos o robos tiende a ser mayor en países en los que se producen grandes desigualdades socioeconómicas. Un modelo de organizaciones armadas criminales existe en México, donde las redes del narcotráfico disponen de armas de guerra moderna que les permiten enfrentarse al ejército. En este contexto, las diferencias entre conflicto armado y crimen organizado tienden a atenuarse, ante un fenómeno que se plasma en una forma integrada de violencia armada-criminal ya conocida desde la Antigüedad.

En el proceso de expansión territorial de las organizaciones criminales también se perciben tendencias territorialistas que consisten en una extensión gradual desde las grandes ciudades, donde surgen, hacia pequeños centros urbanos y localidades en zonas rurales. Este proceso de expansión también genera tensiones por el control del territorio. Hay una tendencia a la disminución del número de bandas criminales. En el caso de Jamaica se había documentado la existencia de más de 300 grupos criminales antes de 2014, que han disminuido a 266 a finales de 2016, en un proceso de concentración e integración a favor de las bandas criminales más fuertes. En ese proceso de concentración de bandas criminales también se produce la dispersión y desaparición de algunas de ellas. Las consecuencias suelen afectar a la población civil en zonas urbanas, especialmente en sectores de bajos niveles de renta. Ese mismo periodo, en Jamaica se ha detectado un aumento de los asesinatos, cuyo índice era en 2016 de 45 víctimas por cada 100.000 habitantes, uno de los más altos del mundo. Sin embargo, en el contexto de una grave crisis económica y alto nivel de desempleo, las bandas criminales se han hecho más atractivas como medio de vida. Por otra parte, el aumento de la represión en otros países en los que las fuerzas de seguridad intentan desarticular las redes del crimen organizado y luchar contra la inmigración ilegal, puede tener como consecuencia el retorno de miembros de las redes criminales que antes vivían en el extranjero, agravando la situación en el interior⁶⁴.

La delincuencia organizada transnacional abarca los actos delictivos graves perpetrados con fines de lucro y en el ámbito internacional. Entre las actividades incluidas están el tráfico de drogas; el tráfico ilícito de migrantes; la trata de

64 Howard, David, "Garrison State, Jamaican Organized Crime Gangs Make a Return", *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 1, enero, 2017, Coudsdon: IHS Markit, pp. 42-45.

personas; el blanqueo de capitales; el tráfico de armas de fuego, productos adulterados, flora y fauna silvestre y bienes culturales; así como la delincuencia cibernética. Además de las víctimas directas de este tipo de delincuencia, hay un número importante de afectados por problemas de salud relacionados con las drogas, violencia y tráfico ilícito de migrantes.

En el tráfico ilícito de migrantes, los grupos delictivos ofrecen a los migrantes “paquetes de viaje” en los que el trato que reciben está relacionado con la cantidad pagada a los traficantes. En la práctica, sus derechos suelen ser violados por diversos tipos de delitos, y asumen riesgos importantes durante los viajes, que ocasionan miles de víctimas cada año y con frecuencia derivan en trata de personas⁶⁵.

En estas tendencias puede destacarse un fuerte aumento de la violencia, que incluye la extorsión, robos, violaciones y un alto nivel de corrupción que afecta también a las fuerzas de seguridad en algunos países. Como consecuencia de esta tendencia se produce también un aumento de la violencia policial, con un incremento de las ejecuciones extrajudiciales y del curso desproporcionado de la fuerza contra los residentes en los distritos más afectados. Corrupción, violencia desproporcionada e incluso implicación en las actividades ilícitas por parte de miembros de las fuerzas de seguridad tienden a aumentar la espiral de violencia y el subdesarrollo⁶⁶. La porosidad de las fronteras es otro problema que agrava aún más la situación.

Las víctimas de la violencia armada: las cifras sobre la mortalidad

Las cifras sobre la mortalidad por violencia armada en el siglo XXI muestran la tendencia al incremento de tensiones y conflictos con consecuencias letales que en la mayoría de las ocasiones no pueden definirse como “conflictos bélicos” o “guerras”⁶⁷. También se refleja en esta tendencia que las fuerzas armadas o de seguridad estatales suelen ser solamente uno de los contendientes o incluso no participan

65 El número de víctimas de la trata de personas se estimaba en 2,4 millones en 2005, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aunque estimaciones más recientes permiten pensar que el alcance del problema es mucho mayor, con una ganancias anuales de unos 32.000 millones de dólares Ver: Organización Internacional del Trabajo: “Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe mundial en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, Ginebra: OIT, 2005. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf>

66 Howard, David, *op. cit.*

67 Ver “Cambio tecnológico, conflicto armado y desarme: los rasgos de la transición al siglo XXI, en Gonzalo de Serantes *et al.*, *Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y transferencias de tecnología*, Cuadernos de Estrategia, nº 169, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014. El tema también se aborda en *Guerra, paz y civilización, op. cit.*, páginas 154-164.

directamente en cada conflicto⁶⁸. De forma paralela, el número de conflictos bélicos entre Estados tiende a decrecer.

En la actualidad no se conoce con precisión el alcance de la mortalidad por violencia armada. Los datos disponibles no son exactos, y existen diversas metodologías para calcularlos, todas ellas objeto de controversia. El estudio realizado por la base de datos de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (GDAV) en 2015 recoge y analiza la información disponible sobre las víctimas de actos de violencia letal en todo el mundo perpetrados entre 2007 y 2012. Aunque las cifras que se utilizan son solo aproximaciones, son suficientes para identificar los patrones de la violencia armada y las principales tendencias de su evolución.

La guerra de Siria, que ha continuado su desarrollo con posterioridad al estudio citado, y el recrudecimiento de la guerra de Irak en los últimos dos años harían variar los resultados del análisis en cierta medida, aunque no existen datos fiables y exactos de las víctimas mortales en ambos conflictos. Como ocurre en otros conflictos armados de gran magnitud, no se ha podido confirmar con exactitud el número de víctimas de la guerra en Siria, ni cuantificar cada una de las causas de mortalidad. El gobierno sirio no da cifras oficiales de víctimas mortales y ninguna organización pro-régimen proporciona datos detallados agregados de todo el período. Fuentes oficiales sirias creen que las víctimas mortales del conflicto hasta fines de 2015 podrían haber sido más de 250.000, pero no se basan en datos oficiales ni se explica la metodología. En marzo de 2018, el Observatorio Sirio de Derechos Humanos estimaba la cifra de víctimas mortales en 511.000 personas, de las que el 85 % eran civiles⁶⁹.

Por su parte, las organizaciones de activistas sirios independientes y grupos de derechos humanos ofrecen datos fragmentarios sobre el conflicto, a medida que se recopilan en zonas y fechas concretas, dando una idea de la magnitud de la tragedia, pero sus cifras son incompletas. La Red Siria para los Derechos Humanos afirma que 203.097 víctimas mortales civiles han sido documentadas desde marzo de 2011 hasta finales de 2016, aunque no ofrece datos sobre las bajas mortales de fuerzas armadas, paramilitares y otros combatientes⁷⁰.

Según los cálculos del *Centro de Datos de Conflictos* de la Universidad de Upsala, las víctimas mortales del conflicto ascenderían entre 2011 y finales de 2015 a 147.649 personas⁷¹. Todo ello hace pensar, sin posibilidad de confirmarlo con

68 En este caso se trata de enfrentamientos entre milicias armadas o bandas del crimen organizado que luchan por la hegemonía sobre un territorio o sobre una actividad ilícita.

69 Ver: Syrian Observatory for Human Rights (<http://www.syriahr.com/en/>) y Violations Documentation Center in Syria (<http://www.vdc-sy.info/index.php/en/martyrs>).

70 Syrian Network for Human Rights (<http://sn4hr.org/>).

71 Ver: Uppsala Conflict Data Program, Departamento de Investigación sobre la Paz y los

exactitud, que desde 2011 hasta 2016 el número de víctimas civiles y combatientes en Siria se podría situar probablemente entre 250.000 y 300.000. Sin embargo, según el Syrian Centre for Policy Research, el número de víctimas del conflicto se estimaba en unas 470.000 personas en febrero de 2016⁷². Tampoco hay datos cuantitativos sobre las distintas causas de estas muertes (combate, bombardeos, terrorismo, ejecuciones extrajudiciales, torturas, etc.).

Estas informaciones, en un contexto más amplio a nivel mundial, son reveladoras, ya que la mayoría de los países y territorios examinados por el equipo investigador de Geneva Declaration (137 países de un total de 189) presentan tasas bajas o muy bajas de violencia letal (menos de 10 muertes por 100.000 habitantes). Sin embargo, los índices de violencia letal en algunos países en donde oficialmente no existe ningún conflicto armado, como Honduras y Venezuela, ha seguido aumentando hasta alcanzar los niveles característicos de los países en guerra⁷³.

Otro rasgo importante es la incidencia de esta violencia armada entre las mujeres. De las 360.000 mujeres asesinadas entre 2007 y 2012, más de la mitad perdieron sus vidas en uno de los 25 países con las más altas tasas de violencia de género, con El Salvador, Honduras y Sudáfrica encabezando la lista⁷⁴.

Los rasgos de la mortalidad por violencia en este período no se apartan mucho de las conclusiones de estudios anteriores:

- Un papel predominante de las armas pequeñas y ligeras, de los explosivos y de sistemas de armamento anticuados o poco sofisticados.
- Prevalen conflictos entre actores no estatales y los que se dan entre estos y Estados (a veces con intervención extranjera).
- Elevada mortalidad por delincuencia.
- Una elevada proporción de no combatientes entre las víctimas en combates en zonas urbanas.
- Alta incidencia de la violencia letal entre las mujeres.

Conflictos, Upsala: Universidad de Upsala, 2017 (<http://ucdp.uu.se/#country/652>).

72 Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria>).

73 El Observatorio Venezolano de Violencia en su informe de 2017 da una cifra de 26.616 muertes violentas durante ese año, lo que da una tasa de 89 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes, que situaría a Venezuela como segundo país más violento del mundo. El cálculo incluye 16.046 homicidios y 5.535 muertes por “resistencia a la autoridad”. Ver: Informe OVV de Violencia 2017. Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>.

74 “Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts”, Ginebra: Geneva Declaration / Small Arms Survey, p. 8.

Estas tendencias han estado presentes en diversas partes del mundo durante las dos últimas décadas, aunque en el período entre 2007 y 2012 se detectó una ligera disminución del promedio anual de muertes violentas en el mundo, que se estimó en 508.000 víctimas anuales. Sin embargo, en este período el número total de muertes resultantes de conflictos bélicos aumentó de forma significativa, con un promedio de 70.000 víctimas anuales, incluyendo una gran proporción de víctimas mortales del conflicto armado en Siria. Entre 2007 y 2012 se registró un promedio anual de 377.000 homicidios intencionales, 42.000 homicidios culposos y 19.000 muertes causadas por intervenciones legales, alcanzando una tasa promedio mundial de 7,4 personas asesinadas por 100.000 habitantes⁷⁵.

Los 18 países con las tasas de violencia letal más altas del mundo en este período (2007-2012) tenían solo un 4 % de la población mundial, pero fueron el escenario de casi el 24 % de todas las muertes violentas en el mundo. Según estimaciones de GDAV, las armas de fuego fueron utilizadas en el 46,3 % de todos los homicidios y en un 32,3 % de las muertes resultantes de conflictos bélicos. Siria encabeza la lista mundial por violencia letal. Pero es significativo que, por detrás Siria, los países siguientes sean Honduras, Venezuela y Suazilandia, incluso por delante de Afganistán. Por el número de víctimas, detrás de este último país en 2012 estaban El Salvador, Belize, Jamaica, Lesoto, Colombia, Guatemala y Sudáfrica, con niveles de violencia letal superiores a los de Somalia o Irak⁷⁶. En los casos de Siria e Irak no existen datos que precisen cuántas víctimas mortales se produjeron en combates bélicos y cuántas como consecuencia de actos terroristas, delincuencia, asesinatos y torturas.

En definitiva, más del 80 % de las muertes violentas que se han producido en el mundo en los últimos años son principalmente consecuencia de actuaciones de individuos y actores no estatales, que no emplean equipo militar moderno ni armamento sofisticado, y dicha violencia letal alcanza niveles muy elevados en países en los que no existe un conflicto bélico⁷⁷. La violencia letal en sus niveles más altos no depende necesariamente de la intervención de ejércitos modernos: solo en dos de los 14 países más violentos del mundo en el período 2009-2012 estaban presentes fuerzas militares modernas extranjeras (Irak y Siria). Finalmente, hay que destacar que la importancia de las armas de fuego pequeñas y ligeras como causa de la mayor parte de las

75 *Ibidem*, pp. 4-8.

76 *Ibidem*, p. 58.

77 Es llamativo que en Bahamas la violencia armada haya causado proporcionalmente a la población más víctimas que las que se produjeron en Afganistán en 2004-2009, y que en Jamaica haya un porcentaje mayor de víctimas que en Somalia e Irak. Ver "Global Burden of Armed Violence 2011" y "Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts", Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development.

víctimas de la violencia letal muestra una tendencia creciente, en detrimento de la mortalidad provocada por el armamento moderno más potente. Desde el año 2011 distintas formas de violencia, inestabilidad y conflicto han surgido también en la República Centroafricana, Egipto, Libia y Ucrania. Al mismo tiempo, la violencia delictiva ha continuado en Honduras, Venezuela y otros países de Iberoamérica.

Según el estudio anterior de GDAV sobre el período 2004-2009⁷⁸ el número de víctimas mortales en países en los que teóricamente no existía un conflicto bélico también había sido netamente superior al de países en guerra⁷⁹. En el total de

78 “Global Burden of Armed Violence 2011, que analiza la información disponible sobre los actos de violencia letal en todo el mundo perpetrados entre 2004 y 2009. Entre 2004 y 2009, una media de 526.000 personas murieron en el mundo de forma violenta cada año (55.000 muertes directas por conflictos armados, 396.000 homicidios intencionales, 21.000 muertes como consecuencia de intervenciones legales, 54.000 homicidios culposos cada año). Al menos 58 países registraban tasas de violencia letal superiores a 10 víctimas por cada 100.000 habitantes. Estos países concentran aproximadamente el 63 % de todas las muertes violentas, pero solo un 18 % de la población mundial. El país más afectado por la violencia letal en 2004-2009 fue El Salvador, seguido por Irak, Jamaica y Honduras. En general, América Central y el Caribe, Sudamérica, y África subsahariana registraban los niveles más altos de violencia letal en el mundo. La mayor parte de las muertes por violencia letal en el mundo era causada por el uso de armas de fuego pequeñas y ligeras. El reparto de la violencia letal en el mundo era y es muy desigual, ya que un grupo de países ocupados por un 18 % de la población mundial concentran dos tercios de todas las muertes violentas. Catorce de estos países especialmente afectados por la violencia armada tenían niveles de mortalidad superiores a 30 muertes violentas por cada 100.000 habitantes. Estos catorce países albergaban solamente un 4,6 % de la población mundial, pero registraron aproximadamente 124.000 muertes violentas cada año en el período analizado (el 23,5 % de las víctimas de todo el mundo), lo que muestra que la violencia armada se concentra en regiones específicas y es mayor en zonas de violencia ejercida por bandas armadas y crimen organizado que por conflictos bélicos. En el período 2004-2009 estos catorce países eran los siguientes: El Salvador, Irak, Jamaica, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala, Sudáfrica, Sri Lanka, Lesoto, República Centroafricana, Sudán, Belize y República Democrática del Congo. De estos países solamente Sudán y Sri Lanka eran el escenario de conflictos bélicos y otro, Irak, era el escenario de intensa violencia armada como consecuencia de una guerra en 2003. En esta estadística Afganistán aparecía en el puesto número 29, incluso por detrás de las islas Bahamas, y con niveles de violencia solo ligeramente superiores a los de Mozambique. “Global Burden of Armed Violence 2011”, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, pp. 43-45.

79 *Ibidem*, pp. 53-56. El informe de 2011 cita fuentes de la ONG Irak Body Count. El país más afectado por un conflicto armado fue Irak tras la guerra de 2003, con una media anual de 15.900 víctimas mortales en 2004-2009 (un total de 79.500 personas en todo el período). Sin embargo, al analizar los datos disponibles sobre las víctimas civiles del conflicto en Irak desde mediados de marzo 2003 hasta mediados marzo de 2008 se pueden precisar los patrones de violencia armada. De un total de más de 58.000 víctimas civiles del conflicto armado en Irak en este período, 5.500 fueron provocadas por acciones militares con artillería, ataques aéreos y misiles, y el resto por ataques suicidas, vehículos bomba, armas de fuego pequeñas, ejecuciones y torturas.

víctimas mortales del conflicto armado en Irak desde marzo de 2003 hasta 2011, las estimaciones son 162.000 muertos, de los cuales aproximadamente un 79 % eran civiles⁸⁰. De las casi 128.000 víctimas civiles registradas, aproximadamente el 48 % murieron por causa de armas pequeñas y ligeras, un 30 % por ataques con explosivos y casi un 4,5 % por ataques aéreos. En el caso de Irak en el período posterior a la guerra de 2003, los ataques contra civiles por parte de insurgentes, milicias armadas y grupos sectarios apuntaban a formas de violencia que podrían servir no solo en beneficio particular de quienes componen dichas agrupaciones armadas, sino también como instrumento para alcanzar objetivos políticos a través del caos y el terror.

Esta forma de criminalidad habría tomado, por lo tanto, el carácter de “táctica terrorista”. En este proceso se pone de manifiesto una simbiosis entre crimen organizado y conflicto armado, en la medida en la que las actividades criminales asociadas al tráfico de drogas, de armas y de otros productos ilícitos también son utilizadas para financiar conflictos armados en ciertas regiones. Ejemplo de ello son Afganistán, Somalia, Colombia, Liberia o Bosnia-Herzegovina. En algunos casos, el crimen organizado ha sido capaz de desarrollar una considerable “capacidad militar” en el ejercicio de la violencia criminal, muchas veces cercana a la violencia política. Ejemplo de esta tendencia es el conflicto armado entre los narcotraficantes y el Estado en México y otras bandas armadas en América Central. La violencia armada se concentra en regiones específicas incluso dentro de un Estado, y es mayor en zonas de violencia controladas por bandas armadas y crimen organizado⁸¹.

Puede observarse que esta violencia letal con armas de fuego está vinculada al fracaso de políticas de desarrollo y de fortalecimiento del Estado de derecho. Este rasgo es especialmente significativo en ciertos países de América Central y de África Central y Oriental. La violencia armada que se produce en distintas formas más allá de la guerra entre ejércitos regulares, como son los conflictos civiles por sublevaciones rebeldes, bandas armadas, violencia de pandillas armadas, del narcotráfico y, en general, del crimen organizado, adquiere carácter de *conflicto de baja o media intensidad*, aunque esté asociado normalmente a la delincuencia y no al choque entre ejércitos regulares. La división entre crimen organizado y conflicto armado (o guerra) es cada vez menos nítida. Es patente la asociación

80 Fuente: Irak Body Count (<http://www.iraqbodycount.org/analysis/numbers/2011/>).

81 Ejemplo de esta tendencia es el conflicto armado entre los narcotraficantes y el Estado en México. En dicho país la tasa media anual de muertes violentas en 2004-2009 fue de 11,5 por 100.000 habitantes, pero en el estado de Chihuahua la tasa ascendía a 108 muertes por cada 100.000 habitantes. “Global Burden of Armed Violence 2011”, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, p. 64.

frecuente entre violencia armada por una parte y subdesarrollo y fragilidad del Estado por otra. También es significativa la violencia letal como consecuencia de la criminalidad urbana en algunas grandes ciudades. Todo ello indica que la línea divisoria entre un conflicto armado y la violencia criminal es cada vez más difusa.

Las formas delictivas en el conflicto armado

Un referente para poder clasificar los distintos grupos criminales y terroristas basándose en la experiencia del siglo XX es la existencia de motivaciones de carácter económico o de motivaciones ideológicas asociadas a una afrenta real o imaginaria. Puede decirse que en la actividad terrorista y criminal del último siglo, algunas de estas motivaciones estaban asociadas a la configuración de actores no estatales como un paso previo al terrorismo. En unos casos, las personas dispuestas a ejercer la violencia se orientaban exclusivamente a la obtención de beneficios. En otros, la motivación económica surgió cuando fue necesario sustituir ingresos de fuentes de financiación externa perdidas, o debido a la ausencia de “donativos”.

A lo largo de los últimos capítulos se describen los rasgos de un frecuente proceso de interacción entre insurgentes, terroristas y delincuentes, reforzado por la convergencia de conductas, motivaciones, organización y tácticas. Hay algunos factores que pueden destacarse en este fenómeno, como la citada simbiosis entre insurgencia, terrorismo y delincuencia; la concentración y fragmentación de redes; el recurso a la guerra híbrida; el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y las redes sociales; y un proceso de convergencia entre lo policial y lo militar en los Estados más afectados.

La simbiosis entre insurgencia, terrorismo y delincuencia

Cada vez es más difícil distinguir los parámetros que definen las actividades criminales en función de los actores involucrados (insurgentes, terroristas, piratas y otras bandas criminales). Al realizar insurgentes y terroristas actividades criminales para la financiación de la organización y en beneficio propio, se presentan integrados en un amplio y complejo espectro que abarca desde actuaciones semejantes a las operaciones militares con objetivos estratégicos, hasta la delincuencia organizada o espontánea. El pillaje, el saqueo y la destrucción mediante acciones violentas se siguen presentando como práctica habitual en el siglo XXI —como ya ocurría en el pasado— en tres modalidades⁸²:

82 Ver capítulo 4 de la parte I de este libro: “Los rasgos de la criminalidad en el contexto de conflictos armados”.

- Como **denegación de recursos al adversario**.
- Como fuente de **abastecimiento de los efectivos de las bandas armadas o milicias insurgentes**, a modo de solución logística.
- Como **ingreso económico para financiar o incentivar** a los participantes en la campaña o en beneficio personal.

El *secuestro y la toma de prisioneros* se sigue practicando en la actualidad en este tipo de violencia armada, para esclavizar a los prisioneros y ponerlos a la venta o a disposición del sistema productivo propio, privando al enemigo de recursos humanos y obteniendo ingresos, y secuestrar a prisioneros de alto valor económico para obtener ingresos económicos como rescate. El contrabando y la extorsión mediante recaudación ilícita y con amenazas es otra práctica habitual entre insurgentes terroristas en el siglo XXI, con rasgos similares a los del pasado, pero ejecutados de forma sistemática:

- **Contactos con la delincuencia organizada**, que permiten el desarrollo paralelo de sus actividades en zonas urbanas, rurales o deshabitadas, consideradas como “tierra de nadie” hasta la ocupación efectiva por fuerzas del orden.
- **Desarrollo de una relación de simbiosis con grupos criminales y con sectores marginales de la población** que los apoyan a cambio de beneficiarse de las actividades delictivas.
- **Constitución de bandas de delincuentes armados con estructura paramilitar, similares a grupos guerrilleros**, reflejando una ambivalencia entre insurgencia y bandolerismo.

Otro recurso habitual es el control de flujos exteriores y transacciones ilícitas de determinados productos o servicios, como el cultivo y tráfico de drogas, la trata de personas, la extracción ilícita de petróleo y la minería ilegal.

En el siglo XX no era frecuente la cooperación sistemática entre grupos del crimen organizado y organizaciones terroristas, ya que los primeros solían buscar un *statu quo* que permitiese adquirir ventajas para ejercer actividades ilícitas frente a un gobierno débil. Una organización terrorista o un grupo insurgente con capacidades importantes era considerado como un actor armado capaz de socavar o derrocar a un régimen frágil, abriendo un nuevo escenario desconocido para las redes criminales. Por ello las organizaciones terroristas y las criminales cooperaban solo en casos específicos. Las redes criminales facilitaban a los grupos terroristas o insurgentes armas, municiones y explosivos,

e incluso algunos servicios ilícitos como la falsificación de documentos. Este tipo de cooperación llegó a ser relativamente estable en algunos casos.

Pero el escenario empezó a cambiar en la última década del siglo XX, cuando las organizaciones terroristas e insurgentes buscaron nuevos recursos y fuentes de financiación, que encontraron en las actividades ilícitas que antes eran explotadas por redes criminales⁸³. Un caso bien conocido es el del narcotráfico. Las organizaciones terroristas pronto empezaron a diversificar sus actividades de financiación para evitar la dependencia de una única fuente de recursos, por ello asumieron funciones en otros ámbitos asociados al crimen organizado, como el contrabando. El acceso a este tipo de fuentes de financiación también tuvo otras consecuencias en el mecanismo de funcionamiento de las organizaciones terroristas. En algunos casos, miembros de organizaciones terroristas mostraron más interés en el beneficio obtenido por procedimientos criminales que en los objetivos políticos que habían constituido el origen del movimiento insurgente o terrorista. Esta simbiosis entre el crimen organizado lucrativo y la actividad terrorista o insurgente se plasmó en el pago de sueldos a los miembros de la organización. De algún modo, estos recursos financieros se convirtieron en un factor determinante que transformó la motivación de los miembros de estas organizaciones.

Este proceso de *criminalidad lucrativa* ha dado lugar a una simbiosis entre las redes criminales transnacionales y las organizaciones terroristas, ya que estas últimas no se han convertido totalmente en organizaciones del crimen organizado, pero sí recurren sistemáticamente a la obtención de beneficios por medios ilícitos. Así han surgido las llamadas “organizaciones híbridas” criminal-terroristas, que persiguen al mismo tiempo objetivos económicos y políticos. En la práctica, estas organizaciones toleran a sus miembros la actividad criminal en beneficio propio a cambio del desvío de una parte para la financiación de la organización y el enriquecimiento de sus líderes. Estos acaban convirtiéndose en jefes con una doble función de carácter criminal y terrorista o insurgente. Hay casos en los que el jefe de la organización híbrida tiene antecedentes criminales. Se trata en general de organizaciones que buscan zonas de conflicto o Estados frágiles para poder operar. Este tipo de escenarios, especialmente si hay un conflicto armado en curso, les permite legitimar sus acciones criminales en un entorno bélico, ya que su propia actividad de insurgencia requiere una fuente de financiación que encubra su enriquecimiento personal mediante el contrabando de materias primas,

83 Dishman, Christopher, “Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, 2016, pp. 140 y ss.

armas, drogas y otras actividades ilícitas. Por la misma razón, existe un interés en mantener el conflicto en curso, ya que es la situación que les permite el control de recursos económicos para sustentar el poder.

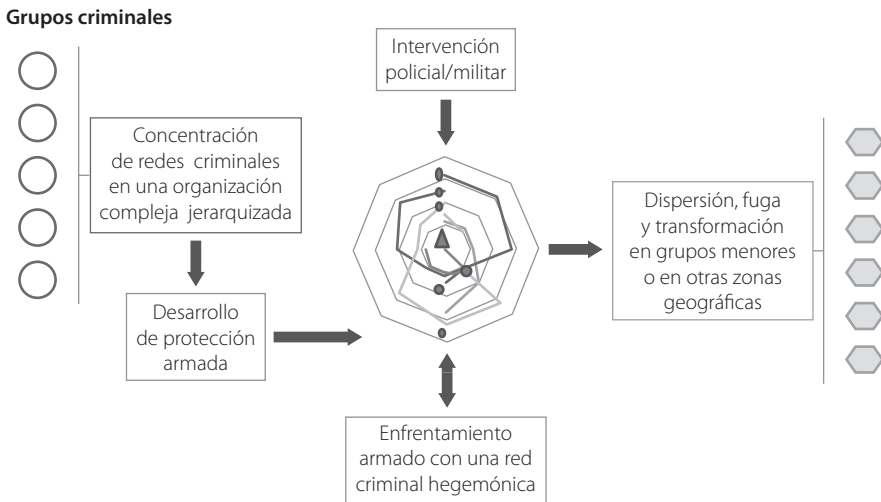
Concentración y fragmentación de redes

Las organizaciones terroristas y criminales suelen ser jerárquicas y dependientes de dirigentes con poder y carisma, que ejercen un firme control de la organización a través de su estructura en el ámbito de la seguridad, las finanzas y las operaciones. Las actuaciones policiales o militares gubernamentales tienden a neutralizar o arrestar a estos individuos y a los grupos que controlan la cúspide de la jerarquía, llegando en algunos casos a una desarticulación de esta última, pero sin llegar a disolver totalmente de la organización, dada la complejidad y extensión de las redes transnacionales. Esta situación supone una disolución gradual del poder centralizado, que se debilita, dando lugar a fisuras internas y enfrentamientos entre facciones. A medida que las jerarquías se debilitan, el funcionamiento en redes descentralizadas y la actuación de agentes independientes cubren gradualmente este vacío de poder⁸⁴. Aunque la organización mantenga su nombre y proyección ideológica publicitaria, comienza a cambiar para transformarse gradualmente en redes descentralizadas. Este fenómeno se ha dado en fuerzas insurgentes en América Latina, en organizaciones de narcotraficantes y también en Al Qaida tras la desaparición de su líder, Osama Bin Laden, y de otros dirigentes de su círculo próximo. Las actuaciones de los servicios de inteligencia y de seguridad contra los cárteles de la droga en los países de origen, en Estados Unidos y en Europa han contribuido a su fragmentación.

La relación entre la protección armada de una actividad criminal durante la explotación y comercialización ha sido y sigue siendo uno de los factores clave en el origen de unidades paramilitares del crimen organizado, y la que alimenta la simbiosis entre el control de recursos económicos y el mantenimiento de unidades armadas. La interacción entre redes criminales ha llevado también al establecimiento de vínculos de asociación entre bandas menores de delincuentes y organizaciones criminales o terroristas más importantes a través de la subcontratación de servicios, delegación de funciones de protección armada local y la gestión de las redes de distribución de los productos objeto del tráfico ilícito. Este proceso evolutivo en el desarrollo funcional del crimen organizado se ha producido también en la piratería.

84 *Ibidem*, pp. 144-150.

Evolución de las redes criminales



Se han detectado ciclos de integración y fragmentación de las redes criminales organizadas, motivadas en parte por competencia y rivalidad que conducen a enfrentamientos armados, o por criterios de eficacia e intereses económicos. En las fases de integración se forman redes más complejas con protección armada, que en algunos casos se aglutinan gradualmente en formaciones de tipo paramilitar de carácter ofensivo. Una acción policial o militar decisiva contra la cúspide de la jerarquía supone normalmente la fragmentación de la red, la dispersión de sus efectivos en pequeños grupos y su posible desplazamiento y fuga, dando lugar a redes dispersas autónomas o nódulos de menores dimensiones. Un fenómeno similar ocurre cuando se produce un enfrentamiento armado entre organizaciones criminales rivales: la que mantiene la supremacía en una actividad o en una zona geográfica determinada expulsa a la entidad rival vencida, que tiende a dispersarse. Desde esa fase, es frecuente la integración de los nódulos resultantes en redes criminales mayores, o en otras áreas geográficas, y también la fusión de algunos de ellos en la red principal hegemónica.

Por otra parte, en las redes criminales y terroristas se producen tendencias de concentración, de descentralización y de fragmentación/dispersión de sus componentes y subestructuras. Entre las consecuencias de estos procesos está la necesidad de modificar el control de los recursos y de la financiación. Por ejemplo, la integración de servicios y productos ilícitos en una misma red criminal conduce a estructuras complejas que suelen incluir un fuerte dispositivo armado de protección e intimidación. En la actualidad se puede detectar la existencia de un proceso de concentración vertical de sus segmentos de actividad —estructuración integrada y jerarquización— en las redes del narcotráfico en determinadas zonas de América del Sur, cuya actividad se extiende desde Brasil hasta África Occidental.

Redes tradicionalmente segmentadas han sido fusionadas y centralizadas por sistemas jerarquizados controlados desde Sudamérica, que gestionan todo el proceso, desde el cultivo hasta la distribución de la droga en Europa: cada organización controla el cultivo de droga, su transporte, procesado y comercialización, incluida la protección paramilitar hasta el territorio africano.

Un fenómeno inverso ha conducido al proceso de fragmentación de los cárteles de la droga en algunos países, especialmente en México, precipitado por la presión de la justicia y de las fuerzas de seguridad en los últimos años. En México y América Central hay un proceso de descentralización y fragmentación de redes. El resultado es una jerarquía debilitada, con tensiones entre facciones, que ha conducido a la fragmentación de los cárteles y a la práctica de actividades no siempre vinculadas con el narcotráfico y el robo, con mayor frecuencia de lo habitual.

Los procesos de dispersión de las redes implican en último término la fragmentación de “empresas criminales”, originariamente integradas de forma vertical, en segmentos que dan lugar a microeconomías independientes limitadas a cada una de las fases el proceso de actividad ilícita. Así, partiendo de un cártel que controla la producción, transporte y distribución de un producto como la droga por procedimientos ilícitos, se abre paso al surgimiento de nuevas bandas más reducidas y operadores que gestionan los “segmentos del mercado” resultantes de esta fragmentación con el fin de maximizar los beneficios en cada una de sus fases: cultivo, procesamiento, transporte y distribución. Aunque estos tipos de actividad implican asumir mayores riesgos, ante la posibilidad de que el producto sea incautado por la policía en alguna de sus fases o robado por otra banda, son mayores las expectativas de beneficio que si trabajaran para una organización transnacional a cambio de un salario. La explotación de la fragmentación del mercado ilícito en segmentos también tiene para los nuevos operadores la ventaja de no necesitar el ascenso dentro de una jerarquía, ya que es más fácil mantener la autonomía e independencia en una red descentralizada. Estos procesos han tenido una incidencia especial en el panorama de seguridad en países como México y Colombia, y en otros de América Central.

La llegada de estos operadores también implica innovaciones funcionales y nuevos métodos que cambian los procedimientos empleados a través del transporte, financiación, blanqueo de dinero y tráfico de armas, entre otros. Por otra parte, el impacto de la actuación de las fuerzas de seguridad sobre las redes criminales y terroristas, una vez fragmentadas, tiene consecuencias limitadas en la red en su conjunto, ya que la caída de un segmento de la red no arrastra necesariamente a todos ellos.

Por otra parte, la existencia de redes amplias transnacionales repartidas en distintos países impide la centralización de los recursos financieros en un solo punto. Aunque los fondos obtenidos de donantes y de actividades ilícitas puedan ir destinados a la financiación de entidades o actividades de la misma red en otros países donde se encuentra el núcleo de la organización, el método descentralizado de recaudación y el procedimiento de transferencia de fondos permite su desviación y dispersión en distintas direcciones. Este es el caso de Al Qaeda y de los talibanes, que han tenido que recaudar más dinero a través de la criminalidad a medida que decrecen las transferencias realizadas desde otros países, adquiriendo así mayor autonomía respecto al núcleo de la organización.

El desarrollo de la economía ilícita asociada al crimen organizado y el terrorismo tiene implicaciones importantes. Junto a la fragilidad del Estado en muchas regiones del planeta, la globalización y el uso de nuevas tecnologías de comunicación y medios de transporte —asequibles para las redes criminales y terroristas— ofrecen la posibilidad de cubrir nuevos nichos de este mercado mediante actividades de una “clase empresarial criminal” que explota las oportunidades que se le ofrecen en la medida en la que las jerarquías autocráticas criminales sean menos frecuentes. En último término, el declive de la antigua interacción entre organizaciones estructuradas y jerarquizadas conduce a un aumento de las actividades individuales y en grupos pequeños dentro de amplias redes. También será más difícil calificar e identificar a estos pequeños nódulos de las redes criminales y terroristas globales, lo que planteará nuevos retos a los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad a la hora de hacerles frente, dada la interacción entre una multiplicidad de actores que pueden constituir estructuras nodulares estables. Este escenario favorece el su arraigo en regiones donde encuentran su hábitat ideal y su actuación a mucha distancia en países de características totalmente diferentes. El primer síntoma de este proceso es la relación que existe actualmente entre las redes establecidas Oriente Medio, Sudamérica y Asia Central, y su actuación en otras regiones del mundo.

El recurso a la guerra híbrida

Finalmente, las guerras híbridas incorporan al escenario de seguridad un amplio espectro de diferentes modalidades de violencia armada, que incluyen las capacidades convencionales, la táctica irregular, actividades criminales e incluso violencia y coerción indiscriminadas⁸⁵. La experiencia en Kosovo, Afganistán e Irak

85 Hoffman, Frank G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington: The Potomac Institute for Policy Studies, 2007, pp. 14 y ss.

muestra que las fuerzas irregulares adoptan tácticas y habilidades operativas para evitar y compensar la superioridad del rival, su potencia de fuego, sus capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, disponibles en los ejércitos más avanzados. Las zonas urbanas densamente pobladas proporcionan zonas seguras para la insurgencia y el terrorismo, dado que la densidad de población, las redes de transporte, los servicios públicos, infraestructuras y las estructuras arquitectónicas en general proporcionan vías de escape y de ocultamiento. Además, la complejidad de las zonas urbanas proporciona cobertura suficiente para encubrir los preparativos y las posiciones desde las que los insurgentes y terroristas pueden atacar, por lo que se han convertido en el escenario más difícil para las operaciones militares y de seguridad gubernamentales. El contexto real suele estar asociado a la presencia de inestabilidad, con flujos de refugiados y actividades del crimen transnacional.

Hay una creciente percepción de riesgo procedente de *potenciales amenazas asimétricas* en todas sus formas (incluido el empleo de tácticas asimétricas por parte de Estados), que también se manifiesta en las redes de transacciones comerciales y de conocimiento técnico. La guerra híbrida incorpora un amplio espectro de modos de violencia, incluyendo capacidades convencionales, táctica irregular, atentados terroristas y actividad criminal. Puede ser practicado por actores estatales y por actores no estatales de forma simultánea, coordinados tácticamente para conseguir efectos de sinergia, conduciendo a escenarios en los que tiende a provocar reacciones de fuerza que aumentan los costes de seguridad para el defensor.

Los instrumentos principales de los conflictos armados son las armas pequeñas y ligeras procedentes del tráfico ilícito. Las circunstancias en las que se han desarrollado las disfunciones del comercio internacional en las últimas décadas, el tráfico ilícito y el crimen transnacional facilitan el recurso a armas de distinto tipo, incluido armamento pesado, explosivos improvisados e incluso sustancias químicas, biológicas, radiológicas o nucleares, que agravarían las consecuencias de un ataque. Desde un punto de vista técnico (no político ni jurídico), los instrumentos y tácticas surgidos de la proliferación asimétrica podrían ser empleados también por Estados que no hayan adquirido compromisos políticos y jurídicos que la limiten, o que simplemente hayan decidido no respetarlos en el marco de actuaciones con actores interpuestos o de acción encubierta.

Nuevas tecnologías de la comunicación

La aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación en el desarrollo de redes terroristas y criminales es uno de los rasgos que caracterizan el fenómeno en

el siglo XXI y marcan la diferencia con respecto a procesos similares anteriores. La inmediatez, accesibilidad, difusión y rapidez, o incluso simultaneidad, en la circulación de información —verdadera o falsa— se ha convertido en un nuevo factor que marca los ritmos de los acontecimientos y las posibilidades de comunicación y cooperación entre células distantes en el espacio. El recurso a las redes sociales para difundir mensajes en internet ha aumentado considerablemente las capacidades de proselitismo e información de ese tipo de organizaciones. El uso de medios de comunicación digital y redes sociales hace que la percepción del conflicto en la opinión pública sea cada vez más importante y también más compleja: los ciudadanos tienen acceso a información real y a información manipulada, sin distinción clara de lo que es desinformación en los contenidos.

Estos medios de comunicación, gracias a internet, permiten el funcionamiento de redes transnacionales que se comunican en tiempo real. Además, la actividad de comunicación pública también tiene como objetivo fundamental generar apoyo popular, dada la capacidad de llegar a todas las capas sociales en cualquier punto del planeta. Las redes sociales en internet se han convertido en un nuevo escenario de operaciones propagandísticas subversivas, e incluso de planificación de operaciones.

Además, el ciberespacio se ha convertido en otro de los terrenos en los que buscan contactos, suministros, servicios, proselitismo y reclutamiento de adeptos. La *ciberpropaganda* es uno de los instrumentos más importantes y eficaces utilizados por los terroristas, con el que se introducen en las redes sociales y crean sus propias páginas de internet.

Las actividades propagandísticas asociadas al terrorismo están estrechamente vinculadas a estos canales de información. A veces utilizan para ello organizaciones con una ideología afín, o “partidos pantalla”, que pretenden representar a las fuerzas insurgentes o a los terroristas en el ámbito público. En estos casos, el contenido de los mensajes suele centrarse en ideas o en interpretaciones de los hechos que distorsionan la realidad a favor de su causa.

Esta tendencia sitúa en una posición difícil a las empresas que gestionan servidores de internet, que deben compaginar sus servicios comerciales en el mercado de la comunicación con los intereses de seguridad de la sociedad, mediante la cooperación con los servicios de seguridad.

El proceso de convergencia entre lo policial y lo militar

La existencia de importantes amenazas armadas contra la seguridad —terroristas, insurgentes o crimen organizado— en Estados relativamente débiles conduce a

un empleo creciente de fuerzas militares en labores de seguridad interior y orden público. En algunos países amenazados por bandas criminales fuertemente armadas, la policía no tiene los efectivos, adiestramiento, armamento y potencia de fuego necesarios para hacerles frente. Además, la policía y sus familias residen en el territorio donde operan, por lo que son amenazados y se les dan opciones de colaborar con la organización ilícita e ignorar la actividad criminal o, en caso contrario, deben enfrentarse a una venganza personal. Esta amenaza a las familias de las fuerzas policiales residentes en las regiones afectadas, unida a las “ofertas de colaboración” o compromiso de tolerancia, lleva muchas veces a fuertes disfunciones y a acusaciones contra la policía por incompetencia y corrupción.

Por su parte, los militares que intervienen contra las bandas criminales no residen en la misma zona donde operan, sino que son desplegados y posteriormente se retiran. Están adiestrados para hacer frente a amenazas armadas, su armamento les da mayor potencia de fuego, y además están menos expuestos a las amenazas y las presiones de las redes criminales locales. Esto ha conducido en algunos países a una labor residual de la policía mientras las fuerzas armadas se transforman en fuerzas de seguridad interior, por su estructura, adiestramiento, doctrina, armamento y funciones operativas.

El desarrollo de estos “ejércitos-policía” ha conducido en muchas ocasiones a su propia transformación alejándose de las funciones militares clásicas, a una militarización de la seguridad, a disfunciones de orden público, de investigación, judicial, normativas y del marco legal. También han tenido como consecuencia rivalidades entre las fuerzas militares y las de policía con consecuencias políticas, que contrastan con la clásica división de funciones entre policía y ejército en el mundo occidental. Otra tendencia ha sido la militarización de la policía, dotándola de medios y armas equiparables a las de ciertas unidades militares.

En los países europeos, en general, se gasta más en seguridad que en defensa, pero también hay reflejos de esta tendencia de intervención del ejército en funciones de seguridad en interior, llegando incluso a la utilización de patrullas militares en las calles. En EE. UU. se ha optado por dotar a la policía de equipo y armamento de naturaleza militar. En Oriente Medio prevalece esta misma tendencia de militarización de la acción policial contra grandes amenazas. En Iberoamérica y en otras regiones se ha buscado con frecuencia una fusión policial-militar en las labores de seguridad interior, como ha sido el caso de México, Colombia, Brasil y Paraguay.

Existe, por tanto, una militarización de las fuerzas de seguridad y una asunción de funciones policiales en las fuerzas armadas de muchos países. Las dos

tendencias pueden describirse como un proceso de convergencia entre lo policial y lo militar ante amenazas que, perteneciendo a la esfera de la seguridad interior, alcanzan proporciones de conflicto armado en determinadas zonas.

Actualmente, los conflictos armados intraestatales asociados a amenazas asimétricas y las situaciones de violencia armada terrorista y criminal son más frecuentes que las guerras entre Estados. En las últimas décadas hemos asistido a una modificación fundamental del escenario geopolítico global, en el que destaca la extensión de conflictos armados de baja y media intensidad en el mundo, muchos de ellos motivados por el fanatismo político y religioso de milicias armadas, y también por intereses económicos relacionados con el crimen organizado.

Como consecuencia, se ha creado un “arco de inestabilidad” asociado a amenazas asimétricas de creciente importancia entre África, Oriente Medio y Asia. Otra zona de inestabilidad y violencia armada endémica está situada en amplias regiones de América Central y del Sur. Los efectos de los conflictos en estas zonas de inestabilidad también se extienden a Europa y América del Norte como consecuencia de la penetración de redes transnacionales terroristas y del crimen organizado. En este contexto, se puede analizar lo que está haciendo la comunidad internacional para hacer frente a estas amenazas y consolidar el Estado de derecho y, sobre todo, preguntarse si los esfuerzos realizados hasta ahora son suficientes.

PARTE III

La comunidad internacional frente al crimen en la violencia armada

“[...] Cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denomino la “sociedad incivil”. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la humanidad. Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que consideramos civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares; pero no son invencibles”.

Kofi A. Annan
Secretario General de las Naciones Unidas*

* Prefacio a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. ONUDD, Viena, 2004.

A lo largo de la historia ha sido frecuente la asociación entre conflicto armado y métodos criminales, vínculo que aún está presente en nuestros días a través del terrorismo y el crimen organizado. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX se ha producido un avance progresivo en la definición de conceptos y de normas éticas que permiten distinguir entre el *ius in bello* y las formas delictivas en la violencia armada. Las leyes de la guerra —*ius in bello*— han regulado durante siglos las relaciones entre Estados durante un conflicto bélico, incluyendo la declaración de guerra, su conducción y terminación hasta el armisticio y la paz.

Aunque existen actores no estatales que, como insurgentes, asumen al menos formalmente el respeto a las mismas normas de conducta de los ejércitos regulares, muchos otros siguen asociados al crimen organizado y al terrorismo.

Así, mientras en los ejércitos regulares estatales las conductas criminales se consideran una desviación legal y ética de la conducta en el colectivo castrense, en las formaciones armadas no estatales es frecuente integrar las conductas criminales como parte de su método y doctrina, buscando *espacios sin ley* para la práctica de la delincuencia.

En la primera parte de este libro se esbozaba un proceso histórico en el que puede distinguirse una primera etapa, desde la Antigüedad hasta la Edad Media, en la que era habitual la violencia indiscriminada contra la población y la asociación entre conflicto armado y criminalidad, que asumida como una práctica regular, mitigada en algunos casos solamente por ciertas costumbres humanitarias aplicadas discrecionalmente por los agresores. Hacia la Baja Edad Media surgen las primeras normas de carácter humanitario asociadas a la caballería medieval como *código de honor*, una forma de transición en la que coexisten criminalidad y pautas de respeto a los no combatientes.

Desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XIX se consolidaron gradual y lentamente algunos principios para limitar la violencia durante los conflictos armados, que tienden a establecer pautas estrictas para la conducta de las fuerzas

militares, mientras insurgentes y bandas armadas no estatales continúan practicando la criminalidad en la violencia armada. Tras la guerra de Crimea se avanzó hacia la codificación sistemática del derecho humanitario en los conflictos bélicos, hacia la definición de *insurgentes* y hacia la diferenciación nítida entre acción militar y criminalidad en el marco de los conflictos armados, en un proceso que culminó tras la Segunda Guerra Mundial con los Convenios de Ginebra de 1949.

El régimen de desarme y no proliferación desarrollado en el siglo XX en respuesta a los conflictos bélicos se basa en cuatro pilares complementarios: los instrumentos jurídicos internacionales, las organizaciones internacionales, los regímenes de control de exportaciones y las iniciativas multilaterales de carácter operativo. Este sistema se ha construido gradualmente a lo largo de más de cien años, con pasos progresivos, a veces ensayando nuevos procedimientos con mayor o menor éxito. Sin embargo, la realidad internacional evoluciona con mayor rapidez que el marco jurídico en el que operan los Estados, dando lugar a desfases que culminan en crisis periódicas. En 2018 el escenario estratégico y tecnológico en el que se aplican los tratados de la segunda mitad del siglo XX es distinto del que había cuando entraron en vigor. Los mecanismos de examen previstos en los tratados multilaterales y las organizaciones internacionales no han mantenido el ritmo de adaptación necesario.

Es cierto que las causas que dieron lugar al origen de estos tratados no han desaparecido. Pero la percepción de las amenazas asimétricas como nuevas formas de terrorismo y criminalidad también ha influido en la erosión de los elementos del sistema pensados originariamente para el marco interestatal y, en cierta medida, en el gradual desplazamiento de algunos de ellos a un segundo término. El resultado de estos desfases entre la norma y la realidad ha sido una serie de controversias en la interpretación de los tratados fundamentales del sistema internacional (TNP, CAQ, CABT...) al debatir su posible aplicación, por extensión, a los actores no estatales. Sin embargo, la seguridad física nuclear frente a las amenazas asimétricas no se ha consolidado como el “cuarto pilar” del TNP, ni el grupo de trabajo sobre terrorismo químico se ha desarrollado todavía en la OPAQ como uno de sus pilares. La rápida evolución tecnológica y de los escenarios políticos y estratégicos a lo largo del siglo XX ha conducido a desfases cíclicos entre el marco normativo y la evolución de la realidad técnica y estratégica.

Las primeras décadas del siglo XXI constituyen un período de transición complejo, en el que los conflictos bélicos entre Estados —cada vez menos frecuentes— han dejado paso a nuevas formas de violencia armada protagonizada por enfrentamientos entre actores no estatales armados de diverso tipo, y entre estos y las fuerzas regulares de los Estados en los que operan. Bandas armadas criminales,

terroristas e insurgentes protagonizan la mayoría de los conflictos armados en la actualidad, poniendo en evidencia las lagunas existentes en el entramado jurídico, político y de seguridad militar-policial en todo el mundo. Este desfase entre las realidades que caracterizan el escenario mundial de nuestros días y los instrumentos y normas desarrollados durante siglos para limitar la violencia armada entre Estados —o para definir con claridad la identificación de las amenazas criminales para la seguridad interior— se presenta ante la comunidad internacional como uno de los mayores desafíos del siglo XXI. De la capacidad para abordar con éxito estas cuestiones también depende, en el caso de muchos países, la viabilidad del Estado como entidad fundamental del sistema político y de las relaciones internacionales.

Las amenazas asimétricas transnacionales a través de la insurgencia armada, el terrorismo, la piratería y diversas formas del crimen organizado con capacidades paramilitares, en un entorno tecnológico cambiante, sitúan al Estado y a la comunidad internacional en una encrucijada. El desarrollo del concepto de *guerra híbrida* por Estados que recurran a un espectro de capacidades y métodos diversos, incluyendo la utilización de actores no estatales armados como agentes interpuestos, complicará aún más en el futuro el desarrollo y desenlace de los conflictos armados.

Todo ello hace más importante y urgente el desarrollo de nuevos conceptos, estrategias y procedimientos para hacer frente a estas amenazas, mitigar los daños que ocasionan y prevenir su aparición en la medida de lo posible. El último tercio del siglo XX ha sido un período de intensa actividad para avanzar en esta dirección en el plano nacional e internacional, aunque en una visión retrospectiva se refleja en estos esfuerzos su carácter fragmentario y la ausencia de un enfoque que permitiese comprender la evolución de estos procesos a largo plazo. El tratamiento de las amenazas asociadas al terrorismo, al crimen organizado y a la insurgencia como asuntos internos de los Estados ha podido condicionar la percepción de estos problemas como retos situados exclusivamente en el ámbito de la seguridad nacional. Actualmente se consolida la idea de que estas amenazas trascienden el ámbito estatal, al tratarse de fenómenos de extraordinaria complejidad que extienden sus ramificaciones transnacionales.

La creación de organismos internacionales para la verificación y el seguimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales y la designación de unidades de apoyo dentro del marco de NN. UU. o de organizaciones regionales ha sido uno de los rasgos característicos de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, en el último tercio de este siglo también se ha producido un proceso paralelo de formación de asociaciones de geometría variable sin un marco jurídico ni

vocación de universalidad, y de carácter pragmático. Los primeros ejemplos fueron los regímenes de control de exportaciones.

Las primeras décadas del siglo XXI ya reflejan con claridad una nueva percepción, acentuada desde 2001, dando lugar a múltiples iniciativas internacionales y regionales¹. Aunque aún no han permitido consolidar totalmente el desarrollo de doctrinas de seguridad, jurídicas, policiales y militares para la prevención y reacción ante estas amenazas, estas iniciativas han marcado un claro rumbo para la actuación colectiva. En la primera década del siglo XXI surgieron otras formas de asociación mediante la *suscripción de principios y objetivos*, como el Partenariado Global en torno al G-8 (actualmente G-7), la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación y la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear. El rumbo que tomarán a largo plazo estas iniciativas está aún por determinar.

Los enfoques pragmáticos de las nuevas iniciativas subsanan las carencias del enfoque clásico de las organizaciones gubernamentales solo parcialmente, ya que en un mundo con casi doscientos actores estatales y creciente participación de la sociedad civil será necesario configurar canales adecuados de comunicación. Las nuevas formas de interacción multilateral persiguen objetivos con un enfoque pragmático, sacrificando la universalidad a cambio de eficacia, pero con suficiente flexibilidad para englobar en ellas a las organizaciones internacionales creadas en el siglo XX. Su desarrollo como nuevos pilares del marco multilateral, junto a las organizaciones internacionales, podrían conducir a nuevas formas de competencia interestatal para constituir grupos de geometría variable con influencia en la comunidad internacional, superponiéndose gradualmente a las estructuras existentes e incrementando la complejidad del marco multilateral. Un ejemplo relativamente reciente es la Coalición Global contra Dáesh, que ya presenta rasgos diferentes de los de una coalición militar clásica.

1 Destaca en este ámbito la lista consolidada del Consejo de Seguridad de NN. UU., que incluye todas las personas y entidades sujetas a sanciones, para facilitar la aplicación de las medidas. En cada caso en que el Consejo de Seguridad ha decidido imponer sanciones en respuesta a una amenaza, un Comité del Consejo de Seguridad se encarga de gestionar el régimen de sanciones y publica los nombres de las personas y entidades incluidas en la lista en relación con dicho comité. También publica y actualiza información sobre las medidas concretas que se aplican a cada uno de los nombres que constan en la lista, que a 20 de octubre de 2017 eran 664 personas físicas y 385 entidades. Lista consolidada de sanciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/un-sc-consolidated-list>

La prevención y lucha contra el terrorismo

No existe una definición universal de terrorismo. Lo que sirve comúnmente para acercarse a una definición de este concepto es la intencionalidad y los métodos empleados para intimidar a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a adoptar decisiones, y desestabilizar o destruir las estructuras fundamentales de un país o de una organización internacional. Sus rasgos permiten asociarlo, entre otros, al uso de la violencia para crear terror en la población y en determinados círculos institucionales; al ejercicio del poder en organizaciones y colectivos sociales mediante el terror para garantizar la lealtad de sus miembros; y al recurso al crimen para obtener los recursos necesarios para el mantenimiento de sus operaciones. Se trata en todos los casos de delitos que podrían ser también cometidos por delincuentes comunes y en el marco del crimen organizado con distintas motivaciones. Según esta definición, en algunos casos puede ser difícil distinguir entre una organización terrorista y ciertas organizaciones del crimen organizado.

El primer intento internacional para adoptar una convención antiterrorista se produjo como consecuencia de la ola de atentados que afectó a Europa en los años 30 del siglo pasado, creando el clima político adecuado para la primera Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo de la historia.

Tras el asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia en Marsella en 1934 por parte de separatistas croatas y macedonios, el Gobierno francés propuso que la Sociedad de Naciones adoptara un acuerdo contra el terrorismo. El texto de la convención se redactó en la Conferencia para la Represión del Terrorismo, que tuvo lugar en la sede central de la Sociedad de Naciones en Ginebra, del 1 al 16 de noviembre de 1937. La Convención fue adoptada por 24 Estados miembros

de la Sociedad de Naciones el 16 de noviembre de 1937¹. El artículo 1 define el terrorismo como “actos criminales dirigidos contra un Estado, con la intención o el propósito de crear el terror en la mente de un individuo, de un grupo de personas o del público en general”². La Convención especificaba el tipo de acciones que debían ser consideradas actos de terrorismo, como el ataque a funcionarios públicos, a jefes de Estado y a sus familias o la destrucción de instalaciones públicas³. En ella se exigía a los Estados signatarios promulgar leyes que establecieran penas para este tipo de actos y procedimientos de extradición cada vez que uno de sus ciudadanos cometiera un acto de terrorismo en un país extranjero.

1 *Convention pour la prévention et la répression du terrorisme*, firmada en Ginebra el 16 de noviembre de 1937, Biblioteca Digital Mundial / Library of Congress. Disponible en: www.wdl.org/es/item/11579/

2 El Artículo 1 de la Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo de 1937 incluía lo siguiente: “Artículo 1º. 1.) Las altas partes contratantes, reafirmando el principio del derecho internacional según el cual es un deber de todo Estado abstenerse él mismo de todo hecho destinado a favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado y de impedir los actos por los que se manifiestan, se comprometen en los términos expresados a continuación a prevenir y a reprimir las actividades de este género y a prestarse mutuamente su ayuda. 2.) En la presente Convención, la expresión ‘actos de terrorismo’ se entiende como los hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo objetivo o la naturaleza es provocar el terror entre personalidades determinadas, grupos de personas, o en el público” *Convention pour la prévention et la répression du terrorisme*, p. 6.

3 El Artículo 2º de la Convención de 1937 establecía lo siguiente: “Cada una de las Altas Partes contratantes debe prever en su legislación penal, si no están ya previstos, los hechos siguientes cometidos en su territorio si están dirigidos contra otra Alta Parte contratante y si constituyen actos de terrorismo en el sentido del Artículo 1º:

1. Los hechos intencionales dirigidos contra la vida, la integridad corporal, la salud o la libertad:
 - a) De los Jefes de Estado, de personas que ejercen las prerrogativas del Jefe del Estado, de sus sucesores hereditarios o designados;
 - b) De los cónyuges de las personas enumeradas más arriba;
 - c) De las personas investidas de funciones o de cargos públicos cuando dicho hecho ha sido cometido en razón de las funciones o cargos que dichas personas ejercen.
2. El hecho internacional consistente en destruir o dañar bienes públicos o destinados a un uso público que pertenecen a otra parte contratante o que se derivan de ella.
3. El hecho intencional de naturaleza que pone en peligro vidas humanas por la creación de un peligro común.
4. La tentativa de cometer infracciones previstas por las disposiciones antedichas del presente artículo.
5. El hecho de fabricar, de procurarse, de detentar o de suministrar armas, municiones, productos explosivos o sustancias nocivas para la ejecución, en cualquier país, de una infracción prevista por el presente artículo”. *Convention pour la prévention et la répression du terrorisme*, p. 6.

Por otra parte, el Artículo 3 se refiere también a hechos asociados a la actividad terrorista, precisando los siguientes⁴:

- La asociación o entente para cumplir tales actos.
- La instigación a tales actos sea cual sea el efecto.
- La instigación directa pública a los actos previstos en el Artículo 2º sea o no seguida de un efecto.
- La participación intencional.
- Toda ayuda concedida a sabiendas para cometer tal acto (terrorista).

En definitiva, aunque el alcance de la Convención es amplio y se aproxima al concepto más extendido que existe hoy día sobre el terrorismo, incluida la intencionalidad y la instigación, es evidente que el centro de gravedad de la Convención de 1937 se sitúa en la defensa de las personalidades políticas que ejercen funciones institucionales. Los artículos referidos a la extradición fueron los más controvertidos e impidieron su ratificación. Esta convención nunca entró en vigor por no conseguir el número necesario de ratificaciones. No obstante, también constituyó un paso importante para definir el terrorismo como concepto criminal, diferenciado de la delincuencia común y de la acción militar.

Tras la parálisis de la primera Convención general contra el terrorismo de 1937, que no llegó a entrar en vigor a causa del desacuerdo sobre el alcance de las obligaciones de extradición, y tras un lapso de más de dos décadas, la comunidad internacional retomó las negociaciones para desarrollar instrumentos jurídicos para la lucha antiterrorista.

Las iniciativas internacionales: instrumentos jurídicos y estrategias en el marco de las Naciones Unidas

Entre 1963 y 2010 se han negociado y firmado diversos instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas, todos ellos de carácter específico y casi todos de carácter reactivo frente a situaciones provocadas por reiteradas acciones terroristas en ámbitos concretos. En total, 19 acuerdos internacionales para prevenir los actos terroristas se elaboraron bajo los auspicios de las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), abiertos a la participación de todos los Estados miembros. El primero de ellos, de 1963, se centraba en la seguridad de la aviación civil. El cuerpo de instrumentos internacionales abarca

⁴ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

la seguridad de la aviación civil, la toma de rehenes, la seguridad del personal internacional, navegación marítima, uso de materiales nucleares, uso de explosivos y financiación del terrorismo⁵. La tipología de crímenes terroristas es, por tanto, muy amplia, y probablemente esta enumeración no es exhaustiva.

Con todo, la experiencia reveló que existían, y aún existen, lagunas importantes que se han cubierto parcialmente con otros instrumentos internacionales, regionales y nacionales, incluidas también resoluciones del Consejo de Seguridad. Solo una Convención tiene carácter preventivo y entró en vigor sin que se hubiera producido un atentado terrorista contra instalaciones nucleares con efectos radiológicos conocidos: la Convención de Protección Física de Materiales Nucleares de 1980.

Frente a esta tendencia general de las últimas cuatro décadas del siglo pasado, de adopción de instrumentos jurídicos con alcance específico y como respuesta de carácter reactivo, en la primera década del siglo XXI se ha desarrollado gradualmente la conciencia de necesidad de enfoques preventivos y globales. El primer paso se dio con la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2004, seguida en 2006 de la Estrategia Global contra el Terrorismo, también en el marco de las Naciones Unidas. Ambos instrumentos reflejan al mismo tiempo la evolución conceptual de la respuesta a la amenaza terrorista, su creciente complejidad y la necesidad de dar una respuesta global.

La *Estrategia Global* de 2006, basándose en la experiencia pasada, está claramente proyectada hacia el futuro. Destaca en ella su enfoque amplio, que aborda las dimensiones sociológica, ideológica, técnica y jurídica del fenómeno. Desde este punto de vista, la Estrategia Global se sitúa por delante de las herramientas existentes a disposición de la comunidad internacional. Se trata de un documento ambicioso en el que todavía hay algunas lagunas jurídicas, políticas y técnicas que se han ido cubriendo gradualmente en años posteriores.

- **Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves⁶ (1963)**: Este acuerdo se aplica a los actos que afecten a la

5 Ver *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo*, informe del secretario general de NN. UU. Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas. Disponible en: http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/report_toc.html; y la *Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/Legislative%20Guide%20Mike%2006-56983_S_Ebook.pdf

6 *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves*, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963; entró en vigor el 4 de diciembre de 1969. Disponible en: <http://>

seguridad durante el vuelo. Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas razonables, incluidas las coercitivas, contra toda persona sospechosa de haber cometido o estar a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario para proteger la seguridad de la aeronave. Además, exige que los Estados contratantes asuman la custodia de los delincuentes y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.

- **Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves⁷ (1970):** El Convenio considera delito que una persona a bordo de una aeronave en vuelo “mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma” o intente hacerlo. Exige que las partes en el Convenio castiguen los secuestros de aeronaves con “penas severas”, y que cuando hayan detenido a delincuentes los extraditen o los hagan comparecer ante la justicia. También dispone que las partes se presten asistencia mutua en los procedimientos penales invocados con arreglo al Convenio.
- **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil⁸ (1971):** En él se establece que comete un delito quien ilícita e intencionalmente perpetre un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo si ese acto pudiera poner en peligro la seguridad de la aeronave; coloque un artefacto explosivo en una aeronave; o intente cometer esos actos; o sea cómplice de una persona que perpetre o intente perpetrar tales actos. Además, exige que las partes en el Convenio castiguen estos delitos con “penas severas”, y que las partes que hayan detenido a los delincuentes los extraditen o lo hagan comparecer ante la justicia.
- **Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional⁹ (1988):** Comple-

www.mtop.gub.uy/documents/20182/21255/Convenio+sobre+las+infracciones+y+otros+actos+-cometidos+a+bordo+de+aeronaves+-+Tokio+1963/d689bf79-3392-4051-a334-d26d9c3749f4?version=1.1

7 *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, adoptada por la Conferencia de la Haya el 16 de diciembre de 1970; entró en vigor el 14 de octubre de 1971. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_repre_apodera_il%C3%ADcito_aeronaves.pdf

8 *Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil*, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; entró en vigor el 26 de enero de 1973. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1628.pdf>

9 *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; entró en vigor el 6 de agosto de 1989. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_ES.pdf

menta al Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil de 1988, ampliando las disposiciones del Convenio de Montreal para incluir también los actos terroristas cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.

- **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional¹⁰ (2010):** Este convenio tipifica como delito el acto de usar aeronaves civiles como armas para causar la muerte, lesiones o daños. También tipifica como delito el acto de usar aeronaves civiles para descargar armas biológicas, químicas y nucleares o sustancias similares para causar la muerte, lesiones o daños, o el acto de usar estas sustancias para atacar una aeronave civil y, en general, el transporte ilícito de armas biológicas, químicas y nucleares o determinados materiales conexos. Se otorga el mismo tratamiento de delito a los ataques cibernéticos dirigidos contra instalaciones de navegación aérea, así como la amenaza de cometer un delito, que se considera un delito en sí misma si es verosímil. El Convenio incluye el concierto para delinquir, o su equivalente, como acto punible. Este acuerdo internacional es en cierto modo reflejo de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y de las preocupaciones generadas por la evolución de la percepción de la amenaza contra la aviación civil y las instalaciones en tierra.
- **Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves¹¹ (2010):** En la línea de la convención de 2010, este Protocolo complementa el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, ampliando su alcance al cubrir distintas modalidades de secuestro aéreo e incluir medios tecnológicos modernos. Además, incorpora las disposiciones de la Convención de Pekín sobre amenazas o conspiraciones para cometer delitos.
- **Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves¹² (2014):** Este protocolo enmien-

10 *Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional*, redactado en Pekín el 10 de septiembre 2010; aún no ha entrado en vigor. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_ES.pdf

11 *Protocolo complementario del convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, redactado en Pekín el 10 de septiembre de 2010; aún no ha entrado en vigor. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/3242507.PDF>

12 *Protocolo que modifica el convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*, redactado en Montreal el día cuatro de abril del año 2014; aún no ha entrado en vigor. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_es.pdf

da el Convenio de Tokio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves. Introduce el concepto de nave en vuelo “desde el momento en que se cierran todas las puertas externas después del embarque hasta el momento en que se abra cualquiera de dichas puertas para el desembarque; en caso de aterrizaje forzoso, se considerará que el vuelo continúa hasta que las autoridades competentes se hagan cargo de la aeronave y de las personas y bienes a bordo”. Se precisa que la competencia jurisdiccional sobre infracciones y actos en la aeronave recae en el Estado de matrícula de la aeronave, el Estado de aterrizaje (si la aeronave a bordo de la cual se comete la infracción o el acto aterriza en su territorio con el presunto infractor todavía a bordo) y el Estado del explotador de la compañía (si la infracción o el acto es cometido a bordo de una aeronave arrendada sin tripulación al arrendatario que tiene su oficina principal o, de no tener el arrendatario tal oficina, que tiene su residencia permanente en dicho Estado). También se establece que si un Estado contratante, ejerciendo su jurisdicción sobre un caso, ha sido notificado o ha sabido de otro modo que uno o más Estados contratantes están llevando a cabo una investigación, enjuiciamiento o procedimiento judicial con respecto a las mismas infracciones o actos, deberá consultar con ellos para coordinar sus acciones. En caso de necesidad, el comandante de la aeronave puede exigir o autorizar la ayuda de los demás miembros de la tripulación y solicitar o autorizar, pero no exigir, la ayuda de oficiales de seguridad de a bordo o de pasajeros con el fin de tomar medidas coercitivas contra cualquier persona sobre la que tenga tal derecho. Además, cualquier miembro de la tripulación o pasajero podrá tomar igualmente medidas preventivas razonables sin tal autorización, cuando tenga razones fundadas para creer que tales medidas son urgentes a fin de proteger la seguridad de la aeronave o de las personas o los bienes presentes en la misma.

- **Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos¹³ (1973):** La convención considera como “persona internacionalmente protegida” a un jefe de Estado, ministro de Relaciones Exteriores, representante o funcionario de un Estado o una organización internacional que tenga derecho a protección especial en un Estado extranjero, así como a sus familiares. Exige a las partes

13 *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; entró en vigor el 20 de febrero de 1977. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1564.pdf>

que tipifiquen como delito la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida. También se tipifica como delito la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de tal persona; la amenaza o tentativa de cometer tal atentado; y de todo acto que constituya participación en calidad de cómplice y los casti-
guen “con penas adecuadas” en las que se tenga en cuenta su carácter grave.

- **Convención Internacional contra la Toma de Rehenes¹⁴ (1979):** Es fruto de la práctica habitual de terroristas durante los años 60 y 70 del siglo pasado de recurrir al secuestro como medio de presión y terror. La convención dispone en el artículo 1 que “toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención”.
- **Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares¹⁵ (1980):** Esta convención aborda un problema de naturaleza diferente al terrorismo clásico y por primera vez integra en el derecho internacional medidas para prevenir el terrorismo nuclear, amenaza que empezaba a vislumbrarse en algunas regiones del planeta. Tipifica como delito la posesión, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares sin autorización legal, y la amenaza del empleo de materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona, o daños materiales sustanciales. La convención de 1980 fue enmendada en 2005 para establecer la obligación jurídicamente vinculante de los Estados parte de proteger las instalaciones y los materiales nucleares de uso nacional con fines pacíficos, así como su almacenamiento y transporte. Además, sus disposiciones prevén una mayor cooperación entre los Estados para la aplicación de medidas de urgencia para localizar y recuperar el material

14 *Convención Internacional contra la toma de rehenes*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; entró en vigor el 3 de junio de 1983. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/traites/sp_traites-inter-otage.html

15 *Convención sobre la protección física de los materiales nucleares*, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980; entró en vigor el 8 de febrero de 1987. El 8 de julio de 2005, la conferencia encargada de examinar las enmiendas propuestas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares aprobó la Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127080> y https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1m1_sp.pdf

nuclear robado o de contrabando, mitigar cualquier consecuencia radiológica del sabotaje y prevenir y combatir los delitos conexos.

- **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima¹⁶ (1988):** El convenio de 1988 establece un régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional similar a los regímenes establecidos para la seguridad de la aviación civil. En él se dispone que comete delito quien de forma ilícita e intencionalmente se apodere de un buque o ejerza el control sobre este mediante violencia, amenaza o intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentre a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura del buque; coloque artefactos o sustancias destructivos a bordo de un buque, o perpetre otros actos contra la seguridad de los buques. Este convenio fue completado y actualizado por tres protocolos: Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental; Protocolo Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental; y Protocolo del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima.
- **Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental¹⁷ (1988):** Este Protocolo de la Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental similar a los regímenes establecidos respecto de la aviación civil internacional. El Protocolo fue actualizado en 2005 con un nuevo Protocolo Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental¹⁸, con el fin de adaptar los cambios en el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra

16 *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, redactado en Roma el 10 de marzo de 1988; entró en vigor el 1º de marzo de 1992. Disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx>

17 *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental*, redactado en Roma el 10 de marzo de 1988; entró en vigor el 1º de marzo de 1992. Disponible en: http://www.un.org/es/counterterrorism/pdf/2005_Protocol_Fixed_Platforms-es.pdf

18 El 14 de octubre de 2005, la Conferencia Diplomática sobre la Revisión de los Tratados SUA aprobó el *Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental*.

la Seguridad de la Navegación Marítima al contexto de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

- **El Protocolo del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima¹⁹ (2005):** tipifica como delito la utilización de un buque como instrumento para favorecer la comisión de un acto de terrorismo; el transporte a bordo de un buque de diversos materiales a sabiendas de que se pretende usarlos para causar, o para amenazar con causar, la muerte, lesiones graves o daños, a fin de favorecer la comisión de un acto de terrorismo; y el transporte a bordo de un buque de personas que han cometido actos de terrorismo. También introduce procedimientos para regular el embarque en un buque sospechoso de haber cometido un delito previsto por el Convenio.
- **Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección²⁰ (1991):** El convenio tiene como objetivo controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables. Según sus disposiciones, las partes están obligadas a asegurar en sus respectivos territorios un control efectivo de los explosivos plásticos “sin marcar”, es decir, los que no contienen uno de los agentes de detección enumerados en un anexo técnico del tratado. Las partes deben adoptar medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la fabricación de explosivos plásticos sin marcar; impedir la entrada o salida respecto de su territorio de explosivos plásticos sin marcar; ejercer un control estricto y efectivo sobre la tenencia y transferencia de explosivos sin marcar que se hayan fabricado o introducido en su territorio antes de la entrada en vigor del Convenio. Las partes también deben asegurarse de que todas las existencias de esos explosivos sin marcar que no estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de 3 años; y adoptar las medidas necesarias para asegurar que los explosivos

19 El 14 de octubre de 2005, la Conferencia Diplomática sobre la Revisión de los Tratados SUA aprobó el Protocolo de 2005 del *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*. El texto refundido figura como *Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, Londres, 14 de octubre de 2005 (Convenio SUA de 2005). Instrumento de ratificación en el BOE 170 de 14 de julio de 2010, Sec. I, págs. 61.810-61.827. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2010. El texto del Protocolo está disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx>

20 *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección*, firmado en Montreal el 1º de marzo de 1991; entró en vigor el 21 de junio de 1998. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_ES.pdf

plásticos sin marcar que estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes en un plazo de 15 años. Por otra parte, los Estados deben asegurar la destrucción, lo antes posible, de todo explosivo sin marcar fabricado después de la entrada en vigor del Convenio para ese Estado.

- **Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas²¹ (1997)**: El Convenio crea un régimen de jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos en diversos lugares concretos de uso público, o contra ellos, con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o de causar una destrucción significativa de ese lugar.
- **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo²² (1999)**: Fue un paso más en la cooperación internacional contra el terrorismo, abordando un tema tan específico como las transacciones financieras, cuestión relacionada también con el crimen organizado transnacional. El convenio insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación de terroristas, ya sea directa o indirectamente. Su alcance incluye grupos que definen como asociaciones caritativas, sociales o culturales o los que se dediquen también a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas. El acuerdo compromete a los Estados a exigir responsabilidad penal, civil o administrativa por esos actos a quienes financien el terrorismo. Además, prevé la identificación, congelación y confiscación de los fondos asignados para actividades terroristas, así como la distribución de los fondos decomisados entre los Estados afectados, en función de cada caso dejando el secreto bancario de ser una justificación para negarse a cooperar.
- **Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear²³ (2005)**: Se trata de un convenio que, como otros acuerdos posteriores a 2001, prevé la evolución de la amenaza terrorista hacia nuevos métodos. Desde

21 *Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; entró en vigor el 23 de mayo de 2001. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-11162&lang=ca

22 *Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999; entró en vigor el 10 de abril de 2002. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf

23 *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de abril de 2005; todavía no ha entrado en vigor. Disponible en: <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>

esa perspectiva, abarca una serie de actos y objetivos posibles, entre ellos las centrales y los reactores nucleares. Contempla como delito la amenaza y la tentativa de cometer dichos delitos o de participar en ellos en calidad de cómplice, y establece que los delincuentes implicados deberán ser enjuiciados o extraditados. También exhorta a los Estados parte a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua en las investigaciones penales y los procedimientos de extradición. Se contemplan en el convenio tanto la prestación de asistencia a los Estados afectados en las situaciones de crisis, como en las situaciones posteriores a la crisis (por ejemplo, la disposición del material nuclear por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para garantizar su seguridad).

Como puede verse en un análisis preliminar, el conjunto de tratados sobre terrorismo concluidos entre 1963 y 2014 responde a un tipo de amenaza en evolución, con una diversa tipología. En gran parte, los instrumentos internacionales adoptados responden a modalidades de terrorismo en las que todavía no se habían manifestado fenómenos más recientes como las formaciones terroristas paramilitares con control efectivo de un territorio; el alcance de la radicalización y reclutamiento transnacional a través de las nuevas tecnologías de la información; el retorno de combatientes terroristas a sus países de origen; y el ciberterrorismo. La rápida evolución del fenómeno terrorista en las dos últimas décadas se ha convertido en un reto importante para la comunidad internacional desde el punto de vista jurídico, político, tecnológico y táctico.

El marco internacional está destinado a promover la acción de los Estados para prevenir y combatir el terrorismo, configurado por estos instrumentos internacionales, muchos de ellos adoptados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y por varias resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Este marco está enfocado a adoptar medidas concretas para criminalizar el terrorismo, incluida su financiación; denegar un refugio seguro; compartir información; cooperación en investigación, enjuiciamiento, extradición; y criminalizar la asistencia al terrorismo en las leyes nacionales.

En esta estructura destacan el Comité contra el Terrorismo y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que operan junto a más de 30 entidades del sistema de Naciones Unidas con competencias en materia de terrorismo. Por otra parte, la *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* y el *Plan de Acción del Secretario General de Naciones Unidas para prevenir el extremismo violento* proporcionan una línea de acción y una orientación a los Estados para dar un enfoque integral a todos los esfuerzos nacionales e internacionales,

que abarca no solo medidas esenciales de lucha contra el terrorismo, sino también medidas preventivas sistemáticas para abordar las condiciones subyacentes que impulsan a determinados individuos a radicalizarse y a unirse a grupos extremistas violentos. La Resolución 2322 del Consejo de Seguridad complementa desde 2016 a los documentos citados con nuevas medidas.

En 2017 el secretario general de Naciones Unidas creó una Oficina de Lucha contra el Terrorismo que se integrará en el sistema actual, y tendrá entre sus funciones la coordinación de otras entidades y esfuerzos internacionales en este ámbito. Esta Oficina de Lucha contra el Terrorismo está desarrollando en la Secretaría de las Naciones Unidas un sistema de coordinación global de los esfuerzos en la lucha antiterrorista. También está prevista la creación de un marco común para coordinar y fortalecer las actividades realizadas por los Estados y los organismos internacionales en materia de prevención del terrorismo. Esto es de especial importancia para desarrollar el contenido del Pilar I de la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo. En este ámbito son de especial interés los proyectos relativos a combatientes extranjeros, control de fronteras, utilización de internet por los terroristas y lucha contra la financiación, entre otros, en África y Asia. Los esfuerzos de las Naciones Unidas requieren para su sostenibilidad contribuciones financieras y asistencia técnica de los Estados.

El Comité contra el Terrorismo

La lucha contra el terrorismo había estado en la agenda de las Naciones Unidas durante décadas; fueron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 los que impulsaron al Consejo de Seguridad a aprobar la resolución 1373. En la Resolución 1373, del 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad declaró que “los actos, métodos y prácticas terroristas eran contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también era contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas”²⁴. En ella se establecía la creación de un Comité contra el Terrorismo (CCT), que trabaja para fortalecer las capacidades de los Estados miembros para combatir las actividades terroristas dentro y fuera de sus fronteras. El Consejo de Seguridad desarrolla funciones orientadas a mejorar la capacidad de los Estados miembros para prevenir luchar contra el terrorismo a través de sus órganos subsidiarios, como el Comité contra el Terrorismo, el

24 Resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. Nueva York: NN. UU., 2001.

Comité de Sanciones contra el EIIL (Dáesh), Al Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas, creado por las resoluciones 1267 (1999)²⁵, 1989 (2011)²⁶ y 2253 (2015)²⁷, así como el Comité establecido en virtud de la Resolución 1540 sobre la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas.

El Comité contra el Terrorismo cuenta con la ayuda de una Dirección Ejecutiva para aplicar las decisiones políticas, realizar evaluaciones de expertos de cada uno de los Estados miembros y prestar a los países asistencia técnica. La Resolución 1373 (2001) insta a los Estados miembros a adoptar medidas para reforzar su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas. Entre ellas que figuran los siguientes objetivos²⁸:

- Tipificar como delito la financiación del terrorismo.
- Congelar los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.
- Denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas.
- Prohibir la provisión de refugio o de cualquier tipo de asistencia o apoyo a terroristas.
- Intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga cometer actos de terrorismo.
- Cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos.
- Tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo y enjuiciar a las personas culpables de ese delito.

El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva organiza visitas a los países (a petición de estos) para supervisar los avances realizados y evaluar el tipo y nivel de asistencia técnica que pueda necesitar. También facilita la conexión de los países a los distintos programas disponibles de asistencia técnica, financiera, normativa y legislativa, así como a donantes potenciales. La Resolución 1624

25 S/RES/1267 (1999), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999. Nueva York: NN. UU., 1999.

26 Resolución 1989 (2011), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6557ª sesión, celebrada el 17 de junio de 2011. Nueva York: NN. UU., 2011.

27 Resolución 2253 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7587ª sesión, celebrada el 17 de diciembre de 2015. Nueva York: NN. UU., 2015.

28 Resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. Nueva York: NN. UU., 2001.

(2005)²⁹ también aborda la cuestión de la incitación para cometer actos de terrorismo, e insta a que se prohíba por ley dicha conducta de incitación y se deniegue cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta.

Un Equipo Especial para asegurar la coordinación de la lucha contra el terrorismo, establecido por el secretario general en 2005, se institucionalizó con la resolución A/RES/64/235 de la Asamblea General en el Departamento de Asuntos en 2009. Actualmente, el Equipo Especial está integrado por 38 entidades miembros. Entre sus principales funciones se incluyen las siguientes:

- Asegurar la coordinación de las actividades de lucha contra el terrorismo que se llevan a cabo en las Naciones Unidas y prestar asistencia al secretario general.
- Liderar las iniciativas colectivas de todo el sistema de las Naciones Unidas para apoyar la puesta en práctica de la Estrategia.
- Facilitar y apoyar iniciativas y actividades en sus respectivos mandatos y conocimientos para contribuir a la ejecución de la Estrategia en su totalidad.
- Cumplir las funciones básicas de secretaría.
- Movilizar y gestionar los recursos extrapresupuestarios para las iniciativas del Equipo Especial en apoyo de la prestación de asistencia técnica para la aplicación de la Estrategia y sus cuatro pilares.

En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General como parte de su examen bienal de la Estrategia global, se amplió el mandato de la Oficina del Equipo Especial y se incluyeron las siguientes funciones³⁰:

- Trabajar en coordinación con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales en temas clave de la lucha contra el terrorismo.
- Participar con los Estados miembros en actividades relativas a una amplia variedad de temas sustantivos para promover la aplicación de la Estrategia en los planos nacional, regional y mundial.
- Coordinar los datos de las entidades del Equipo Especial y preparar un informe consolidado en nombre del secretario general cada dos años, en el que se

29 Resolución 1624 (2005), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de Septiembre de 2005. Nueva York: NN. UU., 2005.

30 Resoluciones de la Asamblea General A/RES/62/272, A/RES/64/297, A/RES/66/282 y A/RES/68/276.

incluya una evaluación del progreso logrado, así como sugerencias sobre los pasos a seguir.

- Interactuar con los Estados miembros para asegurar la transparencia y permitir a los Estados miembros evaluar las actividades y ofrecer orientaciones de política y opiniones sobre la Estrategia.
- Suministrar los medios para mantener e intensificar el diálogo entre los funcionarios de los Estados miembros que se ocupan de la lucha contra el terrorismo para promover la cooperación.

Un problema de creciente importancia para los Estados es el retorno de los combatientes terroristas a sus países de origen, a medida que las estructuras creadas por el “Estado Islámico” en Oriente Medio se debilitan por la derrota militar y la pérdida de su base territorial. Para los países de origen y de tránsito es particularmente importante detectar a tiempo el regreso de estos combatientes terroristas extranjeros, lo que resulta difícil en muchos casos. Además, hay ciertos obstáculos legales derivados de las dificultades para obtener pruebas suficientes para un proceso judicial que permita su criminalización efectiva. En efecto, es frecuente que, tras arrestar a individuos sospechosos detectados en una frontera, el acceso a pruebas para un proceso judicial sea difícil, ya que la actividad de los sospechosos se desarrollaba en terceros Estados en los que ya no funcionan las estructuras fundamentales del Estado de derecho³¹.

Por otra parte, la obtención de pruebas para un proceso judicial en estos casos depende de la cooperación internacional y también de la propia capacidad técnica de las autoridades policiales y judiciales de los países donde operaban. Con todo, la criminalización de estos casos es obligatoria según la Resolución 2168 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Otro problema relacionado con el anterior es el del retorno de los familiares de los combatientes terroristas, principalmente mujeres e hijos. En este caso se plantea también la necesidad de ser capaces de determinar su condición de “combatientes terroristas” o de “víctimas”. Algunos familiares de combatientes también han participado en actividades terroristas o han prestado apoyo, incluidas las actividades de reclutamiento. En el caso de los hijos de los combatientes las dudas se plantean cuando son mayores de edad. Los hijos menores son considerados como

31 Ver el tercer Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la amenaza de Dáesh para la paz y la seguridad internacional. S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, Nueva York: UN Security Council, 30 de septiembre de 2016.

víctimas, aunque puede ser necesario también un proceso de rehabilitación social. Como alternativa al procesamiento, o como acción complementaria, deben desarrollarse programas de rehabilitación y reinserción de dichos combatientes retornados, lo que implica el desarrollo de medidas eficaces para evitar la radicalización dentro de las prisiones.

El proceso de detección e identificación de los combatientes terroristas retornados es complejo y presenta dificultades, dada la privación de la nacionalidad que se aplica en algunos países, lo que plantea problemas en la interacción entre los países de tránsito y los de origen: cuando un Estado priva de nacionalidad a los combatientes originarios de ese país, no se les da documentación ni se admite el retorno a su territorio, creando dificultades al país de tránsito. En algunos casos esto puede implicar dejarlos en libertad.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) fue establecida en 1997 mediante la fusión del Programa de Control de Drogas de la ONU y el Centro Internacional para la Prevención del Delito. La ONUDD tiene su sede en Viena y dispone de una red de oficinas regionales, además de una oficina de enlace en Nueva York. Su actividad se centra en ayudar a los Estados a hacer frente a los problemas de la fiscalización de estupefacientes, prevención del delito y del terrorismo internacional, anticipando la visión integrada de crimen organizado internacional y terrorismo que se está consolidando en la actualidad. El presupuesto de la ONUDD depende en gran medida de las contribuciones voluntarias de los gobiernos, asignadas en su mayor parte a proyectos y enfoques específicos relevantes para sus funciones. Este método de financiación plantea ciertos problemas de planificación, ya que tiene actividades planificadas y en espera de recaudación de fondos y, por otro lado, una serie de donantes con sus propias prioridades programáticas.

Dentro de la ONUDD, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo se centra en la creación de capacidades para los funcionarios de la justicia penal y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Se promueve la ratificación de instrumentos internacionales para contrarrestar/prevenir el terrorismo y para armonizar la legislación nacional.

La ONUDD presta particular atención al desarrollo de capacidades en los Estados con la colaboración de INTERPOL y otros foros multilaterales. Los proyectos abarcan todo el “ciclo de vida” del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, incluyendo la radicalización, el viaje y la financiación. Desde el punto de vista del Estado este ciclo se aborda mediante medidas de prevención,

investigación, persecución, procesamiento, rehabilitación y reintegración. La ONUDD ha centrado sus respuestas en el ámbito de la justicia penal y en el fortalecimiento del marco legislativo. Se ha fomentado la cooperación judicial entre los Estados, la lucha contra el blanqueo de dinero, la prevención del uso de materiales químicos y de doble uso para fines terroristas y el control de fronteras. Las regiones prioritarias en estas actuaciones son Oriente Medio, África Oriental, Asia Central y el Sudeste Asiático³².

Un área en la que se han adoptado instrumentos regionales importantes para prevenir combatir el terrorismo es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), incluido la aplicación del *Plan de Acción Integrado contra el Terrorismo*, derivado de la Convención contraterrorista de 2007. Como resultado de la cooperación regional en el Sudeste Asiático en los Estados de esta zona se han adoptado diversas medidas en materia de derecho y justicia penal con distintos resultados. Entre ellas está la extensión de los períodos de detención provisional de detenidos hasta los seis meses, la cancelación con carácter preventivo de documentos de viaje de procesados, la revocación de la nacionalidad de los combatientes terroristas extranjeros y la criminalización de sus actividades, incluyendo el viaje, la financiación, el reclutamiento, el adiestramiento y aquellos actos que sirvan para preparar o incitar a cometer actos terroristas.

Se ha reforzado también el control fronterizo en ciertos países, añadiendo visados de tránsito en algunos casos y facilitando el acceso a bases de datos con información relevante. Además, se promueven sistemas más seguros de identidad digital para prevenir el uso de documentos de viaje falsificados. La cooperación en ASEAN también se extiende a la relación con la sociedad civil para prevenir el reclutamiento de terroristas o sus colaboradores y a formas legales para el control de las redes sociales con la misma finalidad.

La Estrategia Global contra el Terrorismo, 2006

En 2006, todos los Estados Miembros de la Asamblea General alcanzaron un acuerdo para el establecimiento de un marco estratégico común contra el terrorismo, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, como instrumento para intensificar las iniciativas de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo. La Estrategia Global —que se basa en cuatro pilares³³— incluye también un amplio capítulo sobre armas nucleares, químicas y

32 *Ibidem*.

33 Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Resolución 60/288, aprobada

biológicas, en la línea de la Resolución 1540, como posible instrumento de la amenaza de actores no estatales. La Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo pretende ser la pieza central del esfuerzo de la comunidad internacional en contraterrorismo. La aplicación de la Estrategia es supervisada por un equipo especial de lucha contra el terrorismo, que también coordina en Naciones Unidas la actividad de las 37 entidades involucradas y la INTERPOL a través de grupos de trabajo temáticos. La labor de evaluación dentro de las Naciones Unidas se lleva a cabo por el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y su Dirección Ejecutiva contra el Terrorismo (CTC / CTED), realizando visitas a los países y supervisando los progresos en la aplicación de las resoluciones a nivel regional³⁴.

La Estrategia Global contra el terrorismo de NN. UU. se basa en un claro principio moral que marca los límites de los métodos a los que puede recurrir la insurgencia armada en un conflicto:

“Los grupos que recurren a tácticas terroristas lo hacen porque creen que esas tácticas son eficaces y contarán con la aprobación de muchos, o por lo menos de aquéllos en cuyo nombre pretendan actuar. Nuestro cometido principal, por lo tanto, es reducir el atractivo que el terrorismo puede tener para sus posibles partidarios. Para limitar el número de quienes pueden recurrir al terrorismo, debemos dejar perfectamente en claro que ninguna causa, por más justa que sea, puede ser excusa para el terrorismo. Ello incluye la legítima lucha de los pueblos por la libre determinación. Ni siquiera ese derecho fundamental definido en la Carta de las Naciones Unidas justifica el asesinato y la mutilación deliberados de civiles y no combatientes”.

Como se ha indicado anteriormente, la Estrategia Global contra el Terrorismo se basa en cuatro pilares³⁵:

por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006. Nueva York: NN. UU. Los cuatro pilares son los siguientes: 1.) Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; 2.) Prevenir y combatir el terrorismo; 3.) Desarrollar la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; 4.) Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo. Disponible en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>

34 NATO, “The International CT playing field”, NATO’s Counter-Terrorism Cooperation with Partners, texto de Elena Rigacci Hay, 2016. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_11/20170210_161115-CTInfoDayReport.pdf

35 A/60/825. *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo*, op. cit., párrafo 10.

1. Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo

Incluyen el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas en ámbitos como la prevención de conflictos, la negociación, la mediación, la conciliación, el arreglo judicial, el imperio de la ley y el mantenimiento y la consolidación de la paz, para contribuir a la prevención efectiva y la solución por medios pacíficos de conflictos prolongados sin resolver, y para promover el diálogo y la tolerancia. Además, implica los compromisos de prohibir por ley la incitación a cometer actos terroristas, de erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible para reducir la marginación, así como atender a las víctimas del terrorismo y sus familias.

2. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo

Aquí se incluye el compromiso de abstenerse de organizar, instigar, facilitar, financiar, alentar o tolerar actividades terroristas o participar en ellas, y adoptar las medidas prácticas adecuadas para asegurar que los territorios de los respectivos Estados no se utilicen para ubicar instalaciones o campamentos de adiestramiento, ni para preparar u organizar actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos. Además, se cooperará en la lucha contra el terrorismo, asegurando que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados; concertando acuerdos de asistencia judicial y extradición; y fortaleciendo la cooperación entre los organismos nacionales competentes. La cooperación se extiende al intercambio de información para la prevención y lucha contra el terrorismo; a la coordinación y la cooperación entre los Estados en la lucha contra los delitos relacionados con el terrorismo, incluidos el narcotráfico, el comercio ilícito de armas, la financiación del terrorismo, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear, químico, biológico y radiológico. Finalmente, coordinar esfuerzos para luchar contra el terrorismo en internet; mejorar los controles fronterizos y de expedición de documentos de identidad; prevenir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, de municiones y de explosivos convencionales, así como de armas y materiales nucleares, químicos, biológicos o radiológicos.

3. Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto

Se plantea la posibilidad de realizar contribuciones voluntarias a proyectos de las Naciones Unidas para cooperación, asistencia técnica e intercambio de información para la lucha contra el terrorismo y a estudiar fuentes adicionales de financiación, incluido el sector privado, para programas de desarrollo de

capacidades, en particular en la seguridad portuaria, marítima y aérea, aprovechando el marco de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales. También se fija como objetivo impedir que los terroristas tengan acceso a materiales nucleares, químicos o radiológicos, velar por la seguridad física de las infraestructuras críticas y desarrollar capacidades de respuesta. Se considera involucrar a la Organización Mundial de la Salud para aumentar su asistencia técnica con el fin de ayudar a los Estados a mejorar sus sistemas de salud pública para prevenir los atentados terroristas con armas biológicas. En esta asistencia técnica se incluyen también el control de fronteras, así como la seguridad del transporte aéreo y marítimo.

4. Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo

Se reafirma la necesidad del fortalecimiento del régimen jurídico internacional mediante la promoción del imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y sistemas eficaces de justicia penal, que constituyen la base fundamental de la lucha común contra el terrorismo; considerando la Resolución 60/158 de la Asamblea General del 16 de diciembre de 2005 como marco de la “Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”; apoyando al Consejo de Derechos Humanos, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y al Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia Global contra el Terrorismo se basa, a su vez, en el documento A/60/825 *Unidos contra el terrorismo* (2006) de recomendaciones para la Estrategia Global, que incluía, además de los cuatro pilares citados, un quinto pilar de suma importancia: hacer que los Estados desistan de prestar apoyo a los terroristas, que fue integrado en el primer pilar de la estrategia. Pueden destacarse los siguientes objetivos de este documento³⁶:

- Hacer frente a las condiciones que pueden ser aprovechadas por los terroristas para crear o ampliar su base de poder: las ideologías extremistas que

³⁶ A/60/825, *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo*, informe del secretario general de NN. UU., temas 46 y 120 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio Unidos contra el Terrorismo, sexagésimo período de sesiones, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.

promueven una cultura de violencia e intolerancia y la deshumanización de las víctimas. Es necesario contrarrestar los mensajes hipernacionalistas y xenóforos que glorifican el asesinato en masa y el martirio³⁷.

- Prevención de conflictos y mediación en conflictos civiles mediante el mejoramiento y fortalecimiento de la diplomacia y la mediación de buenos oficios de las Naciones Unidas, haciendo que los acuerdos de paz que se concierten sean aplicados. Actualmente, casi el 50 % de los países que salen de una guerra civil vuelven a la violencia en un plazo de cinco años³⁸.
- Abordar la mala gobernanza, la falta de derechos civiles y los abusos de los derechos humanos, ya que el terrorismo tiende a desarrollarse en entornos en los que se producen violaciones de los derechos humanos y donde los derechos políticos y civiles están limitados. La experiencia ha demostrado que los gobiernos que recurren a un uso excesivo de la fuerza y a la represión indiscriminada para hacer frente al terrorismo corren el riesgo de reforzar la base de apoyo de los terroristas entre la población en general³⁹.
- Evitar la discriminación por motivos religiosos y étnicos, la exclusión política y marginación socioeconómica, especialmente en casos en los que la incapacidad de muchos países de integrar a las minorías o a los inmigrantes producen resentimientos que pueden llevar al proselitismo terrorista, a sentimientos de alienación y marginación y una mayor tendencia a socializar en grupos extremistas⁴⁰.
- Dificultar a los terroristas el acceso a los medios para llevar a cabo sus atentados, el apoyo financiero y el acceso a las armas (incluidas las armas de destrucción masiva) y a medios de comunicación. Algunos grupos terroristas financian sus actividades mediante el cultivo y el tráfico de drogas. Los terroristas que operan en redes descentralizadas que anteriormente recaudaban y transferían dinero mediante canales oficiales y fuentes legítimas de otro tipo, como empresas privadas y obras de beneficencia, recurren a métodos para el envío de dinero que resultan más difíciles de controlar, como el empleo de mensajeros. La proliferación de armas pequeñas y armas ligeras en países y regiones asolados por conflictos o donde hay riesgo de que se produzcan contribuye a reforzar la cadena de suministro a los terroristas. Para impedir que los terroristas adquieran armas en zonas de conflicto resulta fundamental establecer

37 *Ibidem*, párrafos 20-27.

38 *Ibidem*, párrafos 28-31.

39 *Ibidem*, párrafos 32-34.

40 *Ibidem*, párrafos 35-37.

controles más estrictos sobre las armas pequeñas y las municiones y poner en marcha programas más eficaces de desarme, desmovilización y reintegración. Hay que fomentar la adhesión al Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. Hay que negar el acceso a la comunicación y al proselitismo luchando contra el uso de internet por los terroristas, ya que las redes terroristas dependen de la comunicación para generar apoyo y reclutar a nuevos miembros⁴¹.

- Negar a los terroristas la posibilidad de viajar, ya que gran parte de la actividad terrorista internacional se basa en el movimiento físico con la utilización de medios de transporte para desplazarse a otros países para difundir un mensaje, reclutar a nuevos miembros, impartir adiestramiento en el uso de explosivos o transferir fondos. Ello implica hacer frente al comercio ilícito de documentos ilegales. En este contexto, son importantes las actividades de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para adecuar los pasaportes de unos setenta Estados a las normas de seguridad de referencia, así como la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos que mantiene INTERPOL. También hay que reforzar el control de fronteras, especialmente en los países en desarrollo con fronteras largas, mal definidas y con frecuencia montañosas⁴².
- Hacer que los Estados desistan de prestar apoyo a los grupos terroristas. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre terrorismo “se reiteró el llamamiento a los Estados para que se abstuvieran de organizar, financiar o alentar actividades terroristas, apoyarlas por cualquier otro medio o proporcionar adiestramiento para ellas y para que adoptaran las medidas apropiadas a fin de que sus territorios no se utilizaran para llevar a cabo esas actividades. Se habrá atendido a ese llamamiento si los Estados Miembros cumplen sus obligaciones relacionadas con las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad, como se estipula en el Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad, por su parte, deberá vigilar de cerca la aplicación de sus resoluciones y asegurarse de que todos los Estados actúen de conformidad con el derecho internacional a fin de localizar, negar protección y llevar ante la justicia a toda persona que facilite o participe en la financiación, la planificación o la comisión de actos de terrorismo [...] Todos los Estados deben impedir que los grupos terroristas mantengan centros de entrenamiento en su territorio, donde los potencia los nuevos terroristas están expuestos a ideologías

41 *Ibidem*, párrafos 38-61.

42 *Ibidem*, párrafos 62-65.

peligrosas y a conocimientos y técnicas que entrañan un riesgo aún mayor. Los países que carezcan de capacidad para impedirlo deben trabajar con la comunidad internacional para desarrollar esa capacidad y fomentar una situación real de imperio de la ley”. El Consejo de Seguridad ha impuesto sanciones a Estados que estaban dando acogida y prestando asistencia a terroristas. Estas sanciones han sido decisivas para disuadir a varios Estados de continuar patrocinando el terrorismo⁴³.

- Desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo. La creación de capacidad en todos los Estados debe ser la piedra angular de la lucha mundial contra el terrorismo, participando en iniciativas regionales y subregionales⁴⁴.
- Promover el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y sistemas eficaces de justicia penal. El fortalecimiento de la arquitectura jurídica internacional para prevenir y combatir el terrorismo debe constituir una prioridad. Las Naciones Unidas pueden aportar una ayuda apreciable a los Estados para la elaboración y el mantenimiento de un sistema de justicia penal eficaz basado en el imperio de la ley que pueda cumplir esas funciones. La Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito puede prestar asistencia legislativa y de otra índole para facilitar la fiscalización de drogas; combatir la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de dinero, el terrorismo y la corrupción; e intensificar la cooperación internacional, especialmente en los ámbitos de la extradición y la asistencia mutua en cuestiones penales, con respecto a los instrumentos universales relacionados con la prevención y la supresión del terrorismo internacional⁴⁵.
- Velar por la seguridad del transporte frente al interés en llevar a cabo atentados contra la infraestructura esencial, incluidos los sistemas de transporte y el transporte de pasajeros y bienes por mar y por aire. La Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la OACI desempeñan una función esencial en el fortalecimiento de la capacidad de los Estados miembros para protegerse en esferas que abarcan desde la seguridad de los contenedores hasta la protección contra el uso de sistemas portátiles de defensa aérea⁴⁶.

43 *Ibidem*, párrafos 69-73.

44 *Ibidem*, párrafos 74-76.

45 *Ibidem*, párrafos 77-79.

46 *Ibidem*, párrafo 73.

- Fortalecer la capacidad del Estado para impedir que los terroristas adquieran materiales nucleares, biológicos, químicos o radiológicos, y velar por una mejor preparación para el caso de un atentado de esa naturaleza⁴⁷.
- Otras medidas propuestas en Unidos contra el terrorismo eran de carácter organizativo y para la generación de recursos⁴⁸:
 - Proporcionar recursos suficientes para combatir el terrorismo.
 - Fomentar la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas. en sus actividades de lucha contra el terrorismo.
 - Mejorar el intercambio de información.
 - Simplificar los mecanismos de presentación de informes.
 - Institucionalizar el Equipo Especial para la lucha contra el terrorismo.

La Resolución CSNU 2322 (2016)

A finales de 2016 se ha dado un nuevo impulso a la lucha antiterrorista con la adopción de la Resolución 2322 del CSNU⁴⁹. En ella se exhorta a intercambiar información sobre los terroristas —incluida información biométrica y biográfica— y a rebajar la clasificación de los datos de inteligencia sobre amenazas terroristas para uso oficial, de cara a facilitar adecuadamente esa información a quienes se encuentran en la primera línea de detección —como los funcionarios de inmigración, aduanas y seguridad de las fronteras— y a que compartan adecuadamente esa información con otros Estados y organizaciones internacionales interesados en el cumplimiento de la ley. También propone intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativa, policial y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo y contrarrestar la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, incluidos los que regresan.

Otro objetivo es adoptar legislación y, en su caso, revisar la legislación vigente en cuestiones de lucha contra el terrorismo, a la luz de la amenaza cambiante que plantean los grupos terroristas y los “lobos solitarios”. Se incluye la tipificación como delito grave en la legislación y normativa internas la violación deliberada de la prohibición de la financiación del terrorismo para cualquier fin, incluidos el

⁴⁷ *Ibidem*, párrafos 87-91.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafos 92-109.

⁴⁹ Resolución 2322 (2016) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7831ª sesión, celebrada el 12 de diciembre de 2016, Nueva York: Secretaría de NN. UU., 2016. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2322\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2322(2016)). Consultado el 25/02/2017.

reclutamiento, adiestramiento o viajes, incluso aunque ello no esté vinculado a un acto de terrorismo específico. Insta a ratificar otras convenciones internacionales pertinentes para apoyar la cooperación internacional en asuntos penales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus Protocolos. Se exhorta a promulgar y, cuando proceda, revisar y actualizar las leyes de extradición y asistencia judicial recíproca en relación con los delitos relacionados con el terrorismo, de conformidad con sus obligaciones internacionales, incluidas sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y considerar la posibilidad de examinar las leyes y mecanismos de asistencia judicial recíproca en relación con el terrorismo y actualizarlos.

La Resolución destaca la importancia de proporcionar recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a estos, en particular la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos. Insta a considerar la posibilidad de permitir, mediante leyes y mecanismos apropiados, la remisión de las actuaciones penales, según proceda, en las causas relacionadas con terroristas. Reforzar la aplicación y aumentar la eficacia de los respectivos tratados bilaterales y multilaterales de extradición y asistencia judicial recíproca en asuntos penales relacionados con la lucha contra el terrorismo, y simplificar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca en casos relacionados con terrorismo. También destaca la asistencia de la ONUDD y en estrecha cooperación con la UNESCO e INTERPOL para el desarrollo de una amplia cooperación en materia judicial y de cumplimiento de la ley para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales en todas sus formas y aspectos y los delitos conexos que beneficien o puedan beneficiar a terroristas o grupos terroristas. Además, propone la designación de autoridades centrales de asistencia judicial recíproca y extradición u otras autoridades pertinentes de justicia penal y velar por que esas autoridades dispongan de recursos, capacitación y autoridad jurídica, en particular en lo tocante a los delitos relacionados con el terrorismo. En cuanto a los métodos de transmisión de documentos, propone considerar la posibilidad de utilizar la transferencia electrónica de solicitudes para acelerar los procedimientos entre las autoridades centrales y otras autoridades de justicia penal competentes.

Otro punto importante es el vínculo entre terrorismo y delincuencia organizada, por lo que la Resolución 2223 exhorta a mejorar la cooperación para impedir que los terroristas se beneficien de la delincuencia organizada transnacional, para

investigar y para crear la capacidad necesaria para enjuiciar a esos terroristas y a los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboran con ellos. De igual modo, es preciso velar por que la condición de refugiado no sea utilizada indebidamente por quienes cometen, organizan o facilitan actos de terrorismo, y para que la reivindicación de motivaciones políticas no se reconozca como razón para denegar las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

Otro de los rasgos de la Resolución 2223 es el desarrollo plataformas de cooperación regional en materia de asistencia judicial recíproca, así como el establecimiento de arreglos para agilizar la cooperación interregional en materia de delitos relacionados con el terrorismo, y un mejor uso de la red de información de INTERPOL. Propone fomentar la cooperación internacional con el nombramiento de oficiales de enlace, la cooperación policial, la creación o la utilización, cuando proceda, de mecanismos de investigación conjunta, y una mayor coordinación de las investigaciones transfronterizas en los casos de terrorismo, un mayor uso de la comunicación electrónica y de plantillas universales, en pleno respeto de las garantías procesales de los acusados.

La Resolución CSNU 2322 era necesaria; abre interesantes perspectivas de cooperación internacional y permite iniciar una nueva etapa. Sin embargo, puede leerse también como una lista de importantes lagunas que deben cubrirse, y que precisamente han hecho necesaria, primero, una reflexión y debate intergubernamental y, posteriormente, la elaboración de este instrumento internacional. De su lectura se desprende que todas estas áreas son debilidades de los Estados en la cooperación para la lucha antiterrorista. La resolución aporta nuevos elementos conceptuales y operativos que contribuyen a acercar la estrategia global a la realidad.

En primer lugar, establece el vínculo entre terrorismo y crimen organizado transnacional, como dos facetas de una misma amenaza contra la comunidad internacional, más compleja que la que pueda definir aisladamente el alcance de una convención o el mandato de un organismo: terrorismo y crimen organizado están relacionados entre sí.

En segundo lugar, se presta atención a la retórica, propaganda y narrativa ideológica, como precondiciones de los modos reclutamiento de terroristas, para llevar la lucha también a este terreno. Los Estados necesitan una contranarrativa que refleje las contradicciones de las ideologías que impulsan el terrorismo y sirva para mitigar sus efectos: ganar no solo en el campo operativo, sino también en el ideológico. En este ámbito, la idea de contar con la sociedad civil es también fundamental, pues refleja que la lucha contra el terrorismo requiere la movilización de la sociedad.

En tercer lugar, es patente la necesidad de mejorar la cooperación y el intercambio de información para aumentar la eficacia de las fuerzas de seguridad, creando así los cimientos de una alianza entre Estados contra el terrorismo. Si se exhorta a una comunicación eficaz entre Estados y entre autoridades centrales y unidades operativas nacionales, 24 horas al día y 7 días a la semana, a la cooperación judicial, al intercambio de información y a la agilización de extradiciones, es sencillamente porque esa cooperación es aún deficiente, o en algunos casos ni siquiera existe. La Resolución 2322, por lo tanto, abre vías de cooperación, actuación y desarrollo de capacidades que requerirán el compromiso y el esfuerzo de los Estados para hacerlas una realidad.

La Unión Europea y el marco legal de la lucha contra el terrorismo

La Unión Europea definía el terrorismo en 2002 como un conjunto de “actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa, o amenace con hacerlo, con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”⁵⁰. En concreto, menciona los siguientes ejemplos:

50 “Artículo 1: Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales. 1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: - intimidar gravemente a una población, - obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, - o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional; a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados graves contra la integridad física de una persona; c) secuestro o toma de rehenes; d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro

- Atentados contra la vida o la integridad física de una persona.
- Secuestro o toma de rehenes.
- Destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico.
- Apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías.
- Fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas.
- Liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas.
- Perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas.

En la Unión Europea, la Decisión Marco (2002/475/JAI) y la Decisión que la modifica (2008/919/JAI)⁵¹ introdujeron nuevos elementos en un marco regional para acercar sus legislaciones e introducir penas mínimas en relación con los delitos de terrorismo con el fin de actualizar los instrumentos jurídicos de su estrategia antiterrorista. Las Decisiones de la UE definen la noción de delito de terrorismo como una combinación de elementos objetivos (asesinato, lesiones corporales, toma de rehenes, extorsión, comisión de atentados, amenaza de cometer cualquiera de los hechos anteriores, etc.) y de elementos subjetivos (actos cometidos con el objetivo de intimidar gravemente a una población, desestabilizar o destruir las estructuras de un país o una organización internacional u obligar a los poderes públicos a abstenerse de realizar un acto).

vidas humanas; h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) amenaza de ejercer cualquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)”. *Decisión Marco del Consejo de la UE del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0475>

51 *Decisión Marco 2002/475/JAI*, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3, 22.6.2002, en www.boe.es/doue/2002/164/L00003-00007.pdf, y *Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-82452>

Se considera como *grupo terrorista* “toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo”⁵². Se tipifican como delitos ligados a actividades terroristas los actos preparatorios, incluidas la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas y el hurto, la extorsión o la falsificación con el fin de cometer un delito de terrorismo; la inducción o la complicidad para cometer un delito, así como la tentativa de cometer determinados tipos de delitos. En su informe de septiembre de 2014 sobre la aplicación de la Decisión Marco de 2008, la Comisión Europea señalaba que la mayor parte de los países de la UE —todos salvo Irlanda y Grecia— habían adoptado medidas para tipificar los delitos recién introducidos de provocación pública, captación y adiestramiento de terroristas⁵³.

Una cuestión más compleja es la aplicación de esta Decisión Marco en la legislación nacional de los países de la UE en conceptos como la “provocación indirecta”⁵⁴ y la tipificación como delito de los hechos cometidos por los denominados “agentes solitarios”. En todo caso, se ha puesto énfasis en la necesidad de un enfoque más global para que la policía se centre en la prevención temprana de la radicalización y la captación de terroristas. Actualmente cabe preguntarse si los instrumentos jurídicos de los que dispone la comunidad internacional, las organizaciones de integración regional y los Estados son suficientes para hacer frente a esta amenaza, especialmente si se tiene en cuenta la tipología diversa y cambiante de este fenómeno, lo que conduce a retos importantes para el Estado de derecho. En unos casos son las modalidades empleadas por los terroristas, y en otros casos es la tecnología utilizada por ellos.

La Posición Común 2001/931/PESC establecía los criterios para incluir personas, grupos y entidades en la lista⁵⁵. Define las acciones que constituyen actos

52 Decisión Marco 2002/475/JAI, *op. cit.* Artículo 2.1.

53 Ver *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo* [COM(2014) 554 final de 5 de setiembre de 2014]. Igualmente hay un análisis en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento del *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo* [SWD(2014) 270 final de 5 de setiembre de 2014].

54 “Provocación indirecta” se considera el discurso que solamente incita o puede incitar indirectamente a la comisión de actos terroristas; por ejemplo, cuando anteriores declaraciones de un terrorista pueden ser entendidas por sus partidarios como un llamamiento a que se sigan perpetrando actividades terroristas.

55 Posición común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC), Bruselas: *Diario Oficial de la UE n° L 344 de*

terroristas a estos efectos, así como las medidas restrictivas aplicables. Estas medidas restrictivas incluyen las relacionadas con la congelación de capitales y activos financieros y las relativas a la cooperación policial y judicial.

La Unión Europea estableció una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas a través de la Posición Común 2001/931/PESC, como medidas adicionales con el fin de aplicar la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La lista incluye personas y grupos activos tanto dentro como fuera de la UE, y se revisa periódicamente al menos cada seis meses⁵⁶.

El Reglamento 2580/2001 del Consejo preveía la congelación de todos los capitales y otros activos financieros pertenecientes a estas personas, grupos y entidades⁵⁷. Un segundo grupo de personas y entidades de la lista pertenecientes a la UE está sujeto a medidas relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal. Además de este régimen de medidas restrictivas, hay un régimen de aplicación de la Resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la congelación de capitales de personas y entidades asociadas a Osama Bin Laden, la red Al Qaida y los talibanes (incluido Dáesh).

En Europa, los atentados terroristas también han dado lugar a una revisión de los procedimientos de coordinación y mando de los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad⁵⁸. Otros pasos se están dando para mejorar el intercambio de información y la coordinación entre los servicios de inteligencia y de seguridad de la Unión Europea. Finalmente, hay muchas situaciones en las que se amparan en

28/12/2001, pp. 0093-0096. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32001E0931>.

56 Información procedente de la página de internet de la UE sobre la *Lista de terroristas de la UE*, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>. La lista ha sido actualizada por la Decisión (PESC) 2017/1426 del consejo de 4 de agosto de 2017, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión (PESC) 2017/154, Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea nº, L 204, 5 de agosto de 2017, pp. 0095-0098.

57 Información procedente de la página de internet de la UE sobre la Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

58 España ha sido pionera en este proceso con la creación del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, el CITCO, entidad que refleja el enfoque integrado en ambas amenazas. En Francia se creó en junio de 2017 el Centro Nacional de Contraterrorismo con la finalidad de coordinar a los distintos servicios de inteligencia y de seguridad.

el régimen de derechos y libertades que garantiza el Estado para poder organizarse, reclutar colaboradores, comunicarse entre ellos y realizar atentados.

Los convenios del Consejo de Europa: Convenio europeo para la represión del terrorismo y Convenio para la prevención del terrorismo

Convenio europeo para la represión del terrorismo

En el contexto de las amenazas terroristas que afectaban a diversos estados europeos, los miembros del Consejo de Europa negociaron el Convenio europeo para la represión del terrorismo, adoptado y abierto a la firma en 1977. Este Convenio constituyó un paso importante para los Estados Parte ya que, según el Artículo 1 del Convenio, a los efectos de la extradición entre los Estados contratantes, no se consideraban como “delito político” o como “delito inspirado por móviles políticos” aquellos delitos incluidos en los tratados sobre lucha antiterrorista vigentes en esa época⁵⁹:

- a) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de la captura ilícita de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- b) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971;
- c) los delitos graves constituidos por un ataque contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos;
- d) los delitos que impliquen raptos, toma de rehenes o secuestro arbitrario;
- e) los delitos que impliquen la utilización de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas, o cartas o paquetes con explosivos ocultos, en los casos en que dicha utilización represente un peligro para las personas;

59 *Convenio europeo para la represión del terrorismo*, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1977, Secretaría General del Consejo de Europa. Entró en vigor el 04/08/1978. Texto publicado en español en el Boletín Oficial del Estado núm. 242, de 8 de octubre de 1980, páginas 22357 a 22360. Madrid: BOE, 1980. BOE, 1980, pp. 22.357-22.360. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-21629>. Ver también la versión original en inglés del Consejo de Europa en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/recent-changes-for-treaties/-/conventions/treaty/090>.

f) la tentativa de comisión de alguno de los delitos anteriormente mencionados o la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos.

Posteriormente, el clima de cooperación internacional creado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 permitió nuevos avances en este ámbito. Se creó un Grupo Multidisciplinar contra el terrorismo y entre sus tareas se incluyó la de examinar el funcionamiento de los instrumentos internacionales existentes en el Consejo de Europa en materia de lucha contra el terrorismo y estudiar su actualización, en particular el Convenio citado, con vistas a su apertura a la firma por Estados no miembros⁶⁰. Este trabajo culminó en 2003 y la adopción del texto de un Protocolo de Enmienda del Convenio para actualizar el texto original. En el Convenio enmendado, a los efectos de la extradición entre Estados contratantes, se añadieron diversos delitos ya recogidos en tratados internacionales con entrada en vigor posterior a la adopción del texto del Convenio de 1977, que no se considerarán por las Partes como “delito político” o como “delito inspirado por móviles políticos”⁶¹:

- c) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio sobre la prevención y el castigo de los delitos contra las personas que tengan derecho a una protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos, adoptado en Nueva York el 14 de diciembre de 1973;
- d) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio internacional contra la toma de rehenes, adoptado en Nueva York el 17 de diciembre de 1979;

60 Ver: Benítez, Rafael A., “Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa”. *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 7 (2003), pp. 2 y ss. Disponible en <http://www.reei.org/>. Como indica este autor, “los delitos de terrorismo se caracterizan por una creciente complejidad, su frecuente vinculación con el crimen organizado y su internacionalización ya que a menudo sus autores son descubiertos en el territorio de un Estado diferente de aquél en el que se comete el crimen”. *Ibidem*, pp. 3-4.

61 *Convenio europeo para la represión del terrorismo*, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1977, revisado por el *Protocolo de enmienda*, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo del 2003, y declaración que España desea formular. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, SECCIÓN CORTES GENERALES, X LEGISLATURA. Serie A: ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS 29 de noviembre de 2013, nº 230. Madrid: Congreso de los Diputados, Agencia Estatal del BOE, 2013, pp. 1-9. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CORT/BOCG/A/BOCG-10-CG-A-230.PDF. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions>.

- e) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio sobre la protección física de materiales nucleares, adoptado en Viena el 3 de marzo de 1980;
- f) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Protocolo para la represión de actos ilícitos violentos en aeropuertos que sirven a la aviación civil, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988;
- g) los delitos comprendidos en el ámbito del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;
- h) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas situadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988;
- i) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio internacional para represión de los atentados terroristas con bombas, adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997;
- j) los delitos comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.

El Protocolo de enmienda añade que “En la medida en que no estén contemplados en los Convenios mencionados en el párrafo 1, lo mismo será de aplicación, a los efectos de la extradición entre Estados Contratantes, no solo la comisión como autor material de esos delitos principales, sino también: a. la tentativa de cometer cualquiera de esos delitos principales; b. la participación como cómplice en la perpetración de cualquiera de esos delitos principales o la tentativa de cometer cualquiera de ellos; c. la organización de la perpetración de cualquiera de esos delitos principales o la inducción a terceros a que los cometan o intenten cometerlos”⁶².

Con esta revisión y actualización del texto y otras modificaciones importantes del texto original de 1977, el Consejo de Europa establecía en 2003 las pautas de la evolución normativa internacional en materia de lucha contra el terrorismo, reforzando la cooperación internacional y consolidando el sistema de garantías y respeto de los derechos y libertades fundamentales. Con ello se consigue avanzar en una reducción progresiva del margen de la llamada excepción política de los delitos terroristas y del margen de apreciación de los Estados al interpretar y

62 *Ibidem*.

aplicar excepciones a los mecanismos jurisdiccionales internacionales de protección de derechos humanos⁶³.

Sin embargo, el Artículo 18 del Protocolo establecía su entrada en vigor “el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses después de la fecha en que todas las Partes en el Convenio hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados por el Protocolo, conforme a lo dispuesto en el artículo 17”, objetivo que aún no ha sido alcanzado⁶⁴. En consecuencia, 15 años después de la apertura a la firma, el Protocolo de enmienda aún no ha entrado en vigor. Este retraso en la entrada en vigor del Protocolo es un reflejo de las dificultades a las que se enfrenta la comunidad internacional a la hora de avanzar en la cooperación en la lucha antiterrorista, incluso entre países afines que comparten el mismo sistema de valores como miembros del Consejo de Europa.

Convenio para la prevención del terrorismo

El Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo⁶⁵ fue abierto a la firma en 2005 y entró en vigor en 2007. Ha sido un paso importante en Europa para actualizar algunos conceptos y para dotarse de instrumentos jurídicos concretos que cubren un vacío importante en la lucha antiterrorista, complementados por un Protocolo adicional en 2015⁶⁶. La negociación y firma del Convenio se enmarcan en un período de especial sensibilidad y auge de la amenaza

63 Benítez, Rafael A., “Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa”, *op. cit.*, p. 20.

64 Artículo 18 del *Protocolo de enmienda del Convenio europeo para la represión del terrorismo*, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, *op. cit.*

65 *Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Entró en vigor en 2007. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO Núm. 250, Viernes 16 de octubre de 2009, sec. I, p. 87.359, Instrumento de Ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (Convenio nº 196 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/10/16/pdfs/BOE-A-2009-16476.pdf>. También publicado en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:22018A0622\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:22018A0622(01)).

66 *Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*, hecho en Riga el 22 de octubre de 2015. Entró en vigor el 1 de julio de 2017. Diario Oficial de la UE núm. 159, de 22 de junio de 2018, páginas 15 a 20. *Decisión (UE) 2018/890 del Consejo, de 4 de junio de 2018, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*. Bruselas: Secretaría del Consejo de la UE, 2018. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.159.01.0017.01.SPA&toc=. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/217>.

terrorista en los Estados de Europa en los años siguientes a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU.

El Convenio no define el delito terrorista, pero el Artículo 1 se refiere a ese concepto como “cualquiera de los delitos incluidos en el ámbito de aplicación y definidos en uno de los tratados enumerados en el anexo”⁶⁷.

Su objetivo es mejorar los esfuerzos de las Partes para la prevención del terrorismo y de sus efectos negativos sobre el pleno disfrute de los derechos humanos y en particular sobre el derecho a la vida, por medio de la adopción de medidas, tanto a nivel nacional como en el marco de la cooperación internacional, teniendo en cuenta los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales existentes aplicables entre las Partes (Artículo 2).

En el marco de políticas nacionales de prevención se incluyen la formación de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, en el ámbito de la educación, la cultura, la información, los medios de comunicación y la sensibilización del público, con vistas a prevenir los delitos terroristas y sus efectos negativos, respetando al propio tiempo las obligaciones relativas a los derechos humanos y otras obligaciones relativas al derecho internacional. Además, se insta a las partes a adoptar medidas para mejorar las actividades y cooperación en los ámbitos siguientes:

- el intercambio de información;
- el refuerzo de la protección física de las personas y de los bienes;
- la mejora de los planes de formación y coordinación para situaciones de crisis;
- el diálogo interreligioso y transcultural;
- la sensibilización del público.

Por este Convenio, las Partes se comprometen a tipificar como delito, de conformidad con su derecho interno, el reclutamiento con fines terroristas cuando se cometa ilegal e intencionadamente, así como la provocación pública para cometer delitos terroristas.

Además, el Artículo 8 introduce el concepto de “Irrelevancia del resultado”, al considerar que para que un acto constituya delito en virtud de los artículos 5 a 7 del Convenio no será necesario que el delito terrorista se haya cometido efectivamente.

En lo relativo a sanciones y medidas, según el Artículo 11, cada Parte debe adoptar las medidas necesarias para que a los delitos a los que se refiere el

67 Artículo 1 del *Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*, *op. cit.*

Convenio sean aplicables “penas efectivas, proporcionadas y disuasorias”. Toda condena firme anterior dictada en un Estado extranjero por los delitos a los que se refiere el Convenio podrá tenerse en cuenta en la determinación de la pena.

El Artículo 13 se refiere a la protección, indemnización y ayuda a las víctimas de acciones terroristas cometidas en su propio territorio. Esas medidas incluirán, según los sistemas nacionales adecuados y de conformidad con su legislación interna, en particular la ayuda económica y la indemnización a las víctimas del terrorismo y a sus familiares próximos.

También se deben destacar las obligaciones en cooperación internacional en materia penal (Artículo 17): asistencia para cualquier investigación, procedimiento penal o procedimiento de extradición relativos a los delitos a que se refieren los artículos 5 a 7 y 9 del Convenio, incluida la obtención de los elementos probatorios de que dispongan y que sean necesarios a los fines del procedimiento.

Según el Artículo 19, los delitos previstos en el Convenio se considerarán de pleno derecho como casos de extradición en cualquier tratado de extradición concertado entre las Partes antes de la entrada en vigor del Convenio, y las Partes se comprometen a considerar dichos delitos como casos de extradición en cualquier tratado de extradición que se concluya posteriormente entre ellas.

Como ya se ha indicado, el Convenio tiene un Protocolo Adicional de 2015⁶⁸, que ha entrado en vigor en 2017, que incluye medidas adicionales sobre el adiestramiento, participación en asociaciones, los viajes al extranjero con fines terroristas, así como la financiación y organización de dichos viajes, actividades todas ellas tipificadas como delito.

Desarrollo de capacidades de seguridad, gestión de crisis y operaciones militares: la OTAN, la OSCE y la Coalición Global contra Dáesh

En el ámbito multinacional pueden destacarse las contribuciones que realizan la Organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN), que ha adoptado un papel en la lucha antiterrorista desde la Cumbre de Bruselas de 2017, y la Coalición Global contra Dáesh, constituida por 74 socios, que ha trabajado desde su creación en 2014 para reducir la amenaza originada para la seguridad internacional por el “Estado Islámico”.

68 *Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, op. cit.*

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en las actividades antiterroristas

La OTAN asumió un papel en la lucha antiterrorista en la Cumbre de Chicago en 2012, cuando endosó las directrices políticas contraterroristas⁶⁹. Posteriormente lo ha ampliado con las decisiones adoptadas por los aliados durante la Cumbre de Bruselas el 25 de mayo de 2017 convirtiéndose en miembro de la Coalición Global contra Dáesh⁷⁰. Ello supone una ampliación de su mandato, definido por el Tratado de Washington, que implica la participación en la coalición contra el “Estado Islámico”, así como un incremento de las actividades de la Alianza Atlántica en el ámbito de sistemas de alerta y control aerotransportados en las zonas de operaciones militares en Siria y el norte de Irak. También se decidió en Bruselas la designación de un coordinador de lucha antiterrorista y la creación de una célula de inteligencia para mejorar el intercambio de información. Estas mejoras implican una mayor integración y difusión de inteligencia a través de un centro civil-militar. Con esta decisión, la OTAN se incorpora a la cooperación en inteligencia e intercambio de información, operaciones especiales y lucha antiterrorista en el marco de las operaciones contra Dáesh. Esta cooperación se extenderá también al ámbito de la ciberseguridad.

La OTAN define terrorismo en los términos siguientes⁷¹: “El uso o amenaza de uso ilegítimo de la fuerza o violencia, instigando el miedo y terror, contra los individuos o contra la propiedad en un intento de coerción o intimidación de gobiernos o sociedades, o para adquirir el control sobre una población, para alcanzar objetivos políticos, religiosos o ideológicos”.

Por otra parte, define el contraterrorismo⁷² como “todas las medidas preventivas, defensivas y ofensivas adoptadas para reducir la vulnerabilidad de las fuerzas,

69 El programa de la OTAN es el *Defence Against Terrorism Programme of Work* (DAT POW). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50313.htm?selectedLocale=en

70 Ver: NATO, “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels on 25 May 2017”. Disponible en: https://www.nato.int/cps/em/natohq/opinions_144098.htm

71 Así aparece la definición en el documento original: “*Terrorism. The unlawful use or threatened use of force or violence, instilling fear and terror, against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies, or to gain control over a population, to achieve political, religious or ideological objectives*”, NATO, “NATO’s Military Concept for Defence Against Terrorism”, International Military Staff. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm?selectedLocale=en

72 En el documento original: “*Counter-Terrorism. All preventive, defensive and offensive measures taken to reduce the vulnerability of forces, individuals and property against terrorist*

individuos y propiedad contra amenazas y / o actos terroristas, y para responder a actos terroristas”. En el marco del *Enfoque Integrado de la OTAN*, esto puede combinarse con, o ser seguido de, medidas que hagan posible la recuperación después de los actos terroristas.

La Alianza Atlántica invocó la cláusula de defensa colectiva (artículo 5) por primera y única vez como respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos. El uso de aviones civiles como arma en los ataques terroristas del 11 de septiembre condujo a esfuerzos para mejorar la seguridad de la aviación. La OTAN contribuyó a mejorar la coordinación civil-militar del control del tráfico aéreo trabajando con EUROCONTROL, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos, las principales autoridades nacionales de aviación y seguridad, aerolíneas y asociaciones de pilotos y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)⁷³.

La OTAN se enfrenta actualmente a una serie de amenazas derivadas de la inestabilidad al sur de la Alianza a través de un nuevo “Eje para el Sur” basado en el Mando Conjunto de la OTAN en Nápoles, recopilando y analizando información, evaluando posibles amenazas y relacionándose con otras naciones y organizaciones. La OTAN coopera con otros socios y organizaciones internacionales para aprovechar todo su potencial en el esfuerzo global de lucha contra el terrorismo.

La operación marítima *Active Endeavour* se lanzó en 2001 bajo el Artículo 5 del Tratado de Washington como parte de la respuesta inmediata de la OTAN a dichos ataques terroristas para disuadir, detectar e interceptar amenazas terroristas en el Mar Mediterráneo. *Active Endeavour* finalizó en octubre de 2016 y fue reemplazada por *Sea Guardian*, una operación flexible de seguridad marítima que puede realizar todo el espectro completo de actividades de seguridad marítima, incluida la lucha contra el terrorismo en el mar. La Alianza centra ahora sus esfuerzos en tres áreas principales: concienciación, capacidades y participación. Además, apoya a la Coalición Global para derrotar a Dáesh proporcionando datos recogidos por sus aviones AWACS, intercambio de información y misiones de reabastecimiento de combustible aire-aire. Se ha creado una

threats and/or acts, to respond to terrorist acts. In the frame of the NATO Comprehensive Approach, this can be combined with or followed by measures enabling recovery after terrorist acts”. NATO, “NATO’s Military Concept for Defence Against Terrorism”, International Military Staff.

73 Esta información relativa a las actividades de la Alianza Atlántica en la lucha antiterrorista procede de su página de internet: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm?selected-Locale=en

célula híbrida con la Coalición y una célula de inteligencia antiterrorista en la sede de la OTAN⁷⁴.

Gran parte de este trabajo se realiza a través del Programa de Trabajo de Defensa Contra el Terrorismo, que apunta a proteger tropas, civiles e infraestructura crítica contra ataques perpetrados por terroristas, como ataques suicidas, artefactos explosivos improvisados, ataques con cohetes contra aeronaves y helicópteros, y ataques con material químico, biológico o radiológico. El Programa de Trabajo de Defensa Contra el Terrorismo (Defence Against Terrorism Programme of Work, o DAT POW por sus siglas en inglés) fue desarrollado por la Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos en 2004, e incluye ejercicios, pruebas, desarrollo de prototipos y conceptos, y demostraciones de interoperabilidad. El DAT POW apoya la implementación de las fuerzas OTAN de Muy Alta Disponibilidad mediante el desarrollo de proyectos para mejorar la preparación de las tropas⁷⁵. El programa utiliza tecnologías o métodos nuevos o adaptados para detectar y derrotar amenazas asimétricas bajo tres tipos de capacidades: gestión de incidentes, protección/supervivencia de la fuerza y compromiso de la red.

Las autoridades nacionales son las principales responsables de proteger a su población y su infraestructura crítica contra las consecuencias de los ataques terroristas y los incidentes NRBQ. Pero la OTAN puede ayudar a los Estados con asesoramiento y estándares mínimos de seguridad, además de actuar como un foro para intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas para mejorar la preparación y la resistencia a nivel nacional. Se considera como amenazas prioritarias la proliferación y el posible uso de las armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento, junto con la posibilidad de que los terroristas los adquieran. La Fuerza Combinada Conjunta de Defensa NRBQ está diseñada para responder y gestionar las consecuencias del uso de estos agentes dentro y fuera del área de responsabilidad de la OTAN. Un Centro de Excelencia certificado por la OTAN en defensa NRBQ, situado en la República Checa, sirve para mejorar las capacidades de la OTAN en este ámbito. Este campo puede relacionarse directamente con la lucha contra el terrorismo, la creación de resiliencia y garantizar una planificación y preparación adecuadas para la respuesta y la recuperación de los actos terroristas.

74 *Ibidem*.

75 Defence Against Terrorism Programme of Work (DAT POW). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50313.htm?selectedLocale=en

Ciertas operaciones han sido relevantes en los esfuerzos internacionales de lucha contra el terrorismo, como la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF) —la operación dirigida por la OTAN en Afganistán, que terminó en 2014— para ayudar al gobierno afgano a implantar su autoridad en el territorio y mejorar la seguridad para evitar que el país vuelva a ser un refugio seguro para grupos terroristas. Actualmente, una Misión de Apoyo en Afganistán presta apoyo con estos objetivos.

La lucha contra el terrorismo es también una de las cinco prioridades del Programa de Ciencia, Paz y Seguridad de la OTAN. En este marco, la OTAN lanzó un programa de capacitación en Irak en 2017 para enseñar a las fuerzas de seguridad iraquíes a contrarrestar los artefactos explosivos improvisados. El objetivo es fortalecer la capacidad del país para luchar contra Dáesh. La OTAN también coopera con las Naciones Unidas, la UE y la OSCE para tomar medidas apropiadas y efectivas en la lucha contra el terrorismo en el marco de la Estrategia global de NN. UU. contra el terrorismo.

Desde 2017, una nueva División Conjunta de Inteligencia y Seguridad de la OTAN se beneficia de un mayor intercambio de inteligencia entre los aliados y produce informes analíticos estratégicos relacionados con el terrorismo y sus vínculos con otras amenazas transnacionales. El intercambio de inteligencia entre la OTAN y las agencias de los países miembros también se practica a través de la Unidad de Enlace de Inteligencia en la Sede de la OTAN en Bruselas, y una célula de enlace de inteligencia en Mando Aliado de Operaciones en Mons, Bélgica. Una nueva célula de inteligencia, establecida en la sede de la OTAN, mejora la forma en que la OTAN comparte inteligencia, incluidos los combatientes terroristas extranjeros.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Los orígenes de la OSCE están en la política de distensión de la década de los setenta, en torno a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) como foro multilateral para el diálogo y la negociación entre el Este y el Oeste. El Acta Final de Helsinki de 1975 incluía una serie de compromisos sobre cuestiones político-militares, económicas, medioambientales y de derechos humanos, integrados en la agenda del “proceso de Helsinki”, en el que se adoptaron diez principios fundamentales que rigen la conducta de los Estados. En 1990 la Carta de París para una Nueva Europa sentó las bases para transformar la CSCE en una organización capaz de gestionar la transformación de Europa en el período posterior a la Guerra Fría. En 1994 la CSCE pasó a denominarse OSCE, dotada

de instituciones permanentes y de capacidades operativas. Actualmente tiene 57 Estados miembros procedentes de tres continentes (América del Norte, Europa y Asia)⁷⁶.

Las actividades de la OSCE relacionadas con la seguridad policial forman parte integrante de la labor de la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto. Dentro de la Secretaría de la OSCE hay una Unidad de Asuntos Policiales integrada en el Departamento de Amenazas Transnacionales. Sus actividades se dividen en dos categorías principales⁷⁷:

- “Desarrollo y reforma policiales en el marco de los principios de unos servicios de policía democráticos, con especial atención a las actividades policiales comunitarias y la cooperación entre la población y la policía, actividades de capacitación, y fomento de la protección de las víctimas y de personas vulnerables”.
- “Fomento de las capacidades de las fuerzas del orden de los Estados participantes y los Socios para la Cooperación de la OSCE, a fin de luchar de manera eficaz contra la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, la trata de seres humanos y el ciberdelito”.

Además, realiza actividades complementarias de esta naturaleza en las misiones que tiene en Albania, Kosovo, Montenegro, Serbia, Ucrania, Kazajistán y Uzbekistán. La OSCE también actúa a través de una Oficina de Programas en Biskek. Para ello, la Unidad de Asuntos Policiales de carácter estratégico cuenta con una red de asesores policiales en las operaciones sobre el terreno, que ofrece asesoramiento y asistencia a los Estados participantes que lo solicitan.

Por otra parte, la seguridad del área de la OSCE está vinculada a la de las regiones vecinas, por lo que se mantienen relaciones con un grupo de *Socios para la Cooperación* asiáticos y mediterráneos⁷⁸. El diálogo que mantiene la OSCE con

76 Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kazajistán, Kirguistán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, la Santa Sede, Serbia, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán.

77 OSCE, “Actividades policiales”. Disponible en <http://www.osce.org/es/policing>

78 Afganistán, Australia, Japón, República de Corea, Tailandia, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez. Ver: OSCE, “Socios para la Cooperación”. Disponible en <http://www.osce.org/es/partners-for-cooperation>

estos países incluye las actividades realizadas por la Organización. Existe un interés específico en cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo, la seguridad de las fronteras, amenazas transnacionales, lucha contra la trata de seres humanos, la gestión del agua, los retos de seguridad medioambiental, la gestión de la migración, el diálogo intercultural e interreligioso, la tolerancia y la no discriminación.

La OSCE aborda las amenazas transnacionales con una estrategia integral para crear servicios de policía modernos, democráticos y proactivos, capaces de responder a unas amenazas en constante evolución. Además, algunas de las operaciones de la OSCE intervienen en el ámbito del control de armamentos y cooperan con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, con un enfoque que incide en la prevención y mitigación de amenazas asimétricas relacionadas con el terrorismo y el crimen organizado. Entre sus actividades figuran las siguientes⁷⁹:

- Refuerzo de la gestión, incluyendo su destrucción, de arsenales de armas pequeñas y armas ligeras y de munición convencional.
- Respaldo a los mecanismos nacionales de control de las armas pequeñas.
- Asistencia para la rehabilitación de zonas contaminadas con explosivos.
- Asistencia para la eliminación de sustancias químicas peligrosas almacenadas en instalaciones militares, incluido el llamado *mélange*, un ingrediente del combustible de cohetes altamente tóxico y explosivo.
- Contribución a iniciativas nacionales para la recogida de armas pequeñas y armas ligeras.
- Respaldo a iniciativas para reducir la tenencia ilícita de armas.
- Organización de campañas de formación y concienciación.

En el marco de la OSCE, el Foro de Cooperación para la Seguridad tiene como objetivo reforzar la estabilidad y la seguridad militar en Europa, y aborda algunos de los acuerdos político-militares fundamentales de los Estados participantes de la Organización, medidas para fortalecer la confianza y la seguridad, intercambio de información militar y verificación mutua entre los Estados. Tiene un Código de Conducta, documento clave que asegura un control democrático de las fuerzas de seguridad⁸⁰. El Foro también desarrolla normas y presta asistencia para

79 OSCE, “Control de armamentos”. Disponible en: <http://www.osce.org/es/arms-control>

80 Ver la página web de la OSCE (<http://www.osce.org/es>), y la del Foro de Cooperación en materia de Seguridad (<http://www.osce.org/es/forum-for-security-cooperation>).

controlar la proliferación de armas pequeñas y ligeras ilícitas, así como la no proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras funciones.

La Coalición Global contra Dáesh

La Coalición Global está constituida por 74 socios y ha trabajado desde su creación en 2014 para reducir la amenaza originada para la seguridad internacional por el “Estado Islámico”. Los 70 Estados miembros de la Coalición⁸¹ trabajan con el apoyo de aliados locales en operaciones militares para contribuir a la estabilización de los territorios liberados del control terrorista y fomentar la cooperación internacional compartiendo información, colaborando entre fuerzas de seguridad, impidiendo la financiación del terrorismo y el reclutamiento extremista violento, además de contrarrestar su narrativa. Además, hay cuatro organizaciones multilaterales en la Coalición: Liga Árabe, INTERPOL, la OTAN y la Unión Europea.

Veintitrés miembros de la Coalición tenían en 2017 más de 9.000 efectivos en Irak y Siria. Las fuerzas aéreas han llevado a cabo miles de operaciones contra objetivos en el “Estado Islámico”, causando serios daños y bajas en sus filas. Los ataques de precisión están dirigidos contra los combatientes, planificadores, gestores, comandantes militares, facilitadores y comunicadores del “Estado Islámico”, así como contra sus fuentes de energía, instalaciones de mando y control, e instalaciones de almacenamiento de dinero en efectivo⁸².

El Servicio de Acción contra las Minas de las Naciones Unidas y varios países trabajan en operaciones de desminado en Irak. Además de prestar asistencia humanitaria y estabilización, las Naciones Unidas han desarrollado un Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas también opera en Irak en colaboración con socios locales.

81 Los miembros de la Coalición Global son Afganistán, Albania, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Camerún, Canadá, Chad, Chipre, Croacia, Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irak, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Kosovo, Kuwait, Letonia, Líbano, Libia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Marruecos, Moldavia, Montenegro, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumanía, Serbia, Singapur, Somalia, Suecia, Taiwán, Túnez, Turquía, Ucrania y Yibouti. Fuente: <http://theglobalcoalition.org/en/partners/>

82 Ver la página oficial de la Coalición Global (<http://theglobalcoalition.org/en/>) y la página del Departamento de Estado de EE. UU. (<https://medium.com/@USAenEspañol/la-coalici%C3%B3n-global-trabajando-para-derrotar-al-estado-isl%C3%A1mico-84b73667dbaf>).

La Coalición también ha entrenado a casi 90.000 miembros de las Fuerzas de Seguridad de Irak, y otros efectivos y voluntarios tribales, a los que se ha donado equipos militares. Los miembros de la Coalición también han aportado recursos valorados en más de 22.000 millones de dólares para la estabilización, fortalecimiento de la capacidad para el desminado, apoyo económico y asistencia humanitaria en Irak y Siria. El apoyo de la Coalición a los programas de estabilización es fundamental para mantener el control sobre el territorio recuperado al “Estado Islámico”, para ayudar a la población civil y para restablecer la ley y el Estado de derecho. Varios países adiestran a policías y militares en Irak.

Los miembros de la Coalición y otros aliados actúan para fortalecer su interacción en red, compartiendo información y asociándose con las organizaciones INTERPOL y EUROPOL, y con agencias nacionales de inteligencia financiera. Las actividades de la Coalición, además de las operaciones militares y el apoyo militar-policial a los Estados afectados por el conflicto, cubren otros ámbitos importantes⁸³:

- Crear resistencia a la propaganda extremista y contrarrestar el uso de internet por parte de los terroristas, a través del Grupo de Trabajo de la Coalición Global para Contrarrestar la Comunicaciones del Estado Islámico (liderado por Gran Bretaña y Estados Unidos.). Regularmente se reúnen 30 países miembros con países que tienen empresas de medios y tecnología digital para compartir información y estrategias contra los mensajes extremistas violentos en internet y presentar narrativas alternativas. También se apoya a una red de centros que difunden mensajes en los que exponen, refutan y combaten la propaganda terrorista en internet, en cooperación con el sector privado, dirigiéndose a audiencias vulnerables. En el marco de esta cooperación, Twitter ha suspendido cientos de miles de cuentas relacionadas o afiliadas con el “Estado Islámico” que utilizan su plataforma.
- Colaboración en inteligencia financiera y un amplio espectro de intercambio de información en apoyo al esfuerzo militar contra puntos de almacenamiento de dinero en efectivo del “Estado Islámico”. Se aplican medidas para evitar que el “Estado Islámico” utilice el sistema financiero iraquí. El banco central de Irak ha creado una lista de más de un centenar de casas de cambio y transferencias de fondos que operaban en zonas controladas por Dáesh, que ahora

83 Ver: Mcinnis, Kathleen J., “Coalition Contributions to Countering the Islamic State”, Congressional Research Service Report, 24 de Agosto de 2016, Washington. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf>

tienen prohibido acceder a dólares a través de las subastas de divisas del banco central. El gobierno de Irak ha expulsado de su sistema financiero a más de 90 sucursales bancarias en territorio del “Estado Islámico”, y ha prohibido el pago de salarios del gobierno en las regiones que este controla.

- El Grupo de la Coalición contra las Finanzas del Estado Islámico también realiza esfuerzos para la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que prohíben el apoyo financiero al Dáesh, incluyendo los fondos obtenidos de rescates por secuestros, comercio ilegal de antigüedades y objetos del patrimonio cultural, y por venta de recursos naturales.

Entre las actividades para contrarrestar a los combatientes terroristas extranjeros, destacan las siguientes⁸⁴:

- Refuerzo de la seguridad en la frontera de Siria y Turquía.
- Adopción de un protocolo de Reconocimiento de Nombre de Pasajeros por la Unión Europea.
- Aplicación de medidas estrictas de control de pasajeros por otros Estados no miembros de la Unión Europea.
- Aplicación de las medidas contenidas en la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para reforzar la respuesta y capacidad de contrarrestar a los combatientes extranjeros y procesar por los delitos relacionados con el terrorismo.

Más de 60 países tienen leyes vigentes que penalizan las actividades de combatientes extranjeros y crean obstáculos para viajar a Irak y Siria. Estos países y NN. UU. transmiten a INTERPOL los perfiles de terroristas. El flujo de combatientes terroristas extranjeros ha disminuido, pero los combatientes terroristas extranjeros regresan a sus respectivos países. Además, hay individuos que intentan viajar a las zonas de conflicto, pero no consiguen llegar a Irak o Siria, por lo que realizan ataques en sus países de origen. Se considera que la rehabilitación y la reintegración son factores clave para solucionar estos problemas, lo que implica mejorar la capacidad de evaluar, clasificar, alojar y supervisar a los combatientes terroristas extranjeros dentro de los sistemas carcelarios.

84 Departamento de Estado de EE. UU., página web oficial sobre la Coalición Global. Disponible en: <https://medium.com/@USAenEspanol/la-coalici%C3%B3n-global-trabajando-para-derrotar-al-estado-isl%C3%A1mico-84b73667dbaf>

Iniciativas multilaterales e instrumentos internacionales para la prevención del terrorismo no convencional

Frente al concepto de “armas o medios no convencionales”, la clasificación clásica de las armas nucleares, químicas y biológicas como “armas de destrucción masiva” es más de naturaleza política y ética que técnica. El término “armas de destrucción masiva” se usó por primera vez en los años 30 del siglo pasado un contexto religioso, refiriéndose al poder destructivo de lo que hoy llamamos “armas convencionales” modernas⁸⁵. Por otra parte, el concepto acuñado en el marco de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial para este tipo de armas se refiere a sus respectivas capacidades de destrucción (masiva) sin precisar su alcance real material o biológico. Las armas químicas no producen la misma destrucción material de las infraestructuras que las armas nucleares, y lo mismo ocurre con las llamadas armas biológicas, que tienen efectos sobre los seres vivos, pero no sobre las infraestructuras. Ninguna de las dos tiene el poder destructivo de las armas nucleares. Finalmente, la aparición de ciertos tipos de armas convencionales de gran potencia destructiva hace difícil trazar una línea divisoria entre ambas categorías⁸⁶. Actualmente, las armas químicas y biológicas tienen estatus de “armas prohibidas”, mientras que las nucleares están sometidas a un régimen específico, supuestamente transitorio, establecido en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Finalmente, las armas radiológicas, como ocurre con las biológicas, no causan destrucción masiva ni inmediata, sino daños biológicos graduales y duraderos.

La proliferación de armas de destrucción masiva ha tenido a lo largo del siglo XX tres tendencias que han condicionado las políticas de desarme y no proliferación: la *proliferación vertical*, la *proliferación horizontal* y la *proliferación asimétrica*. Esta última es el tipo de proliferación relevante en el ámbito de la amenaza terrorista, aunque, como se verá más adelante, no es la única modalidad en esta tipología.

La *proliferación vertical* consiste en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los arsenales de armas de destrucción masiva existentes. Se trata de procesos *dentro de los Estados* en el marco de la carrera de armamentos. Hay tratados

85 Refiriéndose al bombardeo de Guernica por la aviación alemana en la guerra civil española en 1937, el arzobispo de Canterbury utilizó el concepto “*the new weapons of mass destructio*”. Ver el artículo “Archbishop’s Appeal”, *The Times*, Londres, 28 de diciembre de 1937, p. 9.

86 En EE. UU. el concepto de “armas de destrucción masiva” incluye los explosivos de alta potencia. Por otra parte, las bombas de aire combustible, como las de munición masiva, quizá podrían incluirse en este grupo.

bilaterales y multilaterales que abordan la limitación o eliminación de ciertos tipos de armas nucleares. No obstante, la proliferación vertical de armas nucleares en el marco de la carrera de armamentos ha sido y sigue siendo un tema muy controvertido en los foros multilaterales y una de las causas de bloqueo de la Conferencia de Desarme.

La *proliferación horizontal* es el proceso de difusión de armas de destrucción masiva y de tecnologías y materiales afines *entre Estados*, aumentando el número de actores estatales que las desarrollan y poseen. Este problema ha sido abordado desde 1968 mediante convenciones multilaterales que aspiran a la universalidad. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el marco de la globalización en su dimensión comercial y de desarrollo de la tecnología de la información constituye el escenario para las transferencias de tecnologías sensibles y de doble uso hacia destinatarios interesados en modificar el escenario estratégico actual, recurriendo en muchos casos a intermediarios. Para corregir este “efecto secundario” del libre comercio y de la iniciativa privada, los Estados han creado mecanismos de control de exportaciones cuyo objetivo es frenar el comercio de armamento sofisticado, material de doble uso y tecnologías afines.

El tercer tipo, la *proliferación asimétrica*, puede definirse como “la difusión de tecnologías y materiales sensibles y de doble uso —aptos para el desarrollo de armas de destrucción masiva o de sus vectores— entre actores no estatales”⁸⁷. Este proceso podría conducir, por las limitaciones tecnológicas y económicas de los actores involucrados, o por razones tácticas, al desarrollo de armas con características técnicas que requieren planteamientos doctrinales distintos de los empleados tradicionalmente para las armas de destrucción masiva conocidas hasta ahora. Aunque todavía la *proliferación asimétrica* puede ser un concepto controvertido, sí parece consolidarse como un riesgo creciente. Este riesgo se incrementó en los años 90 a raíz de los procesos económicos, políticos y tecnológicos ya mencionados (tendencias libre mercado, nuevas tecnologías de la información, globalización, Estados fallidos y procesos de fragmentación del poder político, terrorismo transnacional y crimen organizado). Las debilidades existentes en el control de transferencias tecnológicas sensibles y las informaciones relativas a la intención de ciertas organizaciones terroristas de acceder a ellas han desplazado gradualmente el centro de gravedad de las políticas de prevención de las amenazas asimétricas⁸⁸. Las primeras reacciones internacionales frente a la amenaza

87 Se trata de un nuevo concepto, fuera del marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

88 Los hallazgos en las dependencias de Al Qaida en Afganistán y la desaparición de materiales

asimétrica de armas de destrucción masiva se han centrado en el riesgo de proliferación entre actores no estatales con fines terroristas, dando lugar a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada en 2004, y a varios mecanismos multilaterales operativos⁸⁹.

Sin embargo, frente a la denominación de las armas nucleares, químicas y biológicas como “armas de destrucción masiva”, los escenarios posibles en el ámbito de la amenaza terrorista son más amplios. Por una parte, los actores no estatales con fines terroristas no tienen la capacidad técnica ni económica necesaria para desarrollar sistemas de armas similares a los de los ejércitos estatales. La información disponible y la experiencia permiten pensar en variantes de armas no convencionales más simples y técnicamente menos sofisticadas, con impacto de naturaleza diferente. Por otra parte, la amenaza terrorista puede dirigirse también contra instalaciones o sistemas de transporte que contengan este tipo de materiales, provocando con armas y explosivos convencionales efectos nucleares, químicos o biológicos. Desde esta perspectiva, es preferible referirse aquí al “terrorismo no convencional” o al “terrorismo nuclear, químico y biológico”, que incluye la proliferación asimétrica pero no se limita a ella.

En relación con el concepto de proliferación asimétrica pueden hacerse dos precisiones. En primer lugar, el proceso de proliferación asimétrica implica adaptaciones técnicas de los diseños de este tipo de armas para ponerlas al alcance de actores con menos recursos tecnológicos y económicos. Si actores no estatales llegasen a desarrollar armas de este género, probablemente no serían como las que han desarrollado las potencias industriales, sino mucho menos sofisticadas y de menor alcance. Esta tendencia podría materializarse en una nueva generación de armas tecnológicamente más primitivas que las que han existido desde mediados del siglo XX y con menor eficacia militar, pero con gran capacidad de infligir daños letales, económicos y psicológicos a un adversario más fuerte.

En segundo lugar, en un conflicto la asimetría está condicionada no solo por la naturaleza del agresor y su identidad como organización, sino también por su nivel de desarrollo tecnológico y su posición relativa en la relación de fuerzas. Teóricamente, el empleo de estas armas no quedaría restringido a los actores no estatales, sino que también un Estado en posición de inferioridad relativa podría

radiactivos del centro nuclear de Al Tuwaitha (Irak) durante la guerra en 2003 han puesto en evidencia los riesgos de desviación de armas de destrucción masiva hacia organizaciones terroristas que quedan al margen de la lógica actual de la disuasión. Las seguridades negativas unilaterales ofrecidas por los Estados nucleares a los no nucleares (declaraciones unilaterales y Resolución CSNU 984 de 1995), ambiguas e insuficientes, solo pueden ser efectivas frente a Estados.

89 ISP, IGTN y las Cumbres de Seguridad Nuclear.

recurrir a las mismas tácticas y técnicas desarrolladas por una entidad no estatal si se enfrentase a un adversario más fuerte. La asimetría se define no solo por la naturaleza de los actores, sino también por su grado de desarrollo tecnológico y los recursos económicos y técnicos disponibles, que son los que condicionan sus respectivos métodos y tácticas. Se considera que es la disparidad de capacidad militar, de recursos, y de diferencias tácticas y estratégicas la que permite definir la *relación asimétrica*, y no solo las diferencias en la naturaleza jurídica y política de los contendientes.

Los esfuerzos para desarrollar un sistema internacional de no proliferación no han dejado de crecer desde mediados del siglo XX. En 1957 se creó el Organismo Internacional de la Energía Atómica para velar por el uso pacífico de la energía nuclear mediante un sistema de salvaguardias de creciente complejidad. El período que se extiende entre 1970 y 1997 fue especialmente prolífico. En 1970 entró en vigor el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, y poco después se decidió la creación del Comité Zangger (1971) y su *trigger list* de materiales sensibles. Tras el ensayo nuclear realizado por India (1974), surgió el Grupo de Suministradores Nucleares (1975), cuya actividad aumentó en los años 90. También en 1975 entró en vigor la Convención de Armas Bacteriológicas y Toxínicas. En 1985 se creó el grupo de control de exportaciones químicas y biológicas, llamado Grupo de Australia. En 1987 se creó un grupo similar para la tecnología de misiles, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles. El Arreglo de Wassenaar se creó en 1996 con la finalidad de contribuir a la seguridad y estabilidad internacional mediante medidas de transparencia y criterios de responsabilidad en la gestión nacional de las exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso. También en 1996 se abrió a la firma el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, y en 1997 entró en vigor la Convención de Armas Químicas.

Desde los años 60 los países suministradores de tecnologías sensibles, especialmente la nuclear, han reconocido su responsabilidad para asegurar que la cooperación internacional en el uso pacífico de la energía nuclear no contribuya a la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, la relación creciente entre las tecnologías de doble uso y la tecnología militar ha creado una forma de simbiosis técnico-industrial que evoluciona a su propio ritmo, ya que la difusión comercial de las tecnologías de doble uso está condicionada por las necesidades industriales del mercado exterior, y no necesariamente por sus objetivos estratégicos en el interior de un país. Este proceso de difusión tecnológica está reforzado por los vínculos existentes entre las tecnologías clave y sectores industriales de importancia vital para el desarrollo económico: energía, química,

genética, industria aeronáutica y aeroespacial, biotecnología, medicina... La asociación entre las tecnologías de doble uso y el desarrollo socioeconómico y científico establece límites a las exigencias que los países pioneros pueden imponer a otros Estados. Los límites entre el concepto de capacidades para “usos pacíficos” y el de capacidades para “usos militares” son cada vez más difusos, restringiéndose a la intencionalidad. Mientras tanto, la capacidad de producir réplicas industriales de doble uso en un *eje tecnológico-comercial secundario* sigue las mismas pautas que ha seguido la tecnología militar en el mundo durante siglos, es decir, una tendencia a la difusión geográfica y a la multiplicación de productores.

Las *políticas de no proliferación tecnológica*, orientadas por motivaciones estratégicas, tienen importantes implicaciones comerciales, por lo que constituyen un tema polémico y controvertido en los foros multilaterales. Todos los regímenes de control de exportaciones⁹⁰ tienen en común los siguientes rasgos: son grupos informales sin base jurídica; tienen directrices para la exportación y listas de control de productos; disponen de un sistema de intercambios de información y notificaciones de denegación o de autorización de licencias de exportación; se reúnen de forma periódica y el acceso es restringido, ya que no tienen vocación de universalidad.

La evolución de las tendencias de proliferación añade en los últimos años un nuevo factor de inestabilidad: la capacidad de los agentes del tráfico ilícito de proporcionar tecnologías y materiales sensibles para programas clandestinos de armas de destrucción masiva en ciertos Estados, y la posibilidad de que actores no estatales adquieran también este tipo de armas o sus variantes técnicas simplificadas, incluidos grupos terroristas. El tráfico ilícito de material nuclear, químico, biológico y de tecnología de misiles revela la existencia de un mercado negro paralelo que ha proporcionado durante años tecnologías y materiales para programas militares clandestinos de ciertos países y ahora podría también ser suministrador de grupos terroristas. La vinculación de redes delictivas de actores no estatales al tráfico ilícito de tecnologías sensibles y de doble uso plantea retos a la hora de garantizar el objetivo de la no proliferación a través del control de exportaciones, que hasta ahora estaba más orientado a evitar la proliferación entre Estados. Dado su uso industrial y comercial civil, elevar las condiciones de control para la exportación de tecnologías nucleares, biológicas, químicas y aeroespaciales, y las de doble uso, alegando la prevención del terrorismo no convencional, implicaría nuevos obstáculos para los usos civiles.

90 Grupo de Suministradores Nucleares, Grupo de Australia, Régimen de Control de Tecnología de Misiles y Arreglo de Wassenaar.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la percepción de la amenaza procedente de actores no estatales ha obligado a ampliar el alcance de los objetivos de los regímenes en el control de exportaciones. El Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Arreglo de Wassenaar han desarrollado sus métodos de funcionamiento, ampliando el alcance de aplicación e incorporando a nuevos miembros con capacidad tecnológica, incluyendo criterios de control relacionados con la amenaza terrorista. Además, los regímenes contribuyen a la aplicación de los tratados de referencia por medio de medidas que, como en el caso de la Resolución 1540⁹¹, adoptada en 2004 por Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, deben ser cumplidas por todos los Estados.

Esta evolución también ha sido respuesta a la emergencia de actores no estatales con capacidad de utilizar tecnologías y materiales asociados a armas de destrucción masiva. La adaptación a un contexto marcado por la evolución continua de la amenaza y el desarrollo de nuevas aplicaciones de tecnologías sensibles y de doble uso no ha estado exenta de dificultades. La experiencia nacional y los intercambios de información han permitido identificar nuevas fuentes de suministro fuera de control y redes de tráfico ilícito de tecnologías sensibles y de doble uso a través de la multiplicación de intermediarios y operaciones triangulares en países con un deficiente control de exportaciones, incluidas las transferencias intangibles de tecnología.

De la toma de conciencia de una amenaza terrorista asociada al empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, o al tráfico ilícito con los materiales y tecnologías relacionados, se deriva la necesidad de reforzar la coordinación de las medidas preventivas adoptadas en los planos nacional, subregional, regional e internacional para dar una respuesta global a este desafío. Este análisis parte de las implicaciones potenciales del “terrorismo NRBQ” para la seguridad nacional y regional en caso de que llegara a materializarse como una amenaza inmediata, y tiene fundamentalmente un enfoque preventivo. Este tipo de amenaza puede tener una capacidad de penetración importante en el plano social, económico y sanitario al provocar situaciones de parálisis y caos, incluso si su capacidad letal fuese limitada⁹². Para analizar este concepto de *amenaza* y

91 Resolución 1540/2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004, Nueva York: Consejo de Seguridad de NN. UU., 2004.

92 Los accidentes de las centrales nucleares de Chernóbil y de Fukushima (accidentes de seguridad tecnológica) han tenido efectos que sirven como referencia para los escenarios más graves.

respuesta, puede concebirse un modelo teórico en el que los elementos constitutivos son los siguientes⁹³:

- Territorio.
- Población.
- Infraestructuras.
- Suministros esenciales del sistema (energía, alimentación, agua...).
- Sistemas de control, comunicaciones y adopción de decisiones (incluida administración y gobierno).
- Sistema de protección proporcionado por las fuerzas armadas y de seguridad del Estado.

En este modelo teórico, la protección militar y policial es fundamental, pero un eventual enfrentamiento de agentes terroristas con las fuerzas de seguridad que protegen las instalaciones sensibles NRBQ solo sería un medio para alcanzar un fin (el atentado), y no el fin en sí mismo.

Los cinco regímenes de control de exportaciones se enfrentan a un escenario en transición y con nuevos factores que impulsan la difusión de las tecnologías sensibles. Tecnologías que tienen su origen en países industrializados occidentales y en Rusia se han difundido en el pasado mediante el comercio legítimo en otras zonas del planeta. En algunos casos, esta difusión ha dado lugar a la fabricación ilícita de réplicas en otros países. También ha habido un fenómeno de desarrollo autóctono de ciertas tecnologías en diversos Estados, muchas veces basadas en conocimientos técnicos y equipo obtenido de los suministradores más avanzados. Tecnologías que tienen su origen en países industrializados occidentales se han difundido mediante el comercio legítimo o la fabricación ilícita de réplicas en otras zonas del planeta. Además de incorporarse al mercado nuevos productores de esas tecnologías, se ha desarrollado una nueva red comercial por la que fluyen estos materiales, fuera del alcance de los mecanismos multilaterales de control de exportaciones. Las redes del tráfico ilícito, muchas veces vinculadas al crimen organizado, han contribuido al desarrollo de mercados paralelos de estas tecnologías para programas clandestinos. Los regímenes de control de exportaciones se enfrentan, por lo tanto, a cuatro problemas fundamentales: su adaptación al

93 Ver sobre este enfoque de modelo de análisis en Warden, John A., "Air Theory for the Twenty First Century", *Airpower Journal*, Maxwell: The Air University, 1995; y Salazar Serantes, Gonzalo de, "La Cumbre de Seúl: una respuesta multilateral a las nuevas amenazas", Documentos de Opinión 38/2012. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, pp. 4-6.

ritmo de innovación y difusión tecnológica en el mundo, incluidas las transferencias intangibles de tecnología; la necesidad de desarrollar procedimientos eficaces para luchar contra el tráfico ilícito; la ampliación del número de miembros incluyendo a los nuevos suministradores de tecnología en el mercado global; y la perspectiva de actualizar las relaciones con otros Estados para fomentar la concienciación y la adhesión a sus directrices. Otra cuestión clave es adaptar los parámetros técnicos y cuantitativos, al igual que los criterios de las directrices, a la emergencia de amenazas asimétricas para las que los regímenes de control de exportaciones no habían sido pensados.

Con el desarrollo de estos regímenes multilaterales para abordar las amenazas asimétricas, el control de exportaciones de tecnología militar, NRBQ y de doble uso se ha convertido en una dimensión clave de la no proliferación y de las políticas de seguridad. Las amenazas potenciales asociadas al terrorismo biológico, químico, nuclear y radiológico constituye una fuente de preocupación principalmente para muchos países, pero las transferencias de tecnología en estos ámbitos son una prioridad para las economías en desarrollo. Su control es, por lo tanto, una cuestión controvertida en los foros internacionales.

Las investigaciones sobre el tráfico ilícito de materiales y de tecnología sensibles y de doble uso ha permitido constatar la existencia de un mercado negro al que podrían tener acceso actores no estatales con fines terroristas. Todos los Estados de la comunidad internacional comparten la responsabilidad de evitar riesgos, sea desde su papel de suministradores de tecnologías sensibles, como receptor o desde su posición como zona de tránsito. La conciencia de este problema ha dado lugar en la última década a la aparición de ciertas iniciativas y mecanismos de intervención informales y de carácter operativo, que toman la forma de “actividad multilateral” sin estructurarse formalmente como una organización. Pueden destacarse entre ellas la *Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*, el *Partenariado Global*, la *Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear* y el proceso de *Cumbres de Seguridad Nuclear*. Cada una de estas iniciativas es diferente de las otras en su génesis, alcance, objetivo y funciones. Sin embargo, todas comparten algunos rasgos: tienen un enfoque funcional, sin creación de estructuras organizativas; son multilaterales sin ser universales; y tienen una finalidad operativa, sin un marco jurídico propio, basada en principios reconocidos en otras instancias internacionales.

El análisis de la amenaza de proliferación nuclear, química y biológica en los últimos años se ha desplazado gradualmente desde los Estados hacia los actores no estatales, entre ellos las organizaciones terroristas, amenaza que actualmente cobra mayor fuerza que en los análisis clásicos del siglo pasado, por lo que sería

lógico evolucionar en el futuro desde un enfoque sectorial de las tres áreas (nuclear/radiológica, química y biológica), hacia un enfoque multidisciplinar centrado en el método, más que en los objetivos ideológicos de la agresión.

La experiencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los hallazgos posteriores en Afganistán sobre el interés de Al Qaida en tener acceso a materiales nucleares y radiactivos han condicionado el análisis de hipotéticos escenarios de ataques terroristas con armas de destrucción masiva, con datos que permiten pensar en un cambio cualitativo de las nuevas amenazas a principios de este siglo. En 2004 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1540, actualizada en 2016 con la resolución 2325 del CSNU. La Resolución 1540⁹⁴, adoptada en 2004 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estaba motivada por la conciencia de la amenaza terrorista asociada al riesgo de que agentes no estatales (como los identificados en la lista de las Naciones Unidas y aquellos a los que se aplica la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 2001) pudieran adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, o traficar con ellas. De la Resolución 1540 se deriva la necesidad de reforzar la coordinación de las medidas preventivas adoptadas en los planos nacional, subregional, regional e internacional para dar una respuesta global a este desafío. Este análisis parte de las implicaciones potenciales del “terrorismo nuclear” para la seguridad nacional, en caso de que llegara a materializarse como una amenaza inmediata, y tiene fundamentalmente un enfoque preventivo.

Finalmente, en 2006 EE. UU. y Rusia lanzaron la *Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear*. En este marco también hay que citar los esfuerzos realizados en el plano bilateral por ciertos países, entre los que destaca la iniciativa Nunn-Lugar para la cooperación entre EE. UU. y Rusia en la prevención de la proliferación⁹⁵, y la actividad coordinada y financiada por el Partenariado Global del G8 con la misma finalidad⁹⁶.

La comunidad internacional se enfrenta actualmente a la incertidumbre de un posible desarrollo futuro de recursos NRBQ por actores no estatales con fines terroristas, aunque sin conocer todavía el impacto que tendrían eventuales

94 Resolución 1540/2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.

95 Ver: Shields, John M. y Potter, William C., *Dismantling the Cold War: US and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program*, Cambridge (MASS): MIT Press, 1997.

96 G-8, “Le Partenariat Mondial Du G8 Contre La Proliferation des Armes de Destruction Massive et des Destruction Massive et des Matieres Connexes - Plan D’Action Du G8”, en *Sommet D’evian*, 2 de junio de 2003, París: Ministère des Affaires Etrangères.

ataques, si dichos actores consiguiesen traspasar sus límites actuales de capacidad técnica y convertirlos en verdaderos multiplicadores de fuerza.

El análisis de la proliferación nuclear, química y biológica en las últimas décadas se ha desplazado gradualmente hacia los riesgos asociados a los actores no estatales con fines terroristas. Estas amenazas cobran actualmente mayor fuerza que los análisis del siglo pasado, aunque estos últimos no hayan desaparecido, e influyen en la planificación militar y de seguridad nacional. Al mismo tiempo, se evoluciona desde un enfoque sectorial de las tres áreas no convencionales (nuclear/radiológica, química y biológica), hacia un enfoque multidisciplinar centrado en el método más que en las motivaciones ideológicas de la agresión terrorista.

El terrorismo con medios NRBQ ha tenido hasta ahora un impacto limitado en comparación con aquellos ataques en los que se ha empleado medios convencionales, y menos aún si se compara con los daños ocasionados por las armas de destrucción masiva en conflictos militares del pasado⁹⁷. Hasta la actualidad no se han registrado todavía casos de terrorismo con medios nucleares o radiológicos. Sin embargo, sí se han producido algunos ataques contra instalaciones nucleares. Por ello, muchos gobiernos han centrado su atención en políticas preventivas durante la primera década de este siglo, dando lugar a distintas iniciativas multilaterales⁹⁸.

La amenaza podría manifestarse mediante ataques sorpresa a infraestructuras y objetivos críticos que permiten emplear tácticas y armas convencionales y obtener a la vez efectos nucleares, radiológicos, biológicos o químicos (NRBQ). También pueden recurrir a ataques con medios NRBQ sobre objetivos civiles⁹⁹, provocando daños equivalentes a una acción convencional de alta magnitud, y al mismo tiempo una elevada alerta social con impacto político y económico¹⁰⁰.

97 El máximo número de víctimas alcanzado hasta ahora con un solo ataque terrorista utilizando medios convencionales es de 2.973, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. En el atentado con explosivos convencionales en Madrid el 11 de marzo de 2004 murieron 191 personas. En los únicos ataques nucleares que se han producido en la historia —en la Segunda Guerra Mundial— murieron unas 220.000 personas (140.000 en Hiroshima y 80.000 en Nagasaki). En la Primera Guerra Mundial murieron unas 85.000 personas por efecto directo de las armas químicas en cuatro años de guerra. En el atentado terrorista químico en el metro de Tokio en 1995 murieron 13 personas y en los atentados con ántrax en Estados Unidos en 2001 murieron 5 personas.

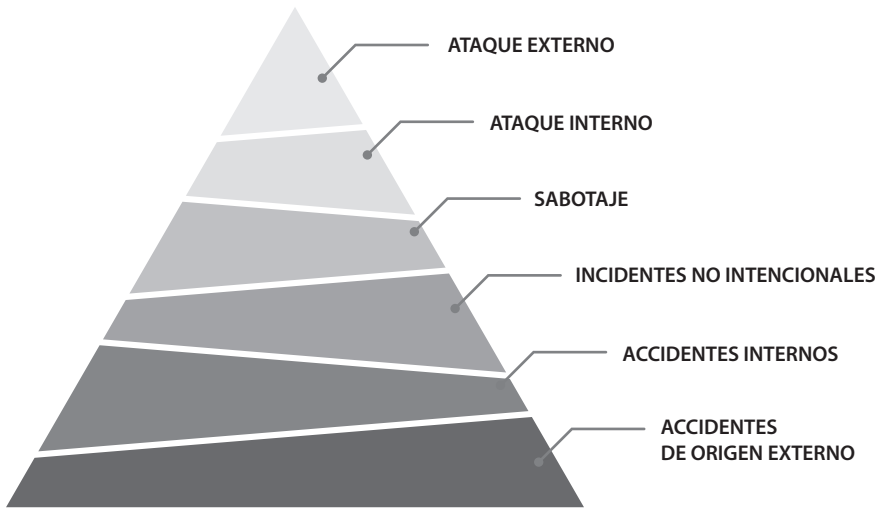
98 La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear, las Cumbres de Seguridad Nuclear, la creación de una Oficina de Seguridad Física Nuclear en el OIEA, los debates sobre bioterrorismo en el marco de la *Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Tóxicas*, y de terrorismo químico en la OPAQ.

99 Ferguson, Charles D. y Potter, William, *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, Monterrey: Monterey Institute for International Studies, Center for Non Proliferation Studies, 2004, p. 38.

100 Sobre los procedimientos y el impacto de “armas nucleares” en ataques terroristas, ver: *Ibidem*.

La respuesta a una amenaza asimétrica con medios NRBQ debe basarse fundamentalmente en procedimientos orientados a establecer mecanismos de prevención, protección, respuesta y disuasión¹⁰¹. Sin embargo, cada vez se otorga mayor importancia a la capacidad de resistencia y recuperación de una sociedad ante el carácter inevitable de algunas de estas amenazas.

Gestión del riesgo en instalaciones NRBQ



La amenaza asimétrica nuclear ha sido ampliamente abordada en las últimas décadas desde el punto de vista técnico, político y jurídico. Sin embargo, las perspectivas de una convención contra el terrorismo químico y biológico no parecen vislumbrar un proceso viable, ya que la propuesta presentada por Rusia en la Conferencia de Desarme en 2015 no ha tenido suficiente apoyo. Por ello, a la vista de los indicios de riesgo y percepción de la amenaza en esta materia, se hacen más necesarios los mecanismos nacionales de control de recursos químicos y biológicos que complementen y refuercen los compromisos internacionales en el control de exportaciones.

¹⁰¹ Identificar y definir la amenaza, desarrollar procedimientos preventivos, fortalecer la protección física de las infraestructuras sensibles, desarrollar medios de intervención y una doctrina y mecanismos de disuasión.

El Comité 1540

El Comité establecido para el cumplimiento de los compromisos derivados de la Resolución 1540¹⁰² del Consejo de Seguridad, llamado Comité 1540, ha tenido mandato prorrogado sucesivamente desde 2004, y su función consiste en apoyar la aplicación de la resolución, coordinar los intercambios de información y facilitar la asistencia técnica, incluso participando activamente en la equiparación de los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia, reforzando de esta manera su función de intercambio de información. La Resolución 1540 fue aprobada el 28 de abril de 2004, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En ella se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y se obliga a los Estados a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. La resolución apoya los tratados multilaterales que tienen por objeto eliminar o prevenir la proliferación de las armas de destrucción en masa y subraya la importancia de que todos los Estados los apliquen integralmente. Además, impone obligaciones vinculantes a todos los Estados para que aprueben medidas legislativas a fin de prevenir la proliferación de estas armas y tecnologías asociadas, y para que establezcan controles nacionales adecuados de los materiales conexos para prevenir su tráfico ilícito¹⁰³. Los Estados deben informar periódicamente a NN. UU. sobre las medidas adoptadas.

El Documento de recomendaciones para una Estrategia Global contra el Terrorismo (A/60/825) de 2006¹⁰⁴ parte de la idea de que un ataque terrorista con armas nucleares, biológicas, químicas o radiológicas tendría consecuencias devastadoras y de gran alcance, causando numerosas víctimas, destrucción generalizada, y dando un golpe catastrófico a la economía mundial. Aunque hasta ahora

102 Resolución 1540/2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004, Nueva York: Consejo de Seguridad de 2004.

103 *Ibidem*.

104 Documento A/60/825: *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo, Informe del Secretario General. Temas 46 y 120 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio Unidos contra el terrorismo*, sexagésimo período de sesiones, Nueva York: Asamblea General de NN. UU., 27 de abril de 2006, párrafos 47-91.

en la mayoría de los ataques terroristas se han utilizado armas convencionales, varios grupos terroristas han manifestado interés en obtener armas de destrucción masiva. El Documento A/60/825 cita la Declaración de Riad, aprobada en la Conferencia Internacional sobre la Lucha contra el Terrorismo de febrero de 2005, para subrayar la necesidad de fortalecer las medidas internacionales para impedir que los terroristas adquieran armas de destrucción masiva y apoyar la función de las Naciones Unidas a ese respecto. Uno de los objetivos es fortalecer la capacidad del Estado para impedir que los terroristas adquieran materiales nucleares, biológicos, químicos o radiológicos, y velar por una mejor preparación para el caso de un atentado de esa naturaleza. Se contempla la posibilidad de que los Estados pidan al Consejo de Seguridad que promueva la facilitación de asistencia técnica para contrarrestar la elaboración, adquisición y uso por parte de terroristas de armas de destrucción en masa, a través de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y del grupo de expertos que presta asistencia al Comité establecido en virtud de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad.

La mayoría de los Estados ha presentado informes al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) acerca del Estado de aplicación de las medidas previstas para cumplir las disposiciones de la resolución, especialmente las relativas a los controles nacionales y de las exportaciones y las contribuciones a la cooperación internacional. Estos informes contribuyen a identificar y eliminar lagunas en el sistema que podrían ser aprovechadas por los terroristas. Sin embargo, señala el documento que “la principal amenaza relacionada con el terrorismo que sigue sin abordarse debidamente y que exige urgentemente una nueva forma de pensar por parte de la comunidad internacional es la posibilidad de que los terroristas utilicen un arma biológica”¹⁰⁵. Igualmente, se exhorta a los Estados a velar por que se mantenga el más alto nivel de seguridad en las plantas químicas, instando también a las entidades relevantes de las Naciones Unidas a que proporcionen asistencia cuando se necesite, considerando la necesidad de crear un mecanismo que permitiera a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, en cooperación con otros agentes de las Naciones Unidas, “proporcionar la asistencia necesaria y coordinar las operaciones de respuesta y socorro en caso de un atentado con armas químicas o mediante la diseminación de agentes químicos”¹⁰⁶.

El Organismo Internacional de Energía Atómica dispone de una División de Seguridad Física Nuclear que elabora programas, recomendaciones y planes

105 *Ibidem*, párrafo 52.

106 *Ibidem*, párrafo 89.

de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades de los Estados miembros. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) también ha creado un grupo de trabajo para reflexionar sobre la prevención del terrorismo químico.

El 20 de abril de 2011, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1977 (2011), en la que reafirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y prorroga el mandato del Comité 1540 por un período de 10 años, hasta 2021. El Consejo de Seguridad reconocía así que la plena aplicación de la Resolución 1540 es una tarea a largo plazo que exigirá un esfuerzo en los planos nacional, regional e internacional.

En el bienio 2014-2016 se ha realizado el examen global de la aplicación de la Resolución 1540, evaluando el resultado de diez años de trabajo, para valorar los logros alcanzados e identificar las áreas en las que es preciso centrar los esfuerzos. Este proceso culminó con la adopción de la Resolución 2325¹⁰⁷, en la que destacan los puntos siguientes:

- Alienta a los Estados a que preparen a título voluntario planes de acción nacionales para la aplicación de las disposiciones fundamentales de la Resolución 1540 (2004), y a que presenten esos planes al Comité; a que indiquen un punto de contacto nacional; a tener en cuenta las novedades relativas a la evolución de la naturaleza del riesgo de la proliferación y los rápidos avances de la ciencia y la tecnología y sus capacidades propias para fabricar y exportar materiales conexos.
- La necesidad de prestar más atención a las medidas relativas a las armas biológicas, químicas y nucleares; las medidas relativas a la financiación de la proliferación; las medidas dirigidas a contabilizar y garantizar la seguridad de los materiales conexos; y las medidas nacionales de control de la exportación y el transbordo; el control del acceso a las transferencias intangibles de tecnología y a la información que pudieran utilizarse para armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores.
- Insta al Comité a que siga reforzando su función de facilitar asistencia técnica, en particular ocupándose activamente de determinar las ofertas que permitirían atender las solicitudes de asistencia, aplicando un enfoque regional

107 Resolución 2325 (2016), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7837ª sesión, celebrada el 15 de diciembre de 2016, Nueva York: secretaría de las NN. UU., 2016. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2325\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2325(2016))

cuando proceda y celebrando conferencias regionales de asistencia. También insta a la colaboración con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, y exhorta a las organizaciones relevantes que aún no lo hayan hecho a que proporcionen un punto de contacto o coordinador para la Resolución 1540.

- Organizar actividades de divulgación, invitando a parlamentarios y a los representantes de la sociedad civil, incluidos los representantes de la industria y los círculos académicos, aprovechando los conocimientos de la industria y las comunidades científica y académica, con el consentimiento de sus Estados de origen.

El Partenariado Global del G-8

El *Partenariado Global contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva* fue constituido por el G-8 en 2002 para contrarrestar el riesgo de desvío de armas y tecnologías de destrucción masiva a grupos terroristas en los países de la antigua Unión Soviética. Este compromiso se abordaba a través de actividades como la destrucción de armamento químico, el desmantelamiento de submarinos nucleares, el refuerzo de la seguridad de material fisible o la reubicación de científicos procedentes de la industria militar en la civil. Los miembros del entonces G-8 se comprometieron en esa fecha a destinar un total de 20.000 millones de dólares en diez años para financiar proyectos de no proliferación, principalmente en Rusia y en las ex repúblicas soviéticas, con el fin de eliminar sus arsenales de armas de destrucción masiva. Se hizo además un llamamiento a todos los países a unirse a la iniciativa del Partenariado Global y a comprometerse en el cumplimiento de una serie de principios¹⁰⁸:

- Promover la adopción, la universalización, la aplicación y el fortalecimiento de los tratados internacionales y de otros instrumentos internacionales para la prevención de la proliferación y de la adquisición ilegal de este tipo de materiales.
- Desarrollar y aplicar medidas efectivas para el control de la producción, uso, almacenamiento y transporte de armas de este tipo y tecnologías de doble uso, así como prestar asistencia a los países que no tengan recursos suficientes para implantarlas.

108 Ver: G8 Global Partnership, “Assessment and options for future programming”. Disponible en: www.g20-g8.com

- Desarrollar y mantener una protección física efectiva de las instalaciones de depósito de estos materiales, y prestar asistencia a los países que no puedan proteger adecuadamente sus instalaciones.
- Desarrollar y mantener controles efectivos en las fronteras, reforzar las medidas legales y la cooperación internacional para detectar y, en caso necesario, interceptar el tráfico ilícito de estos materiales.
- Desarrollar, revisar y mantener controles nacionales de exportación y de tránsito no solo de las materias sensibles incluidas en las listas de control de exportaciones, sino también de las que pueden ser susceptibles de contribuir a la producción de armas nucleares, químicas y biológicas, con especial consideración al “usuario final”, y prestar asistencia a aquellos Estados con deficiencias en su infraestructura legal y regulatoria.
- Tomar las medidas necesarias para retirar las cantidades almacenadas de material fisible que no va a ser empleado con fines militares, eliminar todas las armas químicas y reducir al mínimo la posesión de agentes patógenos biológicos y toxinas.

Se han alcanzado logros importantes en las medidas de prevención del terrorismo con recurso a medios nucleares, radiactivos, químicos y biológicos mediante tecnologías para detectar este tipo de materiales. Ejemplo de ello son los progresos realizados en la eliminación de armas químicas; el desmantelamiento de los submarinos nucleares rusos; y el acuerdo entre EE. UU. y Rusia llamado 2000 Plutonium Management and Disposition Agreement para eliminar 34 toneladas métricas de excedente de plutonio altamente enriquecido.

Desde 2012 el Partenariado Global se abrió a nuevos miembros para impulsar estos objetivos más allá de la antigua URSS, actuando como una plataforma de información, concertación y coordinación entre los Estados participantes en programas de asistencia técnica en zonas geográficas y áreas temáticas preferentes desde el punto de vista de la no proliferación. Desde entonces sus objetivos se centran en promover a largo plazo la no proliferación y el desarme, combatir el terrorismo NRBQ y fomentar en general la seguridad nuclear, biológica y química. Tras la expulsión de Rusia del G-8 en marzo de 2014, y en consecuencia también del Partenariado Global, dicho país, cuya colaboración en el ámbito de la no proliferación estuvo precisamente en la génesis de la iniciativa, ha dejado de participar en ella, lo que ha conducido a una redefinición de sus mecanismos. Actualmente el Partenariado Global del G-7 se reúne regularmente, sus miembros intercambian información, y la presidencia envía un informe anual sobre la aplicación de las medidas que adopta, precisando las actividades y proyectos de

cooperación que realiza cada país. No obstante, existen divergencias sobre las diferentes prioridades políticas y en los enfoques de percepción de la amenaza entre países industrializados y países en desarrollo, ya que para los primeros la seguridad y la no proliferación son de importancia capital, mientras en los segundos se prima la incorporación de tecnologías a los programas de desarrollo técnico, industrial y científico.

Medidas contra el terrorismo químico

Las armas químicas se han utilizado con fines terroristas en varias ocasiones desde finales del siglo XX. El primer precedente es el ataque en el metro de Tokio en 1995. Posteriormente ha habido un uso repetido de armas químicas por combatientes en la guerra de Siria contra la población civil desde 2013, lo que ha constituido un centro de atención de la comunidad internacional, ya que hay indicios de que tanto actores no estatales como fuerzas regulares han podido utilizarlas. Tras la verificación del uso de estas armas por un equipo internacional de inspectores de NN. UU. en los alrededores de Damasco en agosto de 2013, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución para poner en marcha el proceso de destrucción del arsenal químico sirio de acuerdo con un plan actualmente en ejecución. Por su parte, Siria accedió a la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción como Estado parte, pero existen fundadas sospechas de que ha utilizado otras sustancias químicas industriales no catalogadas en las listas con fines militares, lo que supondría también una violación de la Convención. Dado que la Convención dispone de mecanismos para prohibir y verificar el uso de armas químicas por Estados, y para proceder a su eliminación, el problema que se plantea es, por tanto, el de su uso por parte de actores no estatales con fines terroristas, en el que existe una laguna jurídica que la comunidad internacional intenta cubrir. El uso de armas químicas en Siria y el atentado de Salisbury (Reino Unido) en 2018 han situado esta amenaza en la agenda internacional. La UE estudia actualmente medidas concretas en este ámbito.

El régimen multilateral de control de exportaciones químicas y biológicas, llamado Grupo de Australia, también ha abordado los riesgos de desvío de las exportaciones a grupos terroristas. En 2017, el atentado con agente VX contra Kim Jong Nam en el aeropuerto de Kuala Lumpur (el 13 de febrero de 2017) ha hecho saltar de nuevo la alarma sobre las posibilidades que las armas químicas más letales ofrecen a actores no estatales con fines terroristas. Sin embargo, por ahora los únicos instrumentos disponibles para luchar contra el terrorismo químico son la Resolución 1540 y su sucesora, la Resolución 2325.

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción

La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción¹⁰⁹, que se abrió a la firma en 1993 y entró en vigor en 1997, establece el marco para la prohibición de este tipo de armas, el desarme y la prevención de su desarrollo por Estados. El depositario de la Convención es el secretario general de las Naciones Unidas. Por su alcance y objeto complementa el Protocolo de Ginebra de 1925 antes citado, y es a la vez un tratado de desarme y de no proliferación, porque obliga a la destrucción de las armas químicas almacenadas y prohíbe la producción, almacenamiento y uso de armas químicas¹¹⁰. La Convención dispone de un mecanismo de verificación que incluye inspecciones en instalaciones militares e industriales en todos los países miembros, gestionado por la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, con sede en La Haya, que supervisa su cumplimiento con un cuerpo de inspectores. De conformidad con el Artículo I, los Estados parte asumen los siguientes compromisos:

- No desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas ni a transferir esas armas, directa o indirectamente.
- No emplear armas químicas.
- No iniciar preparativos militares para el empleo de armas químicas.
- No ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a terceros a realizar cualquier actividad prohibida a los Estados parte por la Convención.
- Destruir las armas químicas que posea o que se encuentren en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control.
- Destruir todas las armas químicas que haya abandonado en el territorio de otro Estado parte.

109 *Convención sobre la prohibición, del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*, París, 1993. BOE 13-12-96, nº 300.

110 En virtud del Artículo VIII se creó la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya, para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Sus órganos son la Conferencia de los Estados Partes, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Técnica. La Conferencia de Estados Partes es el órgano político y normativo, cuenta con un representante de cada Estado Parte, y se reúne una vez al año para supervisar la aplicación de la Convención. El Consejo Ejecutivo es el órgano ejecutivo de la OPAQ, responsable ante la Conferencia de los Estados Partes. La Secretaría Técnica presta asistencia a la Conferencia y al Consejo Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones. El presupuesto de la OPAQ se financia por los propios Estados Partes según la escala de cuotas de NN. UU.

- Destruir toda instalación de producción de armas químicas que tenga en propiedad o posea o que se encuentre en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control.
- No emplear agentes de represión de disturbios como método de guerra.

La Convención define *sustancia química tóxica* en el Artículo II como “toda sustancia química que, por su acción química sobre los procesos vitales, pueda causar la muerte, la incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o animales. Quedan incluidas todas las sustancias químicas de esa clase, cualquiera que sea su origen o método de producción y ya sea que se produzcan en instalaciones, como municiones o de otro modo”. El concepto de *arma química* incluye los siguientes elementos:

- Las sustancias químicas tóxicas o sus precursores, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la Convención, siempre que los tipos y cantidades de que se trate sean compatibles con esos fines.
- Las municiones o dispositivos destinados de modo expreso a causar la muerte o lesiones mediante las propiedades tóxicas de las sustancias especificadas en el *apartado a)*, liberados en el empleo de esas municiones o dispositivos.
- Cualquier equipo destinado de modo expreso a ser utilizado directamente en relación con el empleo de las municiones o dispositivos especificados en el *apartado b)*.

Existen sustancias químicas tóxicas empleadas para la fabricación de estas armas que tienen escasa o nula utilidad en el ámbito industrial, como los agentes neurotóxicos y vesicantes de guerra. Lo mismo ocurre con ciertas toxinas (saxitoxina y ricina)¹¹¹. Además, hay sustancias químicas susceptibles de ser empleadas para fines militares, que tienen también uso industrial y se producen con fines comerciales en pequeñas cantidades (por ejemplo, el agente alucinógeno BZ y el tioglicol, precursor de la iperita), o en grandes cantidades (el fosgeno, el cloruro de cianógeno y el cianuro de hidrógeno)¹¹².

111 Este concepto se deriva del artículo II de la Convención de Prohibición de Armas Químicas, de 1993. Dichas sustancias químicas son aquellas cuya acción sobre los procesos vitales puede causar la muerte, incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o a animales. Pita, René, “Proliferación de armas químicas”, *Cuadernos de estrategia*, nº 153, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, p. 84.

112 *Ibidem*, p. 85.

La Convención de Prohibición de Armas Químicas¹¹³ incluye un Anexo con listas de sustancias químicas tóxicas sujetas a medidas de verificación. Estas listas se basan en sustancias químicas que a lo largo de la historia fueron utilizadas o producidas como armas:

- Lista 1: sustancias químicas tóxicas (incluidos sus precursores) que se han desarrollado, producido, almacenado o empleado como armas químicas, que plantean un peligro grave para el objetivo o propósito de la CAQ, y tienen escasa o nula utilidad para los fines no prohibidos por la CAQ.
- Lista 2: sustancias químicas que se producen para fines comerciales no prohibidos por la CAQ.
- Lista 3: sustancias químicas que se producen en grandes cantidades para fines no prohibidos.

En la segunda mitad del siglo XX, las armas químicas se han basado en distintos productos, entre ellos la iperita, el sarín, el VX, el somán, la lewisita, el gas mostaza y el fosgeno. Las armas químicas binarias son aquellas en las que los agentes tóxicos se encuentran en forma de precursores químicos físicamente separados y no están activos en el arma. Este tipo de armas ha sido diseñado con el objeto de tener varios precursores que pueden ser almacenados y transportados de forma segura al ser menos tóxicos por separado que la mezcla final resultante.

Dado que las sustancias químicas tienden a destruirse a altas temperaturas, solo se pueden lanzar con proyectiles o bombas de aviación en los que el efecto térmico del explosivo sea reducido, suficiente para romper el contenedor en el que se halla la carga química, pero evitando la destrucción de esta última. Los principales sistemas de dispersión de un agente químico de guerra “clásico” incluyen el uso de generadores de aerosoles, misiles, bombas de aviación o municiones de artillería especiales para agentes químicos de guerra¹¹⁴.

En 2017 la CAQ tenía 190 Estados parte y dos signatarios que han firmado, pero todavía no han ratificado el tratado (Birmania e Israel). Cuatro Estados aún no han firmado la Convención: Angola, Corea del Norte, Egipto y Sudán del Sur¹¹⁵. La CAQ identifica una serie de sustancias controladas, clasificadas según

113 *Convención sobre la Prohibición, el Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción*, París, 1993. BOE 13-12-96, nº 300.

114 Ver: Pita, René, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

115 Egipto, como lo hizo Siria en el pasado, alega que el arma química es el único instrumento de disuasión que tienen frente al único país de Oriente Medio que tiene armas nucleares y no ha firmado el TNP, Israel.

sean productos químicos que pueden ser usados como armas, o los que pueden ser utilizados en la manufactura de armas químicas, y establecía un plazo de diez años para la destrucción de arsenales químicos desde su entrada en vigor, es decir, hasta el 29 de abril de 2007, que luego ha sido prorrogado¹¹⁶. Sin embargo, la Convención no aborda directamente la amenaza terrorista. Sobre este punto hay un debate controvertido, ya que una mayoría de países considera que las obligaciones derivadas de la Convención se extienden a la prevención de acceso de actores no estatales a las armas químicas, lo que justifica el desarrollo del actual grupo de trabajo sobre terrorismo químico hasta convertirse en un núcleo institucional que aborde esta amenaza como un elemento más del mandato, de acuerdo con la lógica de la Resolución CSNU 1540.

A pesar de su eficacia táctica en el pasado, actualmente las armas químicas están en regresión, y su uso ha decaído desde el final de la Primera Guerra Mundial. El empleo militar más reciente de estas armas tuvo lugar en la guerra del Golfo Pérsico en los años 80, en la que el ejército iraquí realizó bombardeos químicos contra Irán, aunque sin conseguir una victoria decisiva. Los casos más recientes de uso de armas químicas se han producido en la guerra de Siria.

Pocos Estados disponen actualmente de armas químicas operativas en sus fuerzas armadas. Su empleo en una zona de operaciones hace necesario equipar también a las tropas del agresor con equipos de protección personal y sistemas de descontaminación, especialmente si deben entrar después en la zona donde se ha producido en ataque, lo que dificulta las maniobras. Por todo ello, y por su efecto indiscriminado que provoca graves daños colaterales, las armas químicas han caído en desuso¹¹⁷. Sin embargo, probablemente seguirán existiendo en el futuro en algunos ejércitos técnicamente poco avanzados, en los que todavía pueden tener una función de disuasión frente a ciertos enemigos, como multiplicador de fuerza o como arma de lucha en operaciones de contrainsurgencia. Esto obliga a muchos ejércitos a dotarse de equipos de protección y descontaminación para sus tropas.

En relación con los aspectos jurídicos relacionados con la responsabilidad de agentes no estatales en el recurso a armas químicas, es preciso tener en cuenta que

116 Varios Estados parte han tenido que solicitar prórrogas de cinco años, hasta el 29 de abril de 2012. No obstante, Rusia y EE. UU. han declarado que no podrán cumplir el compromiso de destruir sus arsenales de armas químicas antes de finalizar el plazo previsto. Libia está en la misma situación, dadas las circunstancias en el país.

117 Muchos de los ejércitos beligerantes en la Segunda Guerra Mundial disponían de armas químicas, que no utilizaron en los combates. Tras la experiencia de la Primera Guerra Mundial, los responsables de las operaciones militares decidieron prescindir de estas armas, y no es probable que tomaran esta decisión solamente por razones morales.

la Resolución 1540 contiene obligaciones dirigidas a los Estados. En este sentido, si un Estado armase a un actor no estatal con armas químicas podría considerarse este acto como una violación de la Carta de Naciones Unidas y de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ).

La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ha establecido que lo que no está permitido en conflictos interestatales no debe estarlo tampoco en conflictos internos (entre un Estado y un grupo o agente no estatal), por lo que la calificación de “crimen de guerra” sería aplicable en ambos casos. El Estatuto de Roma no menciona explícitamente las armas químicas, aunque el artículo 8, relativo a crímenes de guerra, sí contiene tres disposiciones que las cubre de forma genérica, aunque esta opinión no sea unánime en la doctrina¹¹⁸. Sin embargo, según la Corte Internacional de Justicia una disposición de un Tratado o Convención puede convertirse en costumbre si existe práctica de los Estados —general y representativa, aunque no sea unánime— y prueba de que esta práctica se considera obligatoria.

Puede afirmarse que existe una costumbre internacional que establece la prohibición de las armas químicas. El Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia estableció en su jurisprudencia en 1995 que el Protocolo de Ginebra de 1925 constituye “costumbre internacional”; además, el CSNU ha condenado el empleo de armas químicas en el conflicto sirio en las Resoluciones 2118 y 2209. Finalmente, en la Declaración de Ypres, adoptada por más de 190 países con motivo de la conmemoración del primer uso masivo de armas químicas en Ypres (Bélgica) durante la Primera Guerra Mundial, también se expresó la convicción de que los responsables del empleo de este tipo de armas deben ser juzgados y condenados. Hay actualmente varios tipos de tribunales internacionales para perseguir el empleo de armas químicas: la Corte Penal Internacional; un tribunal *ad hoc* que podría ser establecido por una Resolución del CSNU; un tribunal establecido por una organización regional; o un tribunal híbrido¹¹⁹.

Algunos países consideran que el terrorismo químico queda fuera del mandato de la OPAQ, al no estar definido en el alcance de la Convención. Estos países, principalmente la Federación Rusa, propugnan la negociación en Ginebra de una

118 Según el Artículo 8 del Estatuto de roma: “A los efectos del presente Estatuto, se entiende por ‘crímenes de guerra’: [...] xvii) emplear veneno o armas envenenadas, xviii) emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares, o cualquier líquido, material o dispositivo análogos, xx) emplear armas, proyectiles, materiales, y métodos de guerra que, por su propia naturaleza causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho internacional”.

119 Como el Tribunal Especial para el Líbano, con sede en La Haya.

nueva convención sobre terrorismo químico y biológico para cubrir la laguna en el derecho internacional. La controversia permanece abierta, mientras el grupo de trabajo sobre terrorismo químico sigue sus trabajos, pero sin llegar a consolidar su institucionalización. De forma paralela, las misiones de inspección del llamado Mecanismo de Investigación Conjunto OPAQ-ONU (Joint Investigative Mechanism, o JIM) siguen operando en Siria y enfrentándose a escenarios de ataques químicos en los que están involucrados tanto fuerzas regulares como actores no estatales. Las divergencias surgidas en el Consejo Ejecutivo de la OPAQ en 2017 en torno a la responsabilidad del uso de armas químicas en dicho país, que su último informe ese año el JIM atribuía a fuerzas gubernamentales los ataques más recientes, han debilitado su autoridad, llegándose a cuestionar por parte de Rusia la imparcialidad del organismo y sus conclusiones.

Control de exportaciones químicas

El Grupo de Australia fue creado en 1984, cuando varios Gobiernos occidentales adoptaron medidas específicas para regular la exportación de diversas sustancias susceptibles de ser utilizadas en la fabricación de armas químicas¹²⁰. Este proceso fue motivado por la violación del Protocolo de Ginebra de 1925 por Irak en la guerra contra Irán, y las pruebas de que dicho país había obtenido a través del comercio internacional gran parte del material necesario para su programa de armas químicas. Actualmente, los 42 participantes en el Grupo de Australia reconocen que las medidas habituales para regular las exportaciones no pueden reemplazar la observancia estricta y universal del Protocolo de Ginebra de 1925, de la Convención de Armas Bacteriológicas y Toxínicas de 1975 y de la Convención de Prohibición de Armas Químicas de 1997. Todos sus miembros son Estados parte del Protocolo y de ambas Convenciones. El apoyo a estos instrumentos y a sus objetivos sigue siendo la finalidad prioritaria de los países que participan en el Grupo Australia. Sus objetivos son los siguientes¹²¹:

- Adoptar y aplicar las directrices para la transferencia de productos químicos o biológicos sensibles.
- Aplicar un sistema eficaz de control de las exportaciones que imponga controles nacionales a todos los productos comprendidos en las listas comunes de control y que esté basado en un régimen regulador apropiado.

120 Ver: www.australiagroup.net.es

121 *Ibidem*.

- Imponer penas y sanciones legales a la violación de los controles.
- Disponer de los cauces pertinentes para el intercambio de información, aceptando el carácter confidencial de los datos intercambiados, creando los cauces apropiados para los debates entre expertos y poniendo en marcha un sistema de notificación de las denegaciones que salvaguarde el secreto comercial.
- Establecer listas comunes de control para los siguientes productos: precursores de armas químicas, sustancias químicas de doble uso y tecnología y sistemas informáticos asociados, lista de control de equipos biológicos de doble uso y tecnología y sistemas informáticos asociados; agentes biológicos; patógenos vegetales; y patógenos animales.

Las directrices del Grupo de Australia incluyen la amenaza terrorista como uno de los criterios que deben tenerse en cuenta a valorar la concesión de licencias de sustancias químicas (y biológicas) sensibles¹²²:

“The purpose of these Guidelines is to limit the risks of proliferation and terrorism involving chemical and biological weapons (CBW) by controlling tangible and intangible transfers that could contribute to CBW activities by states or non-state actors, consistent with Article III of the Biological Weapons Convention, Article I of the Chemical Weapons Convention, and all relevant United Nations Security Council Resolutions. In accordance with Article X of the Biological Weapons Convention and Article XI of the Chemical Weapons Convention, these Guidelines are not intended to impede chemical or biological trade or international cooperation that could not contribute to CBW activities or terrorism. These Guidelines, including the attached Australia Group (AG) control lists and subsequent amendments thereto, form the basis for controlling transfers to any destination beyond the Government’s national jurisdiction or control of materials, equipment, technology and software that could contribute to CBW activities. The Government will implement these Guidelines in accordance with its national legislation.

- 1) *These Guidelines will be applied to each transfer of any item in the AG control lists. However, it is a matter for the Government’s discretion to determine whether and to what extent to apply expedited licensing measures in the case of transfers to destinations it judges possess consistently excellent non proliferation credentials. Vigilance will be exercised in the consideration of all transfers of items on the*

122 Australia Group: Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items, 2015, puntos 1-4. Disponible en: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>

AG control lists. Transfers will be denied if the Government judges, on the basis of all available, persuasive information, evaluated according to factors including those in paragraph 3, that the controlled items are intended to be used in a chemical weapons or biological weapons program, or for CBW terrorism, or that a significant risk of diversion exists. It is understood that the decision to transfer remains the sole and sovereign judgment of the Government.

- 2) *In fulfilling the purposes of these Guidelines, national export control legislation, including enforcement and sanctions for violations, plays an important role.*
- 3) *To fulfil the purposes of these Guidelines, the evaluation of export applications will take into account the following non-exhaustive list of factors:*
 - a) *Information about proliferation and terrorism involving CBW, including any proliferation or terrorism-related activity, or about involvement in clandestine or illegal procurement activities, of the parties to the transaction”.*

La coordinación del control de exportaciones nacionales ayuda a los miembros del grupo a cumplir sus obligaciones con respecto a ambas convenciones. La aplicación por cada uno de los participantes de medidas reguladoras de las exportaciones contribuye al cumplimiento de las obligaciones fundamentales derivadas de la Convención de Prohibición de Armas Químicas, con el compromiso de impedir la proliferación de estas armas entre Estados o entre actores no estatales.

Medidas contra el terrorismo biológico

A pesar de los antecedentes históricos conocidos de uso de agentes biológicos en conflictos militares con métodos arcaicos, no han llegado a materializarse todavía en una realidad como sistema de armas en organizaciones militares modernas. Sin embargo, los avances en la biotecnología y la genética permiten pensar desde un punto de vista técnico que algún día estas armas podrían ser desarrolladas. Pueden destacarse aquí tres instrumentos internacionales, uno jurídico —la Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Toxínicas— y dos políticos —el Mecanismo de Investigación del Secretario General de las Naciones Unidas y el Grupo de Australia—. Los tres deben combinarse para optimizar la prevención de amenazas biológicas y la gestión del biorriesgo.

En el ámbito militar un agente biológico se define como “microorganismo o producto de microorganismo (toxina) capaz de originar enfermedad en el

hombre, animales o plantas, o más raramente, de deteriorar el material”¹²³. Teóricamente, un programa de armas biológicas requiere la culminación de las siguientes fases: adquisición del agente biológico; cultivo del agente biológico; procesamiento del agente para su diseminación; desarrollo de un sistema y vector de diseminación¹²⁴. Muchos Estados tienen programas de investigación en este ámbito, normalmente orientados a la defensa y a la prevención de ataques biológicos. Actualmente no se tiene constancia de ningún ejército que tenga sistemas operativos de armas biológicas ofensivas.

Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Toxínicas

Cuando se negoció la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CABT) en los años 70¹²⁵, se consideraba que este tratado sería un elemento fundamental en la estructura del régimen de no proliferación y desarme. Varias décadas más tarde, tras su entrada en vigor en 1975, esta convención sigue siendo el punto débil del régimen internacional de no proliferación, ya que no ofrece las herramientas necesarias para prevenir este riesgo, más allá del compromiso jurídico de los Estados parte, ni para prevenir el terrorismo biológico¹²⁶. El alcance de la Convención se define en el artículo 1º, donde se incluyen los

123 Definición del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra. En esta definición pueden incluirse bacterias, toxinas, hongos, protozoos, clamidias, rickettsias y virus. Por otra parte, pueden incluirse entre las amenazas biológicas los biorreguladores, que son sustancias químicas o productos metabólicos que pueden tener efectos incapacitantes o letales, en caso de poder ser aislados y diseminados en cantidad suficiente. Los microorganismos pueden sufrir manipulaciones genéticas, dado el desarrollo actual de la biología molecular. Ver: Cique Moya, Alberto, “Agentes biológicos”, *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada, Cuadernos de Estrategia*, nº 153, 2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 121-123.

124 *Ibidem*, pp. 130 y ss.

125 La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CABT) fue el primer tratado de desarme y no proliferación multilateral que prohibía la producción de una categoría completa de armas al prohibir el desarrollo, producción, y almacenamiento de armas bacteriológicas y toxínicas, obligando además a su destrucción. La Convención, complementaria al Protocolo de Ginebra de 1925, entró en vigor en 1975. Sus depositarios son EE. UU., Reino Unido y Rusia. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, Londres, Moscú, Washington, 1972. BOE de 11-07-1979, nº 165.

126 Ver Salazar Serantes, Gonzalo de, “La VII Conferencia de Examen de la Convención de Armas Bacteriológicas y Toxínicas: balance y perspectivas”, documento de opinión 15/2012, Madrid:

agentes microbianos y otros agentes biológicos o toxinas, así como sus sistemas de vectores (con excepciones para fines médicos y defensivos), y en especial armas, equipos o vectores diseñados para utilizar dichos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados. La CABT carece de un protocolo de verificación para observar su cumplimiento.

Aunque la experiencia de las últimas décadas permitiría concluir que la amenaza de las armas biológicas no ha sido hasta la actualidad inminente, la situación podría cambiar en el futuro. Más allá del debate durante los últimos años sobre la verificación como instrumento fundamental de la confianza en el cumplimiento, se plantea el problema de la potencial amenaza terrorista con agentes biológicos.

Aunque el uso de armas bacteriológicas y tóxicas en el campo de batalla y en el contexto de un conflicto militar no puede ser excluido en el futuro, los analistas coinciden en que el riesgo es poco probable en el contexto geopolítico actual. Los efectos indiscriminados e impredecibles de las armas biológicas tal como se piensa hoy que pueden ser construidas hacen de ellas un multiplicador de fuerza de eficacia difícil de determinar. Sin embargo, hay una creciente preocupación por el posible uso de agentes biológicos o actores no estatales con fines terroristas, para los que el efecto indiscriminado o impredecible no sería un obstáculo. En este contexto, puede contemplarse también el riesgo de que agentes biológicos se empleen contra la agricultura y la ganadería. El desarrollo de la biología y la genética en los últimos años tiene implicaciones no solo para las aplicaciones prácticas de tipo científico, sino también para el desarrollo de procedimientos con evidentes riesgos para la seguridad.

El desarrollo técnico de vehículos aéreos no tripulados, sistemas de nebulización y aerosoles abre también nuevas perspectivas a modelos de lanzamiento y dispersión aptos para el uso de actores no estatales. Todo ello hace pensar en la necesidad de un análisis que incluya todo el espectro de los riesgos biológicos y de su control partiendo de la identificación de las enfermedades naturales y los brotes epidémicos, así como las amenazas surgidas en torno a los organismos genéticamente modificados, resistencia a antibióticos y medicamentos

IEEE, 2012. *La VII Conferencia de Examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción* se celebró en Ginebra del 5 al 22 de diciembre de 2011. Sus resultados han sido muy limitados, ya que no se han dado pasos relevantes en ninguna de las cuestiones fundamentales para reforzar las garantías de cumplimiento. Ver también: *Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Final Document*, BWC/CONF.VII. UN, Ginebra, 2 de diciembre de 2011.

empleados hasta la actualidad, etc., y los posibles accidentes en laboratorios¹²⁷. La dialéctica entre seguridad y prioridades de desarrollo técnico-científico e industrial está en la base del conflicto político que caracteriza el debate sobre el artículo X de la Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Tóxicas (CABT).

En la CABT existen lagunas importantes. Por ejemplo, hay un desfase conceptual entre la aplicación nacional y el alcance del artículo IV en lo referente a su posible y necesaria aplicación a la prevención del terrorismo biológico en el marco nacional. Esto es aún más importante si se tiene en cuenta la creciente accesibilidad de las sustancias, tecnologías e instrumentales relacionados con los agentes biológicos y su posible uso ofensivo con fines terroristas.

Mecanismo de investigación del Secretario General de las Naciones Unidas

Hasta ahora solo se dispone como instrumento de reacción de la ONU del Mecanismo de investigación del Secretario General de las Naciones Unidas, desarrollado como respuesta a las acusaciones cruzadas relativas a la “lluvia amarilla” en los años 70¹²⁸ y también al empleo de armas químicas durante la guerra Irán-Irak en los años 80. Este mecanismo de investigación fue consolidado gradualmente y potenciado en 2006 por la Resolución 60/288 de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 20 de septiembre de 2006, exhortando al Secretario General a actualizar la lista de expertos y laboratorios disponibles, así como las directrices y procedimientos técnicos apropiados para una investigación eficiente y rápida de un uso alegado de armas químicas o biológicas. Esta medida se adoptó en el marco de la Estrategia Global contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, considerando un posible uso por parte de agentes no estatales.

Según la Resolución 60/288, para evitar un atentado con armas biológicas y asegurar la preparación para esa eventualidad es necesario fortalecer los sistemas de salud pública estatales, lo que contribuirá a privar de sus blancos y del efecto deseado a terroristas que pretendan utilizar agentes patógenos. Aunque Organización Mundial de la Salud (OMS) ha proporcionado asistencia técnica a los Estados a mejorar sus sistemas de salud pública, es preciso potenciar esta

127 Stroot, P. y Jenal, U., “A New Approach: Contributing to BWC Compliance Via Biosafety, Biosecurity and Biorisk Management”, *Non Proliferation Review*, vol. 18, nº 3, noviembre, 2010, pp. 545-555.

128 En 1981 EE. UU. acusó a la URSS de utilizar armas químicas con micotoxinas en el Sudeste Asiático durante los años 70. El incidente fue investigado por las Naciones Unidas, pero sin resultados concluyentes sobre el origen de esta plaga.

actividad con el apoyo de los Estados miembros en forma de recursos, voluntad política o cooperación.

Se fija como objetivo la creación de una base de datos sobre incidentes biológicos, así como el intercambio de información para facilitar la evaluación de las amenazas y los riesgos, y prestar apoyo a las investigaciones criminales¹²⁹.

Por otra parte, la resolución también señala la necesidad de actualizar la lista de expertos y laboratorios biológicos que están a disposición del secretario general. Además, las Naciones Unidas deben mejorar la coordinación en la planificación de una respuesta ante un atentado terrorista con armas de destrucción masiva examinando y mejorando la eficacia del mecanismo de coordinación interinstitucional existente para prestación de asistencia y operaciones de socorro. Esto incluye la evaluación de riesgos, la gestión de la respuesta de emergencia y las crisis, y el apoyo a las víctimas, así como los planes de respuesta de emergencia para responder con rapidez y eficacia a las emergencias humanitarias en general¹³⁰.

Sin embargo, todavía no existe un mecanismo internacional consolidado preventivo ni de respuesta. En este sentido, en línea con la Estrategia Global contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, el espectro de los riesgos biológicos y de su control debería ser la base de un sistema más elaborado en el que los Estados colaboren con superestructuras internacionales partiendo de la identificación de las enfermedades naturales y los brotes epidémicos, así como las amenazas surgidas en torno a los organismos genéticamente modificados, resistencia a antibióticos y medicamentos empleados hasta la actualidad, incluidos los posibles accidentes en laboratorios. Estos elementos formarían parte del concepto de *salud pública*.

129 A/60/825. *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del Secretario General. Temas 46 y 120 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio Unidos contra el terrorismo*, sexagésimo período de sesiones, Nueva York: Asamblea General de NN. UU., 27 de abril de 2006.

130 *Ibidem*.

Control de exportaciones biológicas: el Grupo de Australia

El Grupo de Australia, creado en 1984, ha sido ya descrito en el epígrafe sobre la prevención del terrorismo químico¹³¹. Entre sus objetivos se incluye la adopción y aplicación de directrices para la transferencia de productos biológicos sensibles, con sistemas eficaces de control de las exportaciones que impongan controles nacionales a todos los productos comprendidos en las listas comunes de control, y disponer de los cauces adecuados para el intercambio de información. Las listas comunes de control incluyen equipos biológicos de doble uso y tecnología y sistemas informáticos asociados; agentes biológicos; patógenos vegetales; y patógenos animales. Sin embargo, no existen controles suficientes en los mercados nacionales para las transacciones internas.

Las directrices del Grupo de Australia incluyen la amenaza terrorista con sustancias patógenas como uno de los criterios que deben tenerse en cuenta a valorar la concesión de licencias de sustancias biológicas sensibles¹³²: “*The purpose of these Guidelines is to limit the risks of proliferation and terrorism involving chemical and biological weapons (CBW) by controlling tangible and intangible transfers that could contribute to CBW activities by states or non-state actors [...]*”.

La aplicación de medidas reguladoras de las exportaciones se considera parte del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Armas Bacteriológicas y Tóxicas, con el compromiso de impedir la proliferación de armas biológicas, ampliando la interpretación del alcance a los actores no estatales en la lógica de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de NN. UU. Sin embargo, desde el punto de vista de los países no alineados habría también un conflicto de intereses en el ámbito del artículo X de la CABT sobre el alcance de la asistencia técnica a terceros Estados parte y su relación con las transferencias tecnológicas, que consideran limitadas por los controles a la exportación. Esta alegación no se justifica con los hechos y los datos reales de las transacciones.

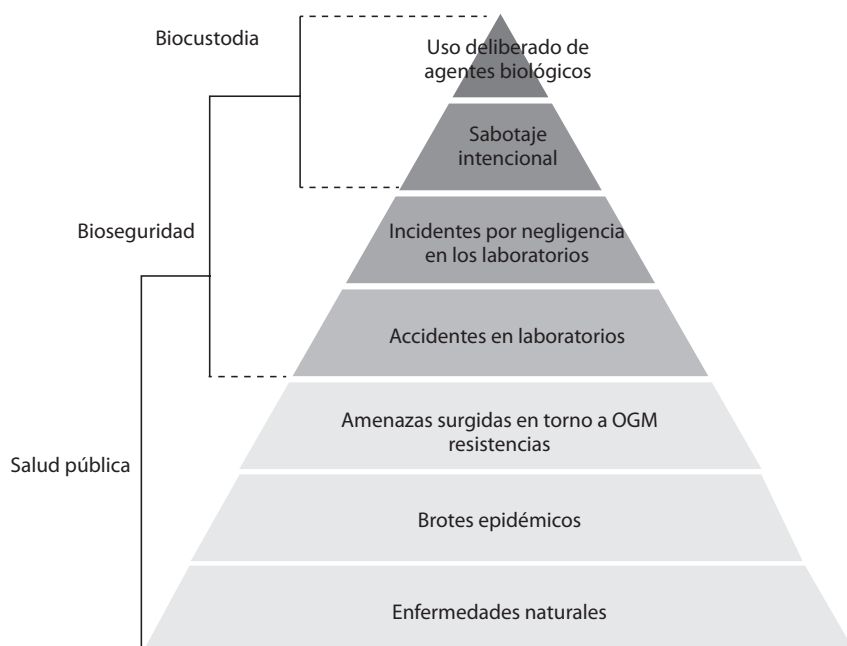
Biocustodia y gestión del biorriesgo

En el ámbito de la *bioseguridad* se incluiría tanto a los accidentes de laboratorio, ya insertados en el ámbito de la salud pública, como la negligencia y el sabotaje intencional en los laboratorios. Finalmente, el sabotaje intencional y el uso

131 Ver: www.australiagroup.net.es

132 Australia Group, Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items, 2015, punto. Disponible en: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>

deliberado de agentes biológicos quedarían en el ámbito de la *biocustodia*. Los elementos constitutivos del espectro de los riesgos biológicos formarían tres áreas interrelacionadas. La gestión del *biorrisgo* abarcaría los cuatro últimos elementos, es decir todos los de biocustodia y dos de bioseguridad.



Para ello, sería necesaria la adopción de un estándar universal de protección física mínima de los recursos nacionales e instalaciones sensibles con agentes biológicos, definido de acuerdo con una tipología internacional, y abarcando todo el espectro de la salud pública, la bioseguridad y la biocustodia para hacer más difícil el acceso no autorizado a estos materiales en el marco de la aplicación de la Resolución CSNU 1540¹³³.

Igualmente, sería conveniente un compromiso de reforzar los controles a la exportación de agentes biológicos y tecnologías asociadas, incluyendo el equipo de laboratorio y material de doble uso, con el fin de que las transferencias comerciales tengan en cuenta las seguridades que puede ofrecer el destinatario final

133 Para alcanzar este fin podría contarse con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y adoptarlas como compromiso multilateral.

para asegurar los usos pacíficos bajo estricto control nacional y evitando el riesgo de desviación. Esto implicaría adoptar una lista de control de agentes biológicos y tecnologías comúnmente aceptada por la comunidad internacional y un modelo de garantías por parte del Estado receptor y del exportador mediante certificados de último destino y licencias de exportación e importación, incluyendo garantías gubernamentales en los casos en los que sea necesario, basadas en la seguridad de la protección física por el destinatario.

El desarrollo de un mecanismo multilateral de investigación forense a través de una red de laboratorios supervisada por la Organización Mundial de la Salud donde puedan llevarse a cabo investigaciones forenses para clarificar casos de uso de agentes biológicos en el marco del Mecanismo de investigación del Secretario General de las Naciones Unidas sería también un elemento complementario de gran utilidad.

Medidas contra el terrorismo nuclear

Las medidas preventivas contra el terrorismo nuclear han sido objeto de atención en muchos Estados desde hace décadas. Aunque todavía no ha habido ningún caso de uso terrorista con materiales nucleares o radiactivos con impacto real, han sido tantos los casos de tráfico ilícito de este tipo de materiales que hoy permiten deducir la existencia de importantes riesgos. Igualmente, la posibilidad de ataques terroristas convencionales contra instalaciones nucleares es otro de los riesgos a la seguridad a los que se enfrentan muchos países. Desde la experiencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los hallazgos posteriores en Afganistán sobre el interés de Al Qaida en tener acceso a materiales nucleares y radiactivos, los análisis de hipotéticos escenarios de ataques terroristas con materiales nucleares y radiactivos permiten pensar en un cambio cualitativo desde principios del siglo XXI.

Regresando al modelo teórico en el que puede inscribirse el concepto de *amenaza terrorista nuclear* y la *respuesta del Estado*, ya citado en páginas anteriores, puede concebirse un esquema en el que los elementos constitutivos se estructuran en un modelo de anillos concéntricos sobre la totalidad del territorio (territorio; población; infraestructuras; suministros esenciales del sistema; sistemas de control, comunicaciones y adopción de decisiones, incluida administración y gobierno; y sistema de protección proporcionado por las fuerzas armadas y de seguridad del Estado)¹³⁴,

134 Adaptando a este caso el modelo de análisis de John Warden. Ver: Warden, John A., "Air Theory for the Twenty First Century", *Airpower Journal*, Maxwell: The Air University. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/battle/chp4.html>

siendo el anillo exterior el dispositivo del sistema de seguridad del Estado, y el núcleo central el constituido por el Gobierno, las instituciones y sus sistemas de comunicaciones.

La incidencia de la amenaza del terrorismo nuclear se concentraría normalmente en áreas específicas de las tres secciones centrales, afectando principalmente a la infraestructura nuclear, al sistema de suministros esenciales —en la medida en la que podría afectar al suministro de energía y a la contaminación de los alimentos y del agua— y también a la población en general. En la práctica, los cinco elementos descritos se integran en subsistemas de menor entidad en los que infraestructuras, suministros esenciales, fuerzas de protección y sistemas de control están integrados¹³⁵. En esta visión global de una entidad estatal es preciso distinguir cómo los distintos elementos se integran en el mundo real en dichos subsistemas, sean infraestructuras, redes de comunicaciones o de suministros esenciales para todo el sistema. De este modelo se puede deducir la existencia de varios factores que caracterizan este tipo de amenazas:

- La vulnerabilidad de los Estados en el ámbito de las infraestructuras y materiales sensibles, como los nucleares y radiactivos.
- Las consecuencias negativas de perder el control sobre el terreno en caso de una agresión de esta naturaleza.
- Los efectos psicológicos, políticos, económicos y para la salud pública de un ataque terrorista con medios nucleares/radiactivos o contra instalaciones que los contengan.
- El impacto negativo y las consecuencias de un ataque de precisión contra objetivos predeterminados en instalaciones del sistema energético.
- El impacto político y psicológico a través de los sistemas de información y comunicación de una agresión de esta naturaleza.

Es improbable el uso por actores no estatales de armas con materiales fisibles utilizados para la fabricación de armas nucleares¹³⁶. En la práctica, la amenaza

135 Ejemplo de ello es una central nuclear, situada en un territorio, con infraestructura técnica, el personal que la opera; suministros de agua, energía y combustible nuclear; sistema y personal de protección física; sistema de control, comunicaciones y centro y redes de adopción de decisiones.

136 Uranio 235 y Plutonio 239. Sobre la composición de las armas atómicas, ver: Evans, G. y Kawaguchi, Y., *Eliminating Nuclear Threats. Report of the International Commission on Nuclear Non Proliferation and Disarmament*, Canberra/Tokio: International Commission on Nuclear Non Proliferation and Disarmament, 2009, pp. 40 y ss; y Barnaby, Frank, *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, Londres: Granta Publications, 2003, pp. 18 y ss.

más probable es un atentado con un artefacto explosivo de dispersión radiológica (con fuentes radiactivas, residuos de combustible nuclear gastado o con pequeñas cantidades de material nuclear), o bien un atentado contra instalaciones nucleares o los sistemas de transporte del material nuclear.

El organismo internacional de energía atómica

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) fue establecido por las Naciones Unidas en 1957 como organización independiente, y actualmente tiene 168 Estados miembros. Es la principal organización multilateral de cooperación científica y técnica en el uso pacífico de la tecnología nuclear, las medidas de verificación para la no proliferación nuclear y el apoyo a la seguridad física y tecnológica de las instalaciones y materiales nucleares o radiactivos¹³⁷.

Además, el OIEA ofrece apoyo a la seguridad nuclear tecnológica y física con el fin de proteger a las personas, la sociedad y el medio ambiente de los efectos nocivos de la radiación ionizante¹³⁸. La protección de las personas y el medio ambiente contra los efectos nocivos de la radiación ionizante es un elemento central de la actividad del OIEA, cuya asistencia también facilita las condiciones de seguridad física y tecnológica en el transporte, la manipulación y el uso de los materiales radiactivos relacionados con las tecnologías del ciclo del combustible nuclear, las fuentes radiactivas para la producción de energía y otros fines relacionados con las radiaciones. Según el propio organismo: “La seguridad física nuclear se centra en la prevención y detección de actos delictivos o actos intencionales no autorizados que están relacionados con materiales nucleares, otros materiales radiactivos, instalaciones conexas o actividades conexas, o que vayan dirigidos contra ellos, así como en la respuesta a esos actos”¹³⁹.

El OIEA creó una Oficina de Seguridad física Nuclear en 2001 —actualmente integrada en la estructura del Organismo como División de Seguridad Física— y

137 El OIEA presta asistencia a sus Estados Miembros en las aplicaciones de la ciencia y la tecnología nucleares con fines pacíficos, y también facilita la transferencia de la tecnología y conocimientos nucleares a los Estados miembros. Otra de las funciones principales del OIEA es impedir la proliferación de las armas nucleares mediante la detección temprana de la desviación de materiales nucleares o el uso indebido de la tecnología nuclear mediante un sistema de inspecciones llamadas “salvaguardias”. Ver <https://www.iaea.org/es/topics/>

138 *Ibidem*.

139 “Objetivo y elementos esenciales del régimen de seguridad física nuclear de un Estado”, Colección de Seguridad física nuclear del OIEA n° 20, Viena: Organismo Internacional de Energía Atómica, 2014, p. 1.

ha desarrollado programas, recomendaciones y planes de asistencia técnica y de formación que han ganado importancia en los últimos años. El objetivo prioritario de estas actividades es la prevención mediante la concienciación y el desarrollo de capacidades de los Estados miembros. Dado que más de un 80 % de los recursos de la División de Seguridad Física procede de contribuciones voluntarias, se plantean problemas de sostenibilidad y de programación a medio plazo. También hay limitaciones derivadas de las diferentes prioridades políticas y enfoques de percepción de la amenaza que existen en distintas regiones del mundo, especialmente entre países industrializados y países en desarrollo.

Las posibilidades de transferir grandes cantidades de materiales nucleares de grado militar en transacciones ilícitas son escasas. Sin embargo, el tráfico ilegal de pequeñas cantidades de materiales nucleares o de fuentes radiactivas puede tener implicaciones para la seguridad¹⁴⁰. Las transacciones ilícitas de materiales radiactivos pueden dar lugar a exposiciones a dosis fatales de radiación, con consecuencias graves para la salud pública¹⁴¹. El conjunto de medidas de protección física, contabilidad y control de estos materiales constituye el punto de partida de un sistema de seguridad y protección integral. Pese al elevado número de casos de tráfico irregular de materiales nucleares y radiactivos en todo el mundo, solo un pequeño número de incidentes tiene consecuencias importantes para la seguridad.

El OIEA creó en 1995 una Base de Datos sobre Incidentes y Tráfico Ilícito, a raíz del creciente número de incidentes de tráfico ilegal en la última década del siglo XX (llamada *Illicit Trafficking Database, ITDB*, en inglés). La ITDB contiene información procedente de 122 Estados participantes y de determinadas organizaciones internacionales. De manera voluntaria se comparten datos sobre incidentes en los que materiales nucleares y otros materiales radiactivos han quedado fuera de control regulatorio, sea porque han desaparecido o porque han sido

140 Se entiende por *tráfico ilícito*: “todo desplazamiento intencionado no autorizado o comercio de materiales nucleares u otros materiales radiactivos, en particular los que se realicen con fines delictivos posibles o demostrados”, según la definición acordada en la reunión de puntos de contacto de la ITDB en 2015. Junta de Gobernadores del OIEA. *Informe sobre la Seguridad Física Nuclear de 2017*, Conferencia General GOV/2017/31-GC(61)/14, punto 16 del orden del día provisional de la Conferencia (GC(61)/1 y Add.1), 9 de agosto de 2017, Viena: OIEA, 2017, pp. 3 y 4.

141 Las fuentes radiactivas tienen diversos usos en la industria, la medicina, la investigación, etc. Son fuentes radiactivas el Cesio-137, Americio-241, Estroncio-90, Californio-252, Cadmio-109, Cobalto-60, y el berilio, entre otras. La exposición a radiaciones de estas fuentes radiactivas es nociva para la salud. Es posible su empleo para la fabricación de armas radiológicas por su capacidad de contaminación radiactiva y de alteración del funcionamiento de sistemas electrónicos insuficientemente protegidos.

descubiertos en otros lugares donde no debían encontrarse. Los analistas del OIEA la estudian para detectar tendencias y características que puedan contribuir a prevenir un uso indebido de estos materiales. Puede tratarse de delitos de contrabando que podrían contribuir a perpetrar atentados terroristas, pero también puede ser, en la mayoría de los casos, consecuencia de acciones erróneas e involuntarias en la gestión de fuentes radiactivas hospitalarias o industriales, activas o en desuso¹⁴².

Entre 1993 y 2012, los participantes en la ITDB notificaron 2.331 incidentes confirmados. De este número, 419 incidentes estaban relacionados con la posesión no autorizada y actividades delictivas conexas (incluido el intento de venta), pero solo 16 implicaban uranio muy enriquecido o plutonio¹⁴³. En ningún caso había cantidades suficientes para fabricar un arma nuclear rudimentaria, pero su existencia refleja un riesgo importante.

Otros 615 casos estaban vinculados con el robo o la pérdida de materiales (por ejemplo, su desaparición de una instalación industrial) y 1.244 casos relacionados con otras actividades no autorizadas. Las notificaciones de incidentes correspondientes al primer grupo han disminuido en los últimos años, pero las demás han aumentado¹⁴⁴. El 30 de junio de 2017 la cifra total de había ascendido a 3.138 incidentes, sin embargo, en el último año no se produjo ningún incidente relacionado con uranio muy enriquecido o plutonio¹⁴⁵.

En todo caso, la determinación de tendencias en las estadísticas puede ser difícil, ya que es posible que la evolución ascendente también refleje mejoras en las capacidades nacionales de detección y notificación, y no siempre correspondan a un aumento real del número de incidentes. Hay una serie de usuarios externos de la ITDB que reciben también la información de carácter no reservado del formulario de notificación de incidentes¹⁴⁶.

142 División de Información Pública del OIEA, *Seguimiento del tráfico ilícito: La base de datos del OIEA sobre incidentes y tráfico ilícito*. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull54-2/54202012222_es.pdf

143 *Ibidem*.

144 *Ibidem*.

145 *Informe sobre la Seguridad Física Nuclear de 2017*, Conferencia General GOV/2017/31-GC(61)/14, punto 16 del orden del día provisional de la Conferencia (GC(61)/1 y Add.1), 9 de agosto de 2017.

146 Las Naciones Unidas, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional, el Comité Internacional de Transportes Ferroviarios, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización de Cooperación

La Resolución 1540, adoptada en 2004 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estaba motivada precisamente por la conciencia de la amenaza terrorista asociada al riesgo de que agentes no estatales pudieran adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, o traficar con ellas¹⁴⁷. Sin embargo, existía ya entonces un antecedente importante: la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares de 1980. Posteriormente, el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (2005) y la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (2006) reforzaron el marco de la seguridad física nuclear. La Estrategia Global contra el Terrorismo de NN. UU. retomó en 2006 los principios establecidos previamente en este campo para consolidar los mecanismos creados hasta entonces y esbozó las líneas prioritarias para desarrollar nuevas políticas y mecanismos como parte de un proceso en curso. El Grupo de Suministradores Nucleares incluyó en sus directrices la perspectiva de la prevención del terrorismo nuclear, basada en los criterios de la resolución 1540, y la protección física de instalaciones nucleares con las recomendaciones del OIEA sobre protección física de materiales e instalaciones nucleares recogidas en la INFCIRC/225¹⁴⁸. Finalmente, las cuatro Cumbres de Seguridad Nuclear entre 2010 y 2016 sentaron las bases para el desarrollo posterior de una arquitectura internacional de seguridad física nuclear, con un cuerpo de doctrina que hoy está integrado en INTERPOL, ONUDD y el OIEA. El resultado es un conjunto de mecanismos, recursos y planes de acción que, aunque imperfectos y todavía en proceso de construcción, están mucho más avanzados que las otras dos áreas (química y biológica). Hay que distinguir en este ámbito los instrumentos jurídicos, las iniciativas multilaterales de carácter pragmático y la aportación de los organismos internacionales competentes.

Ferroviana, la Unión Postal Universal, la Organización Mundial de Aduanas, la Comunidad de Policías de América, la Comisión Europea (CE), incluido el Instituto de Elementos Transuránicos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Junta de Gobernadores del OIEA, *Informe sobre la Seguridad Física Nuclear de 2017*, Conferencia General GOV/2017/31-GC(61)/14, punto 16 del orden del día provisional de la Conferencia (GC(61)/1 y Add.1), 9 de agosto de 2017, Viena: OIEA, 2017, pp. 3 y 4.

147 Resolución 1540/2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.

148 INFCIRC/225/REVISION 5. *Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities*, Viena: IAEA, 2011.

Las Convenciones multilaterales

Convención sobre la Protección Física de Materiales (e instalaciones) Nucleares

La Convención se abrió a la firma en 1980¹⁴⁹ y entró en vigor el 8 de febrero de 1987. El depositario del tratado es el director general del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). La convención establece obligaciones para fortalecer las medidas de seguridad de materiales e instalaciones nucleares, contribuyendo así a la política de no proliferación nuclear. Aborda un problema de naturaleza diferente al terrorismo clásico y por primera vez integra en el derecho internacional medidas para prevenir el terrorismo nuclear, amenaza que empezaba a vislumbrarse en lagunas regiones del planeta. Tipifica como delito la posesión, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares sin autorización legal, y la amenaza del empleo de materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales. La convención de 1980 fue enmendada en 2005 para establecer la obligación jurídicamente vinculante de los Estados parte de proteger las instalaciones y los materiales nucleares de uso nacional con fines pacíficos, así como su almacenamiento y transporte. Además, sus disposiciones prevén una mayor cooperación entre los Estados para la aplicación de medidas de urgencia, localizar y recuperar el material nuclear robado o de contrabando, mitigar cualquier consecuencia radiológica del sabotaje y prevenir y combatir los delitos conexos. La enmienda entró en vigor en 2016. La Convención establece 12 principios fundamentales¹⁵⁰:

- 1) **Responsabilidad del Estado.** El establecimiento, la aplicación y el mantenimiento de un régimen de protección física en el territorio de un Estado es responsabilidad exclusiva de ese Estado.
- 2) **Responsabilidades durante el transporte internacional.** La responsabilidad de un Estado de asegurar que los materiales nucleares estén adecuadamente protegidos abarca el transporte internacional de los mismos, hasta que esa responsabilidad sea transferida adecuadamente a otro Estado, según corresponda.

149 Convención sobre la Protección Física de Materiales (e instalaciones) Nucleares, Viena / Nueva York, 1980 (en vigor desde 1987). Programme for Promoting Nuclear non Proliferation, en Treaties, Agreements and Other Relevant Documents, vol. II.

150 Convención sobre la Protección Física de Materiales (e instalaciones) Nucleares, Artículo 2 A de la versión enmendada. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127080>

- 3) **Marco legislativo y reglamentario.** El Estado tiene la responsabilidad de establecer y mantener un marco legislativo y reglamentario que regule la protección física. Dicho marco debe prever el establecimiento de requisitos de protección física aplicables e incluir un sistema de evaluación y concesión de licencias, u otros procedimientos para conceder autorización. Este marco debe incluir un sistema de inspección de instalaciones nucleares y del transporte para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones aplicables de la licencia u otro documento de autorización, y crear los medios para hacer cumplir los requisitos y condiciones aplicables, incluidas sanciones eficaces.
- 4) **Autoridad competente.** El Estado debe establecer o designar una autoridad competente encargada de la aplicación del marco legislativo y reglamentario, dotada de autoridad, competencia y recursos humanos y financieros adecuados para cumplir las responsabilidades que se le hayan asignado. El Estado debe adoptar medidas para garantizar una independencia efectiva entre las funciones de la autoridad competente del Estado y las de cualquier otra entidad encargada de la promoción o utilización de la energía nuclear.
- 5) **Responsabilidad del titular de la licencia.** Las responsabilidades por la aplicación de los distintos elementos de protección física en un Estado deben determinarse claramente. El Estado debe asegurar que la responsabilidad principal por la aplicación de la protección física de los materiales nucleares, o de las instalaciones nucleares, radique en los titulares de las respectivas licencias u otros documentos de autorización (por ejemplo, en los explotadores o remitentes).
- 6) **Cultura de la seguridad.** Todas las organizaciones que intervienen en la aplicación de la protección física deben conceder la debida prioridad a la cultura de la seguridad, a su desarrollo y al mantenimiento necesario para garantizar su eficaz aplicación en toda la organización.
- 7) **Amenaza.** La protección física que se aplica en el Estado debe basarse en la evaluación más reciente de la amenaza que haya efectuado el propio Estado.
- 8) **Enfoque diferenciado.** Los requisitos en materia de protección física deben basarse en un enfoque diferenciado, que tenga en cuenta la evaluación corriente de la amenaza, el incentivo relativo de los materiales, la naturaleza de estos y las posibles consecuencias relacionadas con la retirada no autorizada de materiales nucleares y con el sabotaje de materiales nucleares o instalaciones nucleares.
- 9) **Defensa en profundidad.** Los requisitos del Estado en materia de protección física deben reflejar un concepto de barreras múltiples y métodos de

protección (estructurales o de índole técnica, humana u organizativa) que el adversario debe superar o evitar para alcanzar sus objetivos.

- 10) **Garantía de calidad.** Se deben establecer y aplicar una política y programas de garantía de calidad con vistas a crear confianza en que se cumplen los requisitos específicos en relación con todas las actividades de importancia para la protección física.
- 11) **Planes de contingencia.** Todos los titulares de licencias y autoridades interesadas deben elaborar y aplicar, según corresponda, planes de contingencia (emergencia) para responder a la retirada no autorizada de materiales nucleares o al sabotaje de instalaciones nucleares o materiales nucleares, o a intentos de estos actos.
- 12) **Confidencialidad.** El Estado debe establecer requisitos para proteger la confidencialidad de la información cuya revelación no autorizada podría comprometer la protección física de los materiales nucleares e instalaciones nucleares.

Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear¹⁵¹

Se trata de un convenio de 2005 que entró en vigor en 2007. Como otros acuerdos posteriores a 2001, prevé la evolución de la amenaza terrorista hacia nuevos métodos que incluyen el uso de materiales nucleares. Desde esa perspectiva, el Convenio tipifica indirectamente el delito de “terrorismo nuclear”, aunque no define este concepto, contribuyendo al desarrollo de los instrumentos legales del Estado frente a esta amenaza. Abarca una serie de actos y objetivos posibles para ataques terroristas, entre ellos las centrales y los reactores nucleares. El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear contempla como delito tanto la amenaza como la tentativa de cometer dichos delitos o de participar en ellos en calidad de cómplice¹⁵²:

Artículo 2.

1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien, ilícita e intencionalmente: a) Posea material radiactivo o fabrique o posea un dispositivo: i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o ii) Con el

151 *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear*, Nueva York, 14 de septiembre de 2005, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de abril de 2005; todavía no ha entrado en vigor. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf>

152 *Ibidem*.

- propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; b) Utilice en cualquier forma material radiactivo o un dispositivo, o utilice o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo: i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; o iii) Con el propósito de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto.
2. También comete delito quien: a) Amenace, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, con cometer un delito en los términos definidos en el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; o b) Exija ilícita e intencionalmente la entrega de material radiactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, o mediante el uso de la fuerza.
 3. También comete delito quien intente cometer cualesquiera de los actos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo.
 4. También comete delito quien: a) Participe como cómplice en la comisión de cualesquiera de los actos enunciados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo; o b) Organice o instigue a otros a los efectos de la comisión de cualesquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo; o c) Contribuya de otro modo a la comisión de uno o varios de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 o 3 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencionada y hacerse con el propósito de fomentar los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate.

Se establece en el Convenio que los delincuentes implicados deberán ser enjuiciados o extraditados. También exhorta a los Estados parte a que cooperen en la prevención de atentados terroristas, a intercambiar información y a prestarse asistencia mutua en las investigaciones penales y los procedimientos de extradición. En el Convenio se contempla la prestación de asistencia a los Estados afectados en las situaciones de crisis y en las situaciones posteriores a la mismas.

Control de exportaciones nucleares

El Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) tiene su origen en el llamado Club de Londres para el control de exportaciones y fue creado en 1975. Se compone

actualmente de 48 países que persiguen el objetivo de contribuir al régimen de no proliferación nuclear mediante directrices para controlar las exportaciones nucleares o relacionadas con la tecnología nuclear¹⁵³.

El GSN tiene dos grupos de directrices, incluidas en la INFCIRC/254. El primer grupo de directrices¹⁵⁴ se refiere a la exportación de equipos de tecnología exclusivamente nuclear, que abarca el material nuclear, reactores y equipo industrial nuclear, material no nuclear para los reactores, plantas y equipo para el procesamiento y conversión del material nuclear, así como fabricación del combustible y del agua pesada, y tecnología relacionada con cada uno de los anteriores.

El segundo grupo de directrices¹⁵⁵ está relacionado con la exportación de equipos de doble uso y tecnologías que, no siendo nucleares en sí mismas, pueden contribuir al desarrollo de programas nucleares ajenos al sistema de salvaguardias. Todas estas directrices tienen como objetivo asegurar que el comercio pacífico de equipo para la producción de energía nuclear con fines pacíficos no contribuye a la proliferación de tecnología nuclear con fines militares o a la fabricación de artefactos nucleares explosivos. El GSN, cuyo Punto de Contacto está en Viena, tiene carácter informal y no es una organización internacional. Sus decisiones sobre las directrices se adoptan por consenso, pero su aplicación es competencia de los órganos nacionales competentes de los llamados “gobiernos participantes” (comisiones interministeriales de control de exportaciones en cada uno de los Estados miembros). Cada país tiene, por tanto, su propia normativa y sus controles internos coherentes con los del resto del grupo.

El GSN ha incluido en el punto 6 de sus directrices condiciones en materia de prevención del terrorismo de acuerdo con la resolución CSNU 1540 y de protección física de materiales e instalaciones nucleares según los estándares del OIEA, con el fin de prevenir usos delictivos de la tecnología nuclear¹⁵⁶:

“Suppliers should exercise a policy of restraint in the transfer of sensitive facilities, equipment, technology and material usable for nuclear weapons or other nuclear explosive devices, especially in cases when a State has on its territory entities that are the

153 INFCIRC/539 Rev.6, *The Nuclear Suppliers Group: Its Origins, Role and Activities*, Viena: IAEA, 22 de enero de 2015.

154 INFCIRC/254/Rev.13/Part 1, *Communication received from the Permanent Mission of the Republic of Korea to the International Atomic Energy Agency regarding Certain Member States’ Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology*, Viena: IAEA, 8 de noviembre de 2016.

155 *Ibidem*.

156 Punto 6 de la Parte 1 de las directrices. INFCIRC/254/Rev.13/Parte 1ª, pp. 2 y 3.

object of active NSG Guidelines Part 2 denial notifications from more than one NSG Participating Government.

(a) In the context of this policy, suppliers should not authorize the transfer of enrichment and reprocessing facilities, and equipment and technology therefore if the recipient does not meet, at least, all of the following criteria: (i) Is a Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and is in full compliance with its obligations under the Treaty; (ii) Has not been identified in a report by the IAEA Secretariat which is under consideration by the IAEA Board of Governors, as being in breach of its obligations to comply with its safeguards agreement, nor continues to be the subject of Board of Governors decisions calling upon it to take additional steps to comply with its safeguards obligations or to build confidence in the peaceful nature of its nuclear programme, nor has been reported by the IAEA Secretariat as a state where the IAEA is currently unable to implement its safeguards agreement. This criterion would not apply in cases where the IAEA Board of Governors or the United Nations Security Council subsequently decides that adequate assurances exist as to the peaceful purposes of the recipient's nuclear programme and its compliance with its safeguards obligations. For the purposes of this paragraph, "breach" refers only to serious breaches of proliferation concern; (iii) Is adhering to the NSG Guidelines and has reported to the Security Council of the United Nations that it is implementing effective export controls as identified by Security Council Resolution 1540; (iv) Has concluded an inter-governmental agreement with the supplier including assurances regarding non-explosive use, effective safeguards in perpetuity, and retransfer; (v) Has made a commitment to the supplier to apply mutually agreed standards of physical protection based on current international guidelines; and (vi) Has committed to IAEA safety standards and adheres to accepted international safety conventions".

En el punto 9 d) de las directrices se establece otra condición relacionada con la Resolución CSNU 1540¹⁵⁷:

"Suppliers should consider restraint in the transfer of items and related technology identified in the trigger list if there is a risk of retransfers contrary to the assurances given under paragraph 9(a) and (c) as a result of a failure by the recipient to develop and maintain appropriate, effective national export and transshipment controls, as identified by UNSC Resolution 1540".

157 *Ibidem*, punto 9, p. 6.

El punto 16 de las directrices también se refiere a la Resolución 1540 del CSNU¹⁵⁸:

“Suppliers should, where appropriate, stress to recipients the need to subject transferred trigger list items and related technology and trigger list items derived from facilities originally transferred by the supplier or with the help of equipment or technology originally transferred by the supplier to export controls as outlined in UNSC Resolution 1540. Suppliers are encouraged to offer assistance to recipients to fulfil their respective obligations under UNSC Resolution 1540 where appropriate and feasible”.

Finalmente, en la Parte 2 de las directrices del GSN, aplicable a las tecnologías de doble uso, el párrafo 4, sobre procedimientos de concesión de licencias a la exportación, también incluye criterios para la prevención del tráfico ilícito y del terrorismo nuclear¹⁵⁹:

“Suppliers should have in place legal measures to ensure the effective implementation of the Guidelines, including export licensing regulations, enforcement measures, and penalties for violations. In considering whether to authorize transfers, suppliers should exercise prudence in order to carry out the Basic Principle and should take relevant factors into account, including:

- (f) Whether the recipients have been engaged in clandestine or illegal procurement activities; [...]*
- (h) Whether there is reason to believe that there is a risk of diversion to acts of nuclear terrorism. [...]*
- (i) Whether there is a risk of retransfers of equipment, material, software, or related technology identified in the Annex or of transfers of any replica thereof contrary to the Basic Principle, as a result of a failure by the recipient State to develop and maintain appropriate, effective national export and transshipment controls, as identified by UNSC Resolution 1540”.*

Al aplicar las directrices se intenta evitar la obstaculización del comercio internacional y de la cooperación tecnológica. Las directrices facilitan el desarrollo del comercio proporcionando los medios con los que se puede desarrollar un programa de cooperación nuclear con fines pacíficos de forma coherente con las normas

158 *Ibidem*, punto 16, p. 7.

159 *Establishment of Export Licensing Procedures*, INFCIRC/254/Rev.10/Part 2, punto 4.

internacionales. El GSN tiene un ámbito de cobertura más amplio que el Comité Zangger, y tiene también dos listas de productos como referencia¹⁶⁰. Tras su adhesión al GSN, cada Estado miembro comunica unilateralmente al OIEA que en lo sucesivo aplicará este modelo de directrices.

La evolución tecnológica constante y el desarrollo y comercialización de tecnologías de doble uso en el ámbito civil conlleva un desfase entre las tecnologías disponibles en el mercado y los materiales y tecnologías bajo control. Existe una serie de componentes, materiales y tecnologías que, no estando sometidos a control, se situarían en una posición ambigua respecto de su necesidad de licencia de exportación en tanto en cuanto son susceptibles de ser empleados en un programa nuclear militar o en un acto de terrorismo nuclear.

La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN)

La IGTN fue lanzada conjuntamente en 2006 por Estados Unidos y la Federación Rusa en la Cumbre del G-8 en San Petersburgo. Tiene el objetivo de desarrollar la cooperación de un número creciente de Estados¹⁶¹ en el marco de la lucha contra el terrorismo, para que adopten medidas de prevención de atentados con materiales nucleares o radiactivos, basándose en ocho principios compartidos por los socios¹⁶²:

1. Establecer, si es necesario, y mejorar los sistemas de contabilización, control y protección física de materiales y sustancias nucleares, así como de otros materiales y sustancias radiactivos.
2. Reforzar la seguridad física de las instalaciones nucleares civiles.
3. Mejorar la capacidad para detectar materiales y sustancias nucleares y otros materiales y sustancias radiactivos a fin de prevenir el tráfico ilícito de tales materiales y sustancias, incluida la cooperación en las actividades de investigación y desarrollo de medios nacionales de detección que sean interoperables.

160 LISTA 1: Materiales nucleares, instalaciones, equipo, componentes y materiales que no son nucleares, pero se emplean en actividades nucleares (reactores de potencia, plantas de conversión y enriquecimiento de uranio, de producción de combustible, de reprocesamiento del mismo o de producción de agua pesada) y tecnología relacionada. LISTA 2: Materiales y tecnología de doble uso. *Ibidem*.

161 En 2017 tenía 86 Estados miembros.

162 Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear, “Declaración De Principios”, versión española. Disponible en: http://www.gicnt.org/documents/Spanish_SOP.pdf

4. Mejorar la capacidad de los participantes para buscar, confiscar y establecer un control seguro de materiales y sustancias nucleares u otros materiales y sustancias radiactivos de posesión ilícita y dispositivos que utilicen dichos materiales y sustancias.
5. Abstenerse de prestar refugio a terroristas y de proporcionar recursos financieros o económicos a terroristas que traten de adquirir o usar materiales y sustancias nucleares y otros materiales y sustancias radiactivos.
6. Garantizar que los respectivos marcos legales y reglamentarios nacionales sean adecuados y suficientes para exigir responsabilidad penal y, en su caso, civil a los terroristas y a aquellos que faciliten la comisión de actos de terrorismo nuclear.
7. Mejorar la capacidad de los participantes para responder, mitigar los efectos e investigar en casos de atentados terroristas con materiales y sustancias nucleares y otros materiales y sustancias radiactivos, incluido el desarrollo de medios técnicos para identificar materiales y sustancias nucleares y otros materiales y sustancias radiactivos que se hayan utilizado o puedan haberse utilizado en el incidente;
8. Promover el intercambio de información relativa a la represión de actos de terrorismo nuclear y su facilitación, tomando medidas apropiadas que sean compatibles con su legislación nacional y sus obligaciones internacionales a fin de proteger la confidencialidad de toda información que intercambien con ese carácter.

La IGTN no es una organización, sino una actividad multilateral, y su programa se ha centrado en los últimos años en el desarrollo de técnicas de prevención del terrorismo con materiales nucleares y radiactivos, con técnicas de detección, de análisis forense nuclear y de respuesta y mitigación de daños. La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear tiene dos copresidentes (Rusia y Estados Unidos), un Coordinador del Grupo de Aplicación y Evaluación, y tres Grupos de Trabajo especializados en técnicas forenses, detección, y respuesta y mitigación. En los últimos años la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear ha realizado una importante contribución para fortalecer las capacidades globales en la prevención, detección y respuesta ante el terrorismo nuclear. Los esfuerzos de colaboración fomentados por la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear son especialmente significativos a la luz de las cuatro Cumbres de Seguridad Física Nuclear entre 2010 y 2016.

Cumbres de Seguridad Nuclear

La iniciativa de convocar la primera Cumbre de Seguridad Física Nuclear en Washington en 2010 partió del presidente de EE. UU. Barack Obama, con el fin de

lanzar un programa internacional para la prevención de la amenaza del terrorismo nuclear¹⁶³. En 2010, los 47 Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la primera Cumbre respaldaron el objetivo del presidente de Estados Unidos —ya planteado en su discurso en Praga de 2009— de asegurar todo el material nuclear de grado militar para evitar su desvío a fines criminales. Los objetivos fundamentales de la Cumbre de Washington eran disuadir a grupos terroristas de recurrir a medios nucleares, reforzar la cooperación internacional y mejorar la seguridad física de los materiales nucleares en todo el mundo. Para ello, se planteó la transformación de la agenda internacional de seguridad nuclear en un esfuerzo multilateral y la adopción de comunicado conjunto que reflejase la responsabilidad de los Estados de proteger los materiales nucleares en su territorio, proporcionar ayuda a los países que carecían de capacidades propias, y fortalecer las instituciones e iniciativas que previenen el contrabando y la sustracción de materiales nucleares con fines ilícitos.

En las Cumbres de Seúl (2012) y de La Haya (2014) también se adoptaron comunicados¹⁶⁴ en los que se plasmaban los objetivos y avances en este proceso de cara a la última Cumbre de Seguridad Física Nuclear, que se celebró en 2016 en Washington. El objetivo final de este proceso era el establecimiento de un mecanismo eficaz en el marco de la arquitectura global de seguridad nuclear que permitiese la integración de los esfuerzos internacionales por parte de Estados y de organizaciones e iniciativas multilaterales con competencias y capacidades en este ámbito (OIEA, NN. UU., INTERPOL, Partenariado Global e IGTN).

Los tres comunicados de las cumbres de 2010, 2012 y 2014 y el Plan de trabajo adoptado en Washington reflejaron el compromiso de los Estados participantes para abordar las siguientes cuestiones¹⁶⁵:

163 El término “seguridad física nuclear” corresponde al concepto de prevención de incidentes provocados intencionadamente o por sabotaje. Las medidas de seguridad física nuclear se definen como aquellas dirigidas a “prevenir una amenaza de seguridad nuclear evitando actos intencionados criminales o no autorizados implicando o dirigidos a material nuclear, otro material radiactivo, instalaciones asociadas, o actividades asociadas, o a detectar o responder a incidentes de seguridad nuclear”. Ver: *International Atomic Energy Agency*, “Nuclear Security Recommendations on Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control”, Nuclear Security Series, nº 15, Viena: IAEA, 2011, página 30. El concepto de seguridad asociada a la prevención de accidentes y fallos técnicos y humanos corresponde al término “seguridad tecnológica nuclear”.

164 Ver: Nuclear Security Summit, *Seoul Communiqué*, 2012; y Nuclear Security Summit, *The Hague Communiqué*, 2014.

165 Información de la página del Departamento de Estado de EE. UU. sobre las Cumbres de Seguridad Nuclear. Disponible en: <http://www.nss2016.org/>

- Minimizar el uso de uranio altamente enriquecido (HEU).
- Reforzar la seguridad en las instalaciones nucleares a través de normativas nacionales y la aplicación de mejores prácticas.
- Conseguir una mayor adhesión a los instrumentos y las organizaciones internacionales como el Organismo Internacional de Energía Atómica.
- Establecer medidas para detectar y prevenir el tráfico ilícito de materiales radiactivos, nucleares y otros.
- Crear centros de excelencia, capacitar, desarrollar tecnología y coordinar la asistencia en seguridad nuclear.
- Adoptar medidas concretas para aumentar la seguridad nuclear nacional y trabajar a través de mecanismos bilaterales o multilaterales para mejorar la seguridad a nivel mundial.
- Retirar o eliminar más de 3,2 toneladas métricas de material vulnerable de uranio altamente enriquecido y plutonio.
- Retirar completamente el uranio altamente enriquecido de 12 países (Austria, Chile, República Checa, Hungría, Libia, México, República de Corea, Rumanía, Serbia, Turquía, Ucrania y Vietnam).
- Cerrar bajo verificación o convertir al uso de combustible de uranio poco enriquecido 24 reactores de investigación de uranio altamente enriquecido e instalaciones de producción de isótopos en 15 países (Bulgaria, Canadá, Chile, China, República Checa, Hungría, India, Indonesia, Japón, Kazajstán, Holanda, Polonia, Rusia, Reino Unido y los Estados Unidos).
- Realizar mejoras de seguridad física en 32 edificios de almacenamiento de material fisible de grado militar.
- Instalación de equipos de detección de radiación en 328 cruces fronterizos internacionales, aeropuertos y puertos marítimos para combatir el tráfico ilícito de materiales nucleares.

El proceso culminó con la Cumbre de Washington de 2016 (el 31 de marzo y el 1 de abril, día en que cerró el ciclo lanzado por el presidente Obama en 2010 encaminado a la construcción de una arquitectura global de seguridad nuclear). Los debates se centraron en la evaluación de la amenaza, las acciones nacionales y las actividades internacionales. En la cumbre se abordó el riesgo real de que grupos terroristas tengan acceso a materiales nucleares y radiactivos o a instalaciones nucleares, así como el problema del tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos. Se intercambió información sobre las medidas adoptadas por los Estados para prevenir, detectar, intervenir y, en su caso, responder y mitigar las consecuencias de actos de terrorismo nuclear, y se evaluaron las aportaciones que

podrían hacer el OIEA, INTERPOL, ONU, la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear y el Partenariado Global del G-7 para potenciar capacidades y prestar asistencia a los Estados que lo soliciten, así como el papel central del OIEA en la coordinación de esfuerzos internacionales.

El objetivo principal de la Cumbre de Washington era la creación de una arquitectura global de seguridad nuclear mediante la actuación de los Estados y la acción coordinada de las cinco organizaciones e iniciativas multilaterales citadas, con competencias en la materia. En la Cumbre de 2016 se adoptaron un Comunicado Final y cinco Planes de Acción en apoyo a las organizaciones e iniciativas multilaterales con competencias en seguridad física nuclear (OIEA, INTERPOL, ONU, IGTN y PG). Además, los Estados participantes lanzaron 16 iniciativas temáticas específicas relacionadas con los objetivos de la Cumbre¹⁶⁶.

Las Cumbres de Seguridad Nuclear a lo largo de seis años han tenido un balance positivo como foro de debate y cooperación, dando lugar a importantes avances en la seguridad nuclear. Sin embargo, también presentaron aspectos controvertidos, como la ausencia de Rusia o la definición de prioridades para la distribución de recursos presupuestarios en el OIEA.

166 Entre ellas pueden destacarse el apoyo sostenido a la seguridad nuclear global; la promoción de la aplicación de la resolución 1540 del CSNU; la prevención y control de la amenaza interna; la ciberseguridad en instalaciones nucleares; desarrollar las técnicas forenses nucleares; el refuerzo de la Seguridad en el Transporte de Materiales nucleares y radioactivos; actividades y cooperación contra el tráfico ilícito de los materiales nucleares y radioactivos; desarrollo de capacidades nacionales para la detección de materiales nucleares y radioactivos; apoyo al desarrollo de capacidades para la respuesta a actos de terrorismo nuclear y radiológico; refuerzo de la seguridad física de las fuentes radiactivas de alta actividad; creación de centros de apoyo y entrenamiento; y apoyo al Banco de Uranio del OIEA.

La comunidad internacional frente al crimen organizado

El crimen organizado transnacional abarca diversos delitos, casi siempre motivados originariamente por el lucro y cometidos por grupos organizados, involucrando a más de dos personas en varios países. Estas actividades generan otros tipos de violencia y delitos que agravan el alcance de la criminalidad en el proceso de degeneración del Estado y de la sociedad. Distintas actividades pueden ser clasificadas como delincuencia organizada transnacional: el narcotráfico, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas de fuego, piratería y otros. Por otra parte, los métodos y motivaciones de los criminales inciden en los niveles de violencia armada de muchos países, incluso llegando a tasas de mortalidad por arma de fuego superiores a los de países en guerra. El crimen organizado transnacional, a través de sus actividades económicas ilícitas, genera un valor elevado, estimado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito en unos 870.000 millones de dólares por año¹.

La comunidad internacional ha abordado este problema con el desarrollo de un marco jurídico basado en varias convenciones y en una creciente cooperación entre los Estados. Los esfuerzos internacionales comenzaron a mediados del siglo XX con la adopción de un instrumento jurídico sobre el control de estupefacientes, la Convención Única sobre Estupefacientes (de 1961, enmendada

¹ Ver el apartado sobre crimen organizado en la web de la UNODC. Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

por el Protocolo de 1972). Diez años después se firmó la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971); y ya en 1988 se adoptó la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. El tratamiento del crimen organizado como un fenómeno específico en un instrumento jurídico internacional es más tardío: en el año 2000 se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos adicionales sobre trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y armas de fuego, completando así el marco jurídico internacional para actuar contra este tipo de delito. En el ámbito regional, la Unión Europea también ha adoptado medidas específicas para hacer frente al crimen organizado sobre la base de la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo del 24 de octubre de 2008 relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, que introduce una definición propia de este fenómeno².

En este contexto, la piratería no ha tenido todavía la misma respuesta internacional, y las actuaciones de los Estados para combatirla se han basado en gran medida en resoluciones del Consejo de Seguridad.

2 “Artículo 1. Definiciones. A los efectos de la presente Decisión Marco, se entenderá por: 1) organización delictiva: una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; 2) asociación estructurada: una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada. Artículo 2. Delitos relativos a la participación en una organización delictiva. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para tipificar como delito a uno o ambos de los siguientes tipos de conducta relacionados con una organización delictiva: a) la conducta de toda persona que, de manera intencionada y a sabiendas de la finalidad y actividad general de la organización delictiva o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en las actividades ilícitas de la organización, incluida la facilitación de información o de medios materiales, reclutando a nuevos participantes, así como en toda forma de financiación de sus actividades a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva de esta organización; b) la conducta de toda persona que consista en un acuerdo con una o más personas para proceder a una actividad que, de ser llevada a cabo, suponga la comisión de delitos considerados en el artículo 1, aun cuando esa persona no participe en la ejecución de la actividad”. Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008F0841>

La delincuencia organizada transnacional

En 2003 entró en vigor el primer instrumento jurídico global contra el crimen, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³ y sus tres protocolos adicionales. La Convención ofrece a sus 178 Estados asociados un marco de cooperación para combatir el problema del crimen organizado y las áreas abordadas por sus protocolos (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones).

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional** define el *grupo delictivo organizado* como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”⁴. En cuanto al ámbito de aplicación, la Convención se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23, y los delitos graves que se definen en el artículo 2 cuando sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado. Es decir, se trata de delitos que se cometen en más de un Estado; o dentro de un solo Estado, pero en los que una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro; o implica la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o afecta a otros

3 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante la Resolución A/RES/55/25. Firmada en Palermo el 15 de diciembre de 2000, Nueva York: Naciones Unidas, 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

4 *Ibidem*, Artículo 2: “Definiciones. Para los fines de la presente Convención: a) Por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; [...] c) Por ‘grupo estructurado’ se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada [...]”.

Estados⁵. Las actividades armadas realizadas por un grupo de delincuencia organizada en un solo país quedan fuera del ámbito de la Convención.

El **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños**, del año 2000, es el primer instrumento global de vínculo jurídico con una definición para el concepto de “trata de personas”, lo que permite abordar con más eficacia en todo el mundo este fenómeno y facilita el establecimiento de legislaciones nacionales para investigar y perseguir este delito⁶.

El **Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**⁷ es también el primer instrumento internacional que aporta una definición de tráfico ilícito de migrantes, así como medidas para proteger sus derechos. Como el anterior, fue firmado en el año 2000 como complemento a la Convención de Palermo.

El **Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones** (simplificado como *Protocolo sobre armas de fuego*) fue aprobado con la resolución 55/255 de la Asamblea General en 2001 y entró en vigor el 3 de junio de 2005. Es el único instrumento multilateral jurídicamente vinculante que aborda el problema de las armas pequeñas, asociadas al terrorismo y la delincuencia. Según el Artículo 2 del Protocolo, su finalidad es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas

5 *Ibidem*. Artículo 3: “Ámbito de aplicación 1. A menos que contenga una disposición en contrario, la presente Convención se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de: a) Los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención; y b) Los delitos graves que se definen en el artículo 2 de la presente Convención; cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado. 2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado”.

6 *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmado en Palermo el 13 de diciembre de 2000 (entró en vigor el 23 de diciembre de 2003), Boletín Oficial del Estado nº 296 de 11 de diciembre de 2003, pp. 44.083-44.089.

7 *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, firmado en Palermo el 13 de diciembre de 2000 (entró en vigor el 28 de enero de 2004), Boletín Oficial del Estado nº 295 de 10 de diciembre de 2003, pp. 43.796-43.804.

de fuego, sus piezas y componentes y municiones”. En este protocolo se prevé una serie de medidas de control y disposiciones normativas que cubren múltiples aspectos sobre las armas pequeñas⁸.

Medidas de prevención de la trata de personas

La esclavitud y la trata de personas, común desde la Antigüedad en casi todo el mundo, inició una etapa de regresión desde mediados del siglo XIX al ser abolida en algunos países. A fines del siglo XIX la mayoría de los Estados consideraba la esclavitud y el comercio de esclavos como una actividad ilegal, pero la ilegalización se basaba en decisiones nacionales.

La trata de personas también fue objeto de persecución por la justicia en muchos países desde el siglo XIX. A principios del siglo XX varios acuerdos internacionales abordaron esta cuestión⁹: el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de 1904; el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, de 1910; y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921.

Sin embargo, no ha existido una norma universal de prohibición para toda la comunidad internacional hasta 1926, cuando se firmó la Convención sobre la Esclavitud, promovida por la Sociedad de Naciones, que declaraba ilegal la esclavitud y creaba un mecanismo internacional para perseguir a quienes estaban involucrados en esta actividad. La Convención define la esclavitud en el artículo 1 como “el Estado o condición de un individuo sobre cuál se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o alguno de ellos”; y la trata de esclavos se define como “todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo adquirido para venderlo o cambiarlo y, en general, todo acto de comercio de transporte de esclavos”. De acuerdo con el artículo 2, “las Altas Partes contratantes se obligan, en tanto no hayan tomado ya las medidas necesarias, y cada una en lo que concierne a los territorios colocados bajo su soberanía, jurisdicción, protección, dominio o tutela:

⁸ *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*, Resolución 55/255 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York: NN. UU., 2001. Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁹ Ver: *Tratados Multilaterales de las Naciones Unidas*, p. 3. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/source/events/2006/spanish_2006.pdf<http://www.endvawnow.org/es/articles/536-tratados-y-convenios-de-las-naciones-unidas.html>

a) A prevenir y reprimir la trata de esclavos; b) A procurar de una manera progresiva, y tan pronto como sea posible, la supresión completa de la esclavitud en todas sus formas”¹⁰.

La Convención atribuía a la Sociedad de Naciones ciertas funciones¹¹ que fueron transferidas a la Organización de las Naciones Unidas en virtud del Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926.

En 1956 se firmó la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud para extender las medidas adoptadas en 1926 a otras conductas que se consideraban análogas a la esclavitud¹². En ella se establecía la obligación de abolir y perseguir otras conductas análogas (la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, la cesión de mujeres en matrimonio contra su voluntad y la cesión de menores con fines de explotación laboral). Otro paso decisivo se dio en 1948, cuando se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se prohíbe expresamente la esclavitud¹³.

En 1982, la Convención sobre Derecho del Mar prohibió el transporte de esclavos en su artículo 99¹⁴. Sin embargo, fueron los dos protocolos sobre esta

10 *Convención sobre la Esclavitud*, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, entrada en vigor el 9 de marzo de 1927, Ginebra: Sociedad de Naciones, versión en español en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/slaveryconvention.aspx>

11 Según el artículo 7, las Altas Partes contratantes se comprometían a comunicarse entre sí y a comunicar al secretario general de la Sociedad de las Naciones las Leyes y Reglamentos que dictasen para la aplicación de la Convención; y el artículo 8 atribuía a la Corte Permanente de Justicia Internacional de la Sociedad de Naciones la función de arbitrar en caso de divergencias de interpretación entre las Partes. *Ibidem*.

12 *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*, adoptada por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956, hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956, con entrada en vigor el 30 de abril de 1957. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/supplementaryconventionabolitionofslavery.aspx>

13 “Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 4: Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

14 “Artículo 99. Prohibición del transporte de esclavos. Todo Estado tomará medidas eficaces para impedir y castigar el transporte de esclavos en buques autorizados para enarbolar su pabellón y para impedir que con ese propósito se use ilegalmente su pabellón. Todo esclavo que se refugie en un buque, sea cual fuere su pabellón, quedará libre ipso facto”. *Convención de las Naciones Unidas*

cuestión adoptados junto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, citados anteriormente, los que profundizaron en las medidas legales para prevenirlo y perseguirlo, adoptando con precisión definiciones y conceptos que van más allá del concepto clásico de *esclavitud* para abordar con eficacia el delito de trata de personas.

El **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños** es, como ya se ha indicado anteriormente, el primer instrumento jurídico internacional con una definición del concepto de *trata de personas*¹⁵: “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Esta explotación incluye al menos la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Esta definición permite abordar con más eficacia este delito y facilita el desarrollo de legislaciones nacionales para investigarlo y perseguirlo.

El **Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**¹⁶ es también el primer instrumento jurídico internacional que incluye la definición de *tráfico ilícito de migrantes*, en su Artículo 3: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

Ambos Protocolos son complementarios, y constituyen elementos clave del entramado jurídico que permite luchar contra este tipo de delito. No obstante, sigue habiendo importantes lagunas especialmente en el ámbito de las capacidades para llevar a la práctica las obligaciones derivadas de la Convención y sus protocolos.

El **Plan de Acción Mundial y la Resolución CSNU 2331 (2016)**. La trata de personas se integra en los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos

sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982. Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

15 Artículo 3 del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

16 *Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo y como instrumento para aumentar sus recursos financieros. Los delitos relacionados con la trata de personas en los conflictos armados pueden constituir crímenes de guerra, aunque en muchas ocasiones sus autores han gozado de impunidad, como otros culpables de actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Por ello se ha puesto de manifiesto la necesidad de que los Estados adopten medidas apropiadas en el marco de sus ordenamientos jurídicos nacionales en relación con crímenes que, en virtud del derecho internacional, están obligados a investigar y enjuiciar.

El Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas¹⁷ de 2010 considera que *trata de personas* es “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño o el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación, lo que incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos, según se establece en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.¹⁸ Este Plan de Acción Mundial establece objetivos para abordar las siguientes cuestiones¹⁹:

- La prevención de la trata de personas.
- La protección y asistencia para las víctimas de la trata de personas.
- El enjuiciamiento de los delitos de trata de personas.
- El refuerzo de las alianzas contra la trata de personas.

Tras la adopción por parte de la Asamblea General del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas en 2010, el Consejo de Seguridad condenaba en 2015 las violaciones sistemáticas de los derechos

17 A/RES/64/293, *Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de julio de 2010 en su Sexagésimo cuarto período de sesiones. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

18 *Ibidem*, p. 6.

19 *Ibidem*, pp. 8-13.

humanos y del derecho internacional humanitario cometidos por Dáesh y el FAN, así como otros grupos, empresas y entidades asociados²⁰.

Finalmente, en 2016 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2331²¹, que aborda la trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados, relacionada con diversas formas de explotación, como la prostitución, explotación sexual, el trabajo forzoso, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Esta resolución se enmarca en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que contiene la primera definición convenida a nivel internacional del delito de trata de personas y proporciona el marco para prevenirla y combatirla.

El Consejo de Seguridad condenó de nuevo todos los actos de trata, en particular la venta o el comercio de personas llevados a cabo por Dáesh, incluidos los yazidíes y otros miembros de minorías religiosas y étnicas; la trata de personas y otros abusos cometidos por Boko Haram, Al-Shabaab, el Ejército de Resistencia del Señor, Al Qaida y otros grupos terroristas o armados con fines de esclavitud sexual y trabajo forzoso.

La resolución 2331 exhorta a los Estados Miembros de las NN. UU. a que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, así como todos los instrumentos internacionales pertinentes. También exhorta a la adopción de medidas decisivas para prevenir, tipificar e investigar la trata de personas, enjuiciar a quienes incurran en ella y asegurar que rindan cuentas de sus actos, sobre todo en el contexto de los conflictos armados. Se resalta en ella la importancia de la cooperación internacional en el ámbito de la aplicación de la ley, sobre todo en la investigación, la documentación y el enjuiciamiento de casos de trata, y pide que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras entidades relevantes de las Naciones Unidas y organismos internacionales y regionales, como la INTERPOL, presten asistencia técnica.

En ella se pide a los Estados miembros que establezcan en su jurisdicción mecanismos de identificación de las víctimas, y faciliten el acceso de las víctimas

20 Ver Resoluciones 2249 (2015) y 2253 (2015) del Consejo de Seguridad.

21 S/RES/2331 (2016), Resolución 2331 (2016), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7847ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2016, Nueva York: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2331\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2331(2016))

identificadas a la protección y la asistencia, en particular cuando esas víctimas sean refugiados o desplazados internos en conflictos armados, y atiendan a las necesidades de las víctimas, asumiendo que estas deben ser consideradas víctimas del terrorismo.

También se exhorta a fomentar los conocimientos especializados de las unidades de inteligencia financiera para analizar los casos de trata de personas que financian el terrorismo, y a la cooperación internacional.

En este planteamiento, se alienta a la ONUDD y a otras entidades relevantes de las Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, y otros órganos internacionales como la INTERPOL y la Organización Internacional para las Migraciones, a que sigan apoyando las iniciativas de los Estados miembros para desarrollar las capacidades preventivas necesarias mediante el intercambio de información y el fortalecimiento de las redes de cooperación, especialmente en materia de documentación, extradición y asistencia jurídica.

Medidas de fiscalización de estupefacientes

También en este ámbito pueden enmarcarse las tres convenciones relativas a estupefacientes, sustancias psicotrópicas y a su tráfico ilícito. El debate sobre estas cuestiones en los últimos años ha estado dominado por un enfoque equilibrado entre las perspectivas de salud y derechos humanos, por un lado, y de seguridad, por otro. Además, el uso terapéutico de muchas de estas sustancias las sitúa en el ámbito específico dentro de mercados regulados de productos farmacéuticos. El aspecto relevante en el contexto de seguridad es la frecuente asociación entre narcotráfico, crimen organizado y terrorismo, en el que el primero sirve como fuente de financiación e incluso alimenta conflictos en diversas regiones del mundo. Los distintos aspectos que rodean la cuestión de las drogas requieren un enfoque multifacético, con acciones concertadas y diferenciadas en materia de salud y educación, pero también de seguridad pública.

El control internacional sobre drogas comenzó a principios del siglo XX con la Comisión del Opio de Shangai, en 1909. Hasta esa fecha, el opio había sido objeto de comercio internacional como medio de pago de productos. Se adquiría principalmente en la India y se vendía en China, llegando a representar una sexta parte de los recursos externos de Inglaterra en esa época²². El consumo creció de forma alarmante en China. Con la Comisión de Shangai los controles se hicieron más estrictos, especialmente después de la Primera Guerra Mundial, ya en el marco de la

22 Ver referencias en la página de internet de la ONUDD (<https://www.unodc.org>).

Sociedad de Naciones. En la primera mitad del siglo XX se sucedieron los esfuerzos para fiscalizar las drogas, dando lugar a una serie de acuerdos internacionales²³:

- Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya el 23 de enero de 1912.
- Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado, firmado en Ginebra el 11 de febrero de 1925.
- Convención Internacional del Opio, firmada en Ginebra el 19 de febrero de 1925.
- Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931.
- Acuerdo para la Supresión del Hábito de fumar Opio en el Lejano Oriente, firmado en Bangkok el 27 de noviembre de 1931.
- Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de diciembre de 1946, que modifica los acuerdos, convenciones y protocolos sobre estupefacientes citados.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció en 1946 la Comisión sobre Narcóticos —o Comisión de Estupefacientes— como órgano central de las Naciones Unidas para las políticas relacionadas con las drogas. La Comisión es el foro en el que los Estados miembros analizan la situación mundial de las drogas, debaten las medidas a adoptar y toman decisiones. La Comisión de Estupefacientes supervisa la aplicación de las tres convenciones internacionales de control de drogas y tiene competencia para actuar en las áreas relacionadas con sus objetivos, incluyendo la adición de sustancias en las listas de control internacional. En 1982, la Convención sobre Derecho del Mar ya incluía una cláusula para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Según el Artículo 108 de la Convención, “todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales”. Además, “todo Estado que tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas podrá solicitar la cooperación de otros Estados para poner fin a tal tráfico”²⁴.

Entre 1961 y 1988 se adoptaron las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre fiscalización de drogas que hoy constituyen el marco jurídico internacional.

23 Ver Artículo 44 de la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes)*. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf

24 *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, Artículo 108.

Las tres convenciones son complementarias, aportando la sistematización de medidas de control internacional para asegurar la disponibilidad de drogas y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos, y para impedir el tráfico ilícito.

Convención Única sobre Estupefacientes (1961), enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972²⁵

Esta convención tiene como objetivo combatir el uso indebido de drogas mediante una acción internacional coordinada. Hay dos formas de intervención y control complementarias: la primera es limitar la posesión, el uso, el intercambio, la distribución, la importación, la exportación, la fabricación y la producción de drogas exclusivamente para fines médicos y científicos. La segunda es la lucha contra el tráfico de drogas mediante la cooperación internacional para disuadir y desalentar a los traficantes de drogas.

La Convención crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)²⁶ para velar por su cumplimiento, como “órgano de fiscalización independiente encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas”. La JIFE está integrada por 13 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social de la ONU, con un mandato de cinco años (aunque pueden ser reelegidos). Diez miembros se eligen de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos, y los tres restantes se eligen de una lista de candidatos propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por su experiencia médica, farmacológica o farmacéutica²⁷.

Por *estupefaciente* se entiende cualquiera de las sustancias de las listas I y II, naturales o sintéticas, según el Artículo 1 j) de la Convención²⁸. La

25 *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes), op. cit.*

26 En inglés: *International Narcotics Control Board (INCB)*.

27 La JIFE es resultado de la fusión del *Comité Central Permanente de Estupefacientes* (creado en virtud de la Convención Internacional del Opio de 1925) y del *Órgano de Fiscalización de Estupefacientes* (creado en virtud de la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1931). Una vez designados, los 13 miembros de la Junta ejercen sus funciones imparcialmente y a título personal, con total independencia de los gobiernos. Ver su página de internet: “Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes”, en <http://www.incb.org/incb/es/about.html>

28 “1 j) Por ‘estupefaciente’ se entiende cualquiera de las sustancias de las Listas I y II, naturales o sintéticas”. *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes), op. cit.*

Convención tiene como anexo cuatro listas de estupefacientes que se citan en el Artículo 1 u)²⁹.

Su entrada en vigor implicó la abrogación de otros instrumentos internacionales preexistentes en esta materia, de acuerdo con el Artículo 44 de la Convención³⁰, y también el Protocolo firmado en París el 19 de noviembre de 1948, que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, modificada por el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de diciembre de 1946; y el Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el consumo del opio, firmado en Nueva York el 23 de junio de 1953.

Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971)

Este convenio establece un sistema de fiscalización internacional de sustancias psicotrópicas, y es una reacción a la expansión y a la diversificación del espectro del uso indebido de drogas³¹. También ha establecido su control sobre las diversas formas de drogas sintéticas de acuerdo, por una parte, al potencial de crear dependencia, y en segundo lugar, al poder terapéutico. Tiene como anexo cuatro listas de sustancias que el Artículo 1 e) califica de “sustancias psicotrópicas”.

Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988)

Esta convención establece medidas integrales contra el narcotráfico, incluidos los métodos contra el blanqueo de capitales y el fortalecimiento del control de precursores químicos. También proporciona información para la cooperación

29 “1. u) Por ‘Lista I’, ‘Lista II’, ‘Lista III’ y ‘Lista IV’ se entiende las listas de estupefacientes o preparados ue con esa numeración se anexan a la presente Convención, con las modificaciones que se introduzcan periódicamente en las mismas según lo dispuesto en el artículo 3”. *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes)*, op. cit.

30 *Ibidem*, Art. 44.

31 Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, hecho en Viena, el 21 de febrero de 1971, en *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Viena, 2014. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf

internacional a través, por ejemplo, de la extradición de los traficantes de drogas, su transporte y procedimientos de transferencia. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas³² reconoce los vínculos que existen entre el tráfico ilícito de estupefacientes y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados. El propósito de la Convención es promover la cooperación entre las partes para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional³³.

Según la Convención, cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega, el corretaje, el envío, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971³⁴.

32 *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

33 *Ibidem*, Art. 2.

34 *Ibidem*, Artículo 3, Delitos y Sanciones: “1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente: a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971; ii) El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada; iii) La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i); iv) La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines; v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv); b) i) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones; ii) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados

De especial relevancia en el ámbito de la violencia armada es el Artículo 3.5, en el que se establece que las partes dispondrán lo necesario para que sus autoridades jurisdiccionales competentes tengan en cuenta las circunstancias que den particular gravedad a la comisión de los delitos citados, como la participación de un grupo delictivo organizado, la participación del delincuente en otras actividades delictivas internacionales organizadas o el recurso a la violencia o al empleo de armas por parte del delincuente³⁵.

Finalmente, puede destacarse la importancia de las disposiciones sobre la extradición entre las partes para los delitos tipificados de conformidad con esta Convención³⁶: cada uno de los delitos a los que se aplica el Artículo 6 se considera incluido entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre las partes, y las partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierden entre sí.

de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos [...]”.

35 *Ibidem*, Artículo 3.5: “Las Partes dispondrán lo necesario para que sus tribunales y demás autoridades jurisdiccionales competentes puedan tener en cuenta las circunstancias de hecho que den particular gravedad a la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1, del presente artículo, tales como: a) La participación en el delito de un grupo delictivo organizado del que el delincuente forme parte; b) La participación del delincuente en otras actividades delictivas internacionales organizadas; c) La participación del delincuente en otras actividades ilícitas cuya ejecución se vea facilitada por la comisión del delito; d) El recurso a la violencia o el empleo de armas por parte del delincuente; e) El hecho de que el delincuente ocupe un cargo público y de que el delito guarde relación con ese cargo; f) La victimización o utilización de menores de edad; g) El hecho de que el delito se haya cometido en establecimientos penitenciarios, en una institución educativa o en un centro asistencial o en sus inmediaciones o en otros lugares a los que escolares y estudiantes acuden para realizar actividades educativas, deportivas y sociales; [...]”.

36 *Ibidem*, Artículo 6, Extradición: “1. El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por las Partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. 2. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre las Partes. Las Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierden entre sí. 3. Si una Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe de otra Parte, con la que no la vincula ningún tratado de extradición, una solicitud de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo. Las Partes que requieran una legislación detallada para hacer valer la presente Convención como base jurídica de la extradición considerarán la posibilidad de promulgar la legislación necesaria. 4. Las Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellas. [...]”.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)

Finalmente, hay que mencionar la labor que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)³⁷, que es la agencia de la ONU encargada de coordinar las actividades internacionales de lucha contra el crimen organizado y fiscalización de estupefacientes. Fue establecida en 1997 mediante la fusión del Programa de Control de Drogas de la ONU y el Centro Internacional para la Prevención del Delito. La ONUDD ayuda a definir prioridades, diseñar programas y políticas de actuación en la lucha contra los problemas generados por la delincuencia y el narcotráfico. También apoya los esfuerzos de los Estados para ratificar y aplicar las convenciones internacionales relevantes, incrementando la eficacia de los sistemas nacionales.

En el ámbito de la seguridad pública, la ONUDD gestiona proyectos y presta apoyo para conseguir la reducción de la oferta, mediante la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el control y erradicación de cultivos ilícitos y el desarrollo de las capacidades de los gobiernos para alcanzar estos objetivos. La ONUDD tiene un programa de trabajo de tres pilares:

- Investigación y trabajo analítico.
- Trabajo normativo para asistir a los Estados miembros en la aplicación de las convenciones de drogas.
- Proyectos de cooperación técnica en el terreno.

En el marco creado por las tres convenciones y con apoyo de la ONUDD, se celebró la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (8-10 de junio de 1998). La XX Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), celebrada en Nueva York, se dedicó a debatir una nueva agenda para la comunidad internacional, lo que condujo a la aprobación de tres documentos fundamentales: una declaración política, una declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y una resolución sobre medidas para fortalecer la cooperación internacional. En 2009, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas evaluó los progresos realizados en los diez años precedentes con respecto a los objetivos fijados en 1998. A pesar de los importantes avances logrados en ese

37 Oficina citada anteriormente en el apartado sobre terrorismo. La ONUDD tiene competencias muy amplias en materia de desarrollo de capacidades y aplicación del Derecho Internacional para la lucha contra el delito, sea el crimen organizado, el terrorismo o el narcotráfico.

período, se constató que en algunas regiones no se habían alcanzado las metas de la declaración de política, aunque sí se observó una tendencia general de estabilización en la producción, en el tráfico y en el consumo de drogas³⁸. Se acordó renovar el compromiso de la UNGASS de 1998 y se adoptó un documento con el objetivo de seguir avanzando hasta 2019. En 2016 se ha celebrado otra UNGASS, fase intermedia hacia la UNGASS de 2019, en la que se han puesto de manifiesto distintas tendencias, mayoritariamente en el continuismo dentro del marco de las tres convenciones, con mayor equilibrio entre los elementos de seguridad pública y los de salud y derechos humanos. Pero también ha emergido una corriente revisionista, especialmente en Iberoamérica, en la que no se puede descartar una deriva hacia la posible delimitación de ciertos mercados regulados como forma de contrarrestar el narcotráfico.

Medidas contra la piratería marítima

El delito de piratería, uno de los más antiguos conocidos, tras casi dos siglos en regresión, ha adquirido de nuevo en la última década una dimensión internacional. Actualmente, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se define la piratería como “todo acto ilegal de violencia, de detención o de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado (o de una aeronave privada) y dirigidos contra buques, o personas y bienes a bordo de ellos, en alta mar o un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado”³⁹. La Convención también define el buque pirata como “aquel que está destinado a cometer cualquiera de los delitos

38 Ver: UNODC, *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*, Viena: High-level segment Commission on Narcotic Drugs, 11-12 de marzo de 2009. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Political_Declarations/Political-Declarations_Index.html

39 *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, Artículo 101: “Definición de la piratería: Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes: a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos: i) Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos; ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado; b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata; c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente”.

mencionados y los que hayan servido para cometer dichos actos mientras se encuentren bajo el mando de las personas culpables de esos actos”⁴⁰.

Uno de los principales problemas a los que se ha enfrentado la comunidad internacional es el conjunto de factores que han hecho difícil su persecución y enjuiciamiento por los tribunales de los Estados afectados o de los Estados más cercanos a la zona donde se producen los delitos. Entre las causas que obstaculizan su enjuiciamiento, se puede destacar la condición del medio marítimo, “caracterizada por una inmensidad de espacios sin fronteras físicas, muchos de ellos no sometidos a la jurisdicción efectiva de Estado alguno”⁴¹. Además, la regulación del delito de piratería —tanto en sus aspectos sustantivos como procesales— se basa en tres niveles distintos de normativa: el derecho internacional general, el derecho internacional regional y el derecho interno de los Estados). Estos tres niveles no siempre han estado bien armonizados entre sí.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 aborda el problema de la piratería en los artículos 100 al 107. La Convención consagra el deber de cooperar en la represión de la piratería⁴²; asimila los actos delictivos de la tripulación amotinada de los buques de Estado o de guerra⁴³ y establece las condiciones de apresamiento en aguas internacionales⁴⁴. Igualmente,

40 *Ibidem*, Artículo 103: “Definición de buque o aeronave pirata: Se consideran buque o aeronave pirata los destinados por las personas bajo cuyo mando efectivo se encuentran a cometer cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 101. Se consideran también piratas los buques o aeronaves que hayan servido para cometer dichos actos mientras se encuentren bajo el mando de las personas culpables de esos actos”.

41 Marín Castán, Fernando, “El tratamiento jurídico de la piratería en el ordenamiento jurídico español”, Documento Marco del IEEE N° 02/2011. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, pp. 1 y ss.

42 “Artículo 100. Deber de cooperar en la represión de la piratería. Todos los Estados cooperarán en toda la medida de lo posible en la represión de la piratería en la alta mar o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado”. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, op. cit.*

43 *Ibidem*, Artículo 102: “Piratería perpetrada por un buque de guerra, un buque de Estado o una aeronave de Estado cuya tripulación se haya amotinado. Se asimilarán a los actos cometidos por un buque o aeronave privados los actos de piratería definidos en el artículo 101 perpetrados por un buque de guerra, un buque de Estado o una aeronave de Estado cuya tripulación se haya amotinado y apoderado del buque o de la aeronave”.

44 *Ibidem*, Artículo 105: “Apresamiento de un buque o aeronave pirata. Todo Estado puede apresar, en la alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los

dictamina la responsabilidad por daños y perjuicios del Estado que haya apresado un buque sin motivo suficiente, a pesar de las sospechas de piratería⁴⁵. Sin embargo, la sospecha de piratería da derecho de visita al buque que interviene⁴⁶.

Mientras que en el ámbito terrestre los puntos de conexión básicos para el ejercicio de la jurisdicción son el territorial y el personal, en el ámbito marítimo tiene especial relevancia el del pabellón del buque infractor y el del buque que interviene⁴⁷. En este contexto, los pabellones de conveniencia y los buques sin pabellón plantean problemas adicionales. Por otra parte, en muchos casos los sistemas judiciales y penitenciarios de los Estados próximos a las zonas marítimas en las que se producen los delitos de piratería tienen capacidades limitadas.

La respuesta más importante al fenómeno de la piratería en su dimensión internacional ha surgido de las Naciones Unidas, y más concretamente de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptadas entre 2008 y 2010⁴⁸. Son resoluciones que ponen énfasis en la custodia y el enjuiciamiento de las personas sospechosas de cometer actos de piratería y robo a mano armada en el mar. La solución definitiva a los retos planteados por la piratería requiere políticas a largo plazo que permitan la estabilización de los países afectados y la creación de un entorno de seguridad. Sin embargo, ha sido necesario adoptar medidas a corto plazo para reducir los efectos de este tipo de delincuencia. La Operación Atalanta se ha sumado al despliegue naval de la OTAN, dando respuesta a la solicitud de la ONU para vigilar la zona afectada y también para proteger a los barcos del Programa Mundial de Alimentos. Otras fuerzas navales que han estado presentes en la zona son la Coalición Francesa de Fuerzas Navales (FRALINDIEN) y la Operación Libertad Duradera, liderada por EE. UU. Además hay un conjunto de agrupaciones navales nacionales en la zona.

bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe”; Artículo 107: “Buques y aeronaves autorizados para realizar apresamientos por causa de piratería. Solo los buques de guerra o las aeronaves militares, u otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y estén autorizados a tal fin, podrán llevar a cabo apresamientos por causa de piratería”.

45 *Ibidem*, Artículo 106.

46 *Ibidem*, Artículo 110.

47 Marín Castán, Fernando, *op. cit.*, p. 2.

48 En 2008, ante los ataques que amenazaban las rutas marítimas frente a las costas de Somalia, el Consejo de seguridad adoptó las Resoluciones 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851, para proteger la navegación y los convoyes del Programa Mundial de Alimentos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1897, de 30 de noviembre de 2009, 1918, de 27 de abril de 2010, y 1950, de 23 de noviembre de 2010.

La Operación Atalanta comenzó en diciembre de 2008, en apoyo a las Resoluciones 1814, 1816 y 1838 del Consejo de Seguridad de NN. UU. Con la operación se ha conseguido reducir temporalmente el efecto de la piratería en el océano Índico. Sin embargo no ha permitido eliminar las causas que están en la raíz del problema. En 2017 se ha detectado un resurgimiento de los ataques piratas durante la primavera, con varios incidentes en el océano Índico. Además, el conflicto en Yemen está afectando también a la seguridad de la zona, lo que pone en evidencia la insuficiencia de las fuerzas desplegadas.

En cumplimiento de las resoluciones del CSNU, la Decisión 2009/907/PESC del Consejo del 8 de diciembre de 2009 tenía como objetivo extender el mandato de la Operación Atalanta hasta 2010. La Decisión 2010/437/PESC del Consejo del 30 de julio de 2010 tuvo como novedad principal la supresión del límite espacial de las 500 millas marinas frente a las costas de Somalia y de los países vecinos que figuraba en la redacción originaria como zona de operaciones de las fuerzas navales desplegadas en el Indico.

Las decisiones de la Unión Europea permitieron ampliar los supuestos para perseguir a los piratas. El mandato inicial para la Operación Atalanta se limitaba a la persecución de las personas que hubiesen cometido actos de piratería, pero en 2010 se incluía también a las personas sospechosas de tener la intención de cometer y de estar cometiendo dichos delitos.

También se decidió un canje de notas entre la UE y Kenia para actos de piratería, por el que este país aceptaba, a petición de EUNAVFOR, la entrega de personas y propiedades relacionadas con la piratería para ponerlas a disposición de sus autoridades competentes. Sin embargo, Kenia denunció posteriormente el acuerdo, por lo que fue suspendido. También se hizo un canje de notas entre la UE y Seychelles en este ámbito⁴⁹.

Se trata, por tanto, de un tema que plantea dificultades jurisdiccionales y procesales desde la interceptación y detención de los presuntos autores del delito hasta su entrega al órgano judicial competente, con implicaciones para la política interior y exterior del Estado, dada la distancia desde territorio nacional de los Estados que intervienen en las operaciones.

Uno de los problemas habituales es el tratamiento de pescadores o “navegantes” avistados en embarcaciones en la mar que presentan indicios de ser parte de un grupo dedicado a la piratería, pero sin aparente vinculación con un concreto ataque pirata. Una práctica común en estos casos es desarmarlos y volver

49 Marín Castán, Fernando, *op. cit.*

a ponerlos en libertad, dotándoles de víveres y combustible para que puedan regresar hasta la costa⁵⁰.

Sin embargo, sobre esta cuestión puede interpretarse que el artículo 101 de la Convención sobre el Derecho del Mar, en relación con el artículo 103, permite tipificar como delito de piratería no solo el acto ilegal de violencia, detención o depredación propio del delito de piratería (apartado a), “sino también todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque el carácter de buque o aeronave pirata (apartado b), así como todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o el apartado b) o facilitarlos intencionalmente (apartado c). El artículo 103 de la CNUDM considera buque o aeronave pirata los destinados por las personas bajo cuyo mando efectivo se encuentran a cometer cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 101 y también los que hayan servido para cometer dichos actos mientras se encuentren bajo el mando de las personas culpables de esos actos. b) Considerarlos como conspiración o proposición de un delito de piratería”⁵¹. Esta interpretación permitiría considerar —según el autor citado— que una vez que se hacen a la mar los presuntos piratas en un buque especialmente preparado para cometer actos de piratería, “los sujetos ya han dado comienzo a la ejecución del delito por hechos exteriores, como una participación en grado de tentativa del delito de piratería”. En este sentido, una tipificación expresa en los códigos penales de todas las modalidades de conducta asociada a la piratería según la CNUDM permitiría una actuación más eficaz de las flotas en misiones internacionales, incluyendo la provocación, la conspiración y la proposición para la ejecución del delito de piratería.

Entre 2008 y 2012 la piratería en el Cuerno de África fue uno de los principales problemas para la navegación marítima. Durante esos cinco años se produjeron numerosos secuestros en esa región, que implicaron el pago de considerables rescates. Más de 4.500 navegantes fueron secuestrados, hubo decenas de muertos y más de 200 resultaron heridos⁵². Sin embargo, desde 2013 el número de incidentes se redujo considerablemente y la situación mejoró debido a las medidas adoptadas por la comunidad internacional, entre las que destacan el despliegue de fuerzas navales internacionales, la mejora de las prácticas de seguridad marítima y definición de rutas más seguras, la entrega de piratas detenidos a las autoridades

50 *Ibidem*, pp. 21-23.

51 *Ibidem*.

52 Chalk, Peter, “Maritime Menace: Piracy Threat Persists Around the Horn of Africa”, *Jane’s Intelligence Review*, marzo, 2017, vol. 29, issue 3, pp. 32-35.

judiciales para su procesamiento, la adopción de resoluciones específicas del Consejo de Seguridad, y la creación de un grupo de contacto de las Naciones Unidas contra la piratería⁵³.

- Despliegue de tres flotillas internacionales: la de la unión europea de la operación Atalanta, las operaciones de la OTAN y la Fuerza de Operaciones Combinada 151.
- Las compañías marítimas adoptaron mejores prácticas de seguridad, estableciendo rutas de tránsito definidas por la Oficina Marítima Internacional.
- Adopción de medidas de autodefensa, como el uso de cañones de agua, sistemas de vigilancia ad hoc y la creación de zonas protegidas para la tripulación en el interior de los buques.
- Empleo de compañías privadas de seguridad para escoltar los buques en las zonas de alto riesgo.
- La firma de acuerdos de entrega de presuntos piratas a las autoridades judiciales de los países ribereños del océano Índico.
- Creación del Grupo de Contacto de las Naciones Unidas contra la piratería marítima y apoyo los esfuerzos internacionales.
- Adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que permitió legitimar las respuestas de los Estados a esta actividad delictiva. Destacan especialmente las resoluciones 1816, 1846 y 1851, que exhortan a las partes implicadas a adoptar las acciones necesarias para prevenir y suprimir la piratería y las redes criminales que la controlan.

INTERPOL también participa en la lucha contra la piratería en colaboración con la comunidad internacional a través del Grupo Especializado sobre Piratería Marítima, que se centra en tres áreas principales⁵⁴:

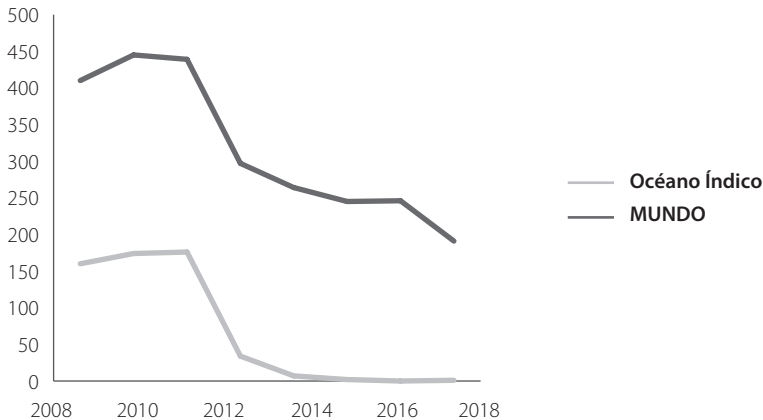
- Mejorar la recopilación de pruebas proporcionando asesoramiento, formación y equipos a los países miembros para mejorar la cantidad y la calidad de los datos recogidos, su conservación y su análisis. Se está elaborando una base de datos mundial sobre piratería marítima para tal fin.
- Facilitar el intercambio de datos entre países mediante el sistema mundial de comunicación policial protegida, conocido como I-24/7, y el sistema de notificaciones de INTERPOL.

53 *Ibidem*.

54 Ver: <https://www.interpol.int/es/Criminalidad/Piratería-marítima>

- Capacitación a escala regional en países de África y de Asia, donde hay más procesos penales, mediante el desarrollo de capacidades de las unidades de investigación policial.

Ataques de piratería entre 2009 y 2016



Una comparación de los dos datos recabados por la Fuerza Naval de la UE en el océano Índico con los datos disponibles sobre ataques piratas registrados en todo el mundo en el mismo período permite evaluar la eficacia de la Operación Atalanta. La actividad de los piratas en el océano Índico frente a las costas de Somalia refleja una caída importante del número de ataques desde 2012, hasta su desaparición en 2015. Ese mismo año se registraron 246 ataques en otras zonas del mundo, cifra muy cercana a la de 2014 (245 ataques). En 2016 hubo 191 ataques en el mundo, de los que solo uno se produjo cerca de Somalia. Es preciso tener en cuenta que hay ataques o intentos de ataque pirata que no siempre son denunciados y registrados, y que el cálculo tiene un margen de error, ya que puede calificarse de “robo a mano armada” si no se produce en aguas internacionales, y no como piratería. En todo caso, si se toma como referencia el año 2011, de alta actividad en la piratería, los ataques en el océano Índico frente a las costas de Somalia constituían el 40 % del total, y descienden a 0 en 2015. En 2016 se mantienen por debajo del 1 %.

Fuentes: Elaboración propia. EUNAVFOR, <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>; STATISTA, *Transportation & Logistics: Water Transports. Maritime Pirate Attacks Worldwide 2009-2016*, disponible en: <https://www.statista.com/markets/419/topic/489/water-transport/>

INTERPOL colabora con las Naciones Unidas, la Organización Marítima Internacional, el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico, la Unión Europea, Euro-pol, Eurojust y la Unión Africana. Todas estas actuaciones se centraron en mitigar la actuación de la piratería en el mar. Sin embargo, las causas principales de esta amenaza estaban y siguen estando en tierra. El problema fundamental que persiste

está asociado a la actividad de redes criminales tierra adentro, donde prevalece el subdesarrollo y la pobreza, sin perspectivas de desarrollo de una actividad económica legítima para la población local, ante la inexistencia de mecanismos estatales de vigilancia policial costera.

Al mejorar transitoriamente la situación en el océano Índico, se ha planteado un relajamiento de las medidas adoptadas en el pasado, por lo que existe el riesgo de que la piratería vuelva a resurgir con fuerza. El escenario de inestabilidad que existe actualmente en Somalia y el agravamiento de la situación en Yemen crean condiciones para un retorno de las actividades de piratería a la región. La existencia de dos Estados fallidos en la zona plantea amenazas importantes para la ruta marítima internacional que atraviesa el canal de Suez, el mar Rojo y el estrecho de Bab el-Mandeb. Además de mantener operativas las medidas antes descritas, sería necesario conseguir el cese del apoyo de las comunidades locales a la actividad marítima de las redes criminales.

Las iniciativas multilaterales para el control y la no proliferación de armas convencionales

Control de armas pequeñas y ligeras

Los tres instrumentos complementarios para prevenir la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras son el Protocolo de Armas de fuego de 2001, el Programa de Acción de Naciones Unidas, también de 2001, y el Instrumento Internacional de Localización de 2005. Se trata de instrumentos internacionales que en la última década han intentado dar una respuesta al problema del uso creciente de armas de fuego en la violencia armada en todo el mundo. Se considera que este tipo de armas es la causa de mortalidad más elevada en los conflictos armados y en otras formas de violencia, ya que alcanza promedios de aproximadamente medio millón de víctimas anuales en todo el mundo¹.

Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (o, simplemente, Protocolo sobre Armas de Fuego) fue aprobado con la Resolución 55/255 de la Asamblea General en 2001 y entró en vigor el 3 de junio de 2005. Es el único instrumento multilateral jurídicamente vinculante que aborda el problema de las armas pequeñas. Según el Artículo 2, su finalidad es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones”. En

1 Berkol, Ilhan, *Marking and Tracing Small Arms and Light Weapons Improving Transparency and Control*, Bruselas: Groupe de recherche d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 2002.

este protocolo se prevé una serie de medidas de control y disposiciones normativas que cubren múltiples aspectos sobre las armas pequeñas. Pueden destacarse las siguientes medidas²:

- Establece el registro de información de armas de fuego por un mínimo de diez años.
- Establece el marcaje de las armas de fuego.
- Establece la necesidad de un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de exportación e importación.
- Decreta el desarrollo de medidas aplicables al tránsito internacional para la transferencia de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Poco después de su aprobación, el principal marco normativo de las Naciones Unidas para abordar la cuestión de las armas pequeñas y las armas ligeras se estableció con el Programa de Acción de Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, adoptado en 2001³. El Programa de Acción, negociado y adoptado en el marco de NN. UU., no es jurídicamente vinculante. Se basa en el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, que tuvo lugar en Nueva York del 9 al 20 de julio de 2001, y es un programa político que tiene como objetivo el establecimiento de normas y medidas, a nivel mundial, regional y nacional, que fortalezcan y coordinen mejor las actividades para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, y movilizar la voluntad política de toda la comunidad internacional para prevenir y combatir las transferencias y la fabricación ilícita de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Este documento es el resultado de un estudio realizado por un Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas, que comenzó a finales de la década de 1990, tras la publicación del documento Suplemento de un Programa de Paz, y culminó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en Todos sus Aspectos de 2001. La aplicación de las políticas previstas por el Programa de Acción ha impulsado la negociación de otros acuerdos a nivel

² *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*, Resolución 55/255 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York: NN. UU., 2001. Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

³ *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*, A/CONF.192/15(SUPP), Nueva York: NN. UU., 2001.

regional y mundial. El Programa de Acción se completa con el Instrumento Internacional de Localización, documento político adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005⁴ que permite a los Estados que lo suscriben identificar y rastrear las armas pequeñas y las armas ligeras ilícitas. Del programa pueden destacarse los siguientes elementos:

- Evaluación de solicitudes de autorización de exportación, de conformidad con procedimientos nacionales.
- Evitar el riesgo de que las armas se desvíen al tráfico ilícito.
- Promulgar y aplicar leyes y reglamentos para el control efectivo de la exportación y el tránsito, incluido el uso de certificados del usuario final.
- Desarrollar la legislación nacional para regular las actividades de los intermediarios en el comercio de armas pequeñas y ligeras.
- Incluir registros de transacciones de intermediarios, concesión de licencias o autorizaciones y penas apropiadas para las actividades ilícitas.

Los resultados del Programa de Acción en los últimos catorce años se limitan a una toma de conciencia de la comunidad internacional frente a un problema creciente que se agrava con el paso del tiempo. En la práctica, los avances en la lucha contra la proliferación de armas de fuego han sido muy escasos, por lo que ha habido otras iniciativas complementarias, entre las que destaca la recientemente adoptada Resolución 2370 (2017)⁵ del Consejo de Seguridad de NN. UU.

Esta resolución está orientada a la prevención de adquisición de armamento por grupos terroristas, y en particular armas pequeñas y ligeras, equipo militar, vehículos aéreos no tripulados y componentes de artefactos explosivos improvisados. La resolución reafirma la intención de adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de vigilancia en los embargos de armas y alienta a los Estados a adoptar medidas para prevenir su violación. Además, insta a los Estados a establecer medidas para asegurar la investigación y persecución de las redes de tráfico ilícito y de aquellos que participen en el abastecimiento de armas a los terroristas, para abordar con eficacia la relación entre el crimen organizado internacional y el terrorismo. También insta a los Estados a adoptar medidas de seguridad física y de gestión del armamento almacenado (por los ejércitos y fuerzas de

4 *Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas*, adoptado por la Asamblea General de NN. UU. el 8 de diciembre de 2005.

5 Resolución 2370 (2017), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8017ª sesión, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas, 2 de agosto de 2017.

seguridad), mejorar el control de las fronteras, aplicar el Programa de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras, y reforzar la cooperación internacional en materia judicial y policial.

Por otra parte, la Resolución 2370 insta a reforzar la colaboración con el sector privado, industria y sociedad civil, para impedir la adquisición ilícita de armas mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información. En su texto se impulsa la adopción de medidas para prevenir el tráfico ilegal de armas, el pillaje y su adquisición por terroristas en zonas de conflicto y a prestar asistencia a los Estados afectados en dichas zonas. Finalmente, puede destacarse que en el texto de la Resolución se subraya la necesidad de una mejor coordinación dentro del sistema de las NN. UU. entre los comités de sanciones y entre el Comité Contra el Terrorismo y el Comité de Sanciones contra Dáesh y Al Qaida⁶.

El Tratado del Comercio de Armas

En 2013 culminó la negociación de un Tratado del Comercio de Armas en el marco de las NN. UU.⁷ El Tratado de Comercio de Armas pretende ampliar y generalizar la regulación internacional sobre el control de las operaciones comerciales de armas convencionales para evitar el desvío de armas a destinatarios no deseados (riesgo de desvío hacia el terrorismo o la delincuencia) o para acciones que violen los derechos humanos, aviven conflictos o contribuyan de forma significativa a la pobreza. Igualmente, se mantiene como objetivo impedir el tráfico ilícito o la proliferación de armas convencionales y tecnologías a favor de Estados o actores no estatales susceptibles de actuar contra la paz y la seguridad. En consecuencia, no es un tratado de desarme, sino de control de los flujos legales de armamento a través del comercio internacional, y por lo tanto, de naturaleza complementaria, razón por la que se incluye en este apartado.

6 Como se ha indicado anteriormente, una lista consolidada del Consejo de Seguridad de NN. UU. incluye todas las personas y entidades sujetas a sanciones que a 20 de octubre de 2017 eran 664 personas físicas y 385 entidades. Lista consolidada de sanciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/un-sc-consolidated-list>

7 La 64 AGNU adoptó en 2009 la resolución 64/48, que contenía un mandato negociador y convocaba una *Conferencia para la negociación de un Tratado sobre el Comercio de Armas* en 2012. El texto del Tratado se basa en el documento A/CONF.217/2013/1.3, *Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre Comercio de Armas*, Nueva York, 18-28 de marzo de 2013, por la que se adoptó el texto del Tratado. Disponible en: http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Draft-ATT_text_27. El texto ha sido publicado en el BOE nº 163 de 9 de Julio de 2013 con motivo de su aplicación provisional en España.

Los elementos principales del Tratado son la definición de los criterios o parámetros que serán tenidos en cuenta para valorar cada operación de transferencia de armas, caso a caso, y de forma previa a la decisión sobre la autorización o denegación de una venta o transacción; las categorías de armas; los tipos de operaciones comerciales; las medidas necesarias para su aplicación nacional; los mecanismos para asegurar el cumplimiento del tratado y las medidas de transparencia internacional. El Tratado fue abierto a la firma el 3 de junio de 2013 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. Actualmente se desarrollan las reuniones preparatorias para la creación de una Secretaría que se ocupe de su cumplimiento. El Tratado de Comercio de Armas reconoce los siguientes principios:

- Derecho a la legítima defensa.
- Necesidad de resolver los conflictos por medios pacíficos.
- Renuncia al recurso a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.
- No injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
- Respeto al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos.
- Obligación de regular el comercio internacional de armas convencionales y evitar su desvío.
- Respeto a los intereses legítimos de los Estados para la adquisición de armas para ejercer su derecho a la legítima defensa y para operaciones de mantenimiento de la paz, así como a la fabricación, exportación, importación y transferencia de armas convencionales.

Según el Tratado, se prohibirán las exportaciones de armas en determinadas circunstancias, y los Estados deberán hacer una valoración previa de las solicitudes de exportación aplicando a una serie de criterios, teniendo en cuenta si existe un embargo de armas de las NN. UU.; cuando las armas sean susceptibles de ser utilizadas para la comisión de actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra o crímenes de guerra; el riesgo de violación del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos, o el desvío a actos de terrorismo o delincuencia organizada. El Tratado de Comercio de Armas establece la necesidad de crear registros nacionales relativos a las autorizaciones de exportaciones, relacionando cantidad, valor y modelo, y la obligatoriedad de que los Estados parte presenten un informe inicial a la Secretaría sobre las medidas adoptadas para la aplicación del tratado e informes anuales en relación con las importaciones y exportaciones del año anterior, que será puesto a disposición de los demás Estados.

En cuanto a tipos de armamento, se incluyen las siete categorías del Registro de Armas Convencionales de NN. UU., con definiciones ampliadas, y se añaden las armas pequeñas y ligeras. Los signatarios se comprometen a establecer un sistema nacional de control para la regulación de la exportación de todo tipo de municiones. Al establecer las siete categorías de armamento según la tipología del registro, quedan fuera otras categorías de armamento relevante para los conflictos armados de la actualidad, especialmente los conflictos asimétricos⁸, y otras categorías importantes en el ámbito militar⁹. Por lo tanto, el texto de compromiso adoptado para el tratado arrastra deficiencias que se manifestarán en el futuro como limitaciones importantes.

El tratado cubre todas las modalidades de transferencias propias de un comercio globalizado, entre ellas las importaciones, exportaciones, tránsitos, reexportaciones, intermediación, donaciones y la asistencia técnica. Entre las medidas necesarias para su aplicación nacional, destaca la designación de un “punto focal” o autoridad nacional. A pesar de sus limitaciones, este tratado constituye un paso decisivo en el control de transferencias internacionales de armas, y por su trascendencia política puede considerarse un hito en la evolución del derecho internacional en lo que respecta al establecimiento de criterios humanitarios y de derechos humanos para efectuar transacciones legales de equipo militar. Su eficacia dependerá de la firma y ratificación por parte de los principales productores y exportadores de armamento.

Control de exportaciones de armamento convencional, de tecnología militar y de doble uso

En 1996 se creó el Arreglo de Wassenaar (AW) como foro multilateral para aplicar medidas de transparencia y criterios de responsabilidad en la gestión nacional de las exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso, con el fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad internacionales¹⁰. El Arreglo de Wassenaar, con un Secretariado permanente en Viena, tiene 42 miembros, y su finalidad es el control de las exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso civil y militar. Sus funciones pueden ser consideradas como una herencia del desaparecido Comité de Coordinación para el Control

8 Por ejemplo, artillería de menos de 75 mm, blindados con armas de menos de 12,5 mm o con lanzacohetes de menos de 25 km de alcance.

9 Es el caso de los misiles antiaéreos y también de la aviación de transporte militar, que es clave en la capacidad de proyección de fuerzas.

10 Información disponible en: <http://www.wassenaar.org/>

Multilateral de las Exportaciones Estratégicas (COCOM), creado por los miembros de la Alianza Atlántica durante la Guerra Fría. Desde 1996 se ha desarrollado en su alcance y procedimientos, aunque algunas de las tecnologías controladas por el AW coinciden con las listas de otros regímenes de control de exportaciones. El documento fundacional del AW son los llamados *Elementos Iniciales* establecidos en 1996 para definir sus propósitos y alcance. El Arreglo de Wassenaar tiene dos listas de control: una militar y otra de productos y tecnologías de doble uso¹¹, esta última dividida a su vez en lista de materiales sensibles y lista de materiales muy sensibles.

La lista militar se compone de las siguientes secciones: armas pequeñas y ligeras; carros de combate y otros vehículos militares armados (y munición); equipo acorazado y de protección; aviación y vehículos aéreos no tripulados; motores y equipo relacionado.

Por su parte, lista de productos y tecnologías de doble uso se compone de nueve categorías: 1) Materiales especiales y equipo relacionado; 2) Procesamiento de material; 3) Electrónica; 4) Ordenadores; 5.1) Telecomunicaciones; 5.2) Seguridad de la información; 6) Sensores y láseres; 7) Navegación y aviónica; 8) Tecnología naval; 9) Tecnología aeroespacial y de propulsión.

Los Estados miembros se comprometen al intercambio de información sobre transferencias de forma voluntaria. La autorización de las exportaciones de bienes y tecnología es una decisión nacional basada en directrices y listas comunes.

Desde la reunión plenaria de 2002, el Arreglo de Wassenaar concede una mayor importancia al compromiso de los Estados miembros en la prevención de la adquisición de armas convencionales o bienes y tecnologías de doble uso por parte de grupos terroristas, introduciendo controles específicos, particularmente en el caso de sistemas de defensa antiaérea portátiles o de armas pequeñas y ligeras. El Arreglo de Wassenaar, en sus *Elementos iniciales* incluye la prevención de la transferencia de armas a grupos terroristas¹²:

“1. The Wassenaar Arrangement has been established in order to contribute to regional and international security and stability, by promoting transparency and greater responsibility in transfers of conventional arms and dual-use goods and technologies, thus preventing destabilising accumulations. Participating States will seek, through

11 Las llamadas “Munitions List” y “List of Dual-Use Goods and Technologies”. Disponibles en <http://www.wassenaar.org/about-us/>

12 *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, Guidelines & Procedures, including the Initial Elements*, Initial Elements, p. 2.

their national policies, to ensure that transfers of these items do not contribute to the development or enhancement of military capabilities which undermine these goals, and are not diverted to support such capabilities. [...]

4. In line with the paragraphs above, Participating States will continue to prevent the acquisition of conventional arms and dual-use goods and technologies by terrorist groups and organisations, as well as by individual terrorists. Such efforts are an integral part of the global fight against terrorism”.

La preocupación por el riesgo de desvío de armas convencionales vuelve a reflejarse en los llamados *Elementos para análisis y evaluación objetivos relativos a acumulaciones potencialmente destabilizadoras de armas convencionales*¹³, estableciendo determinados criterios para la adopción de decisiones:

“3. Political/Economic Standing/Status of the State a. Has the state signed and/or ratified relevant international or regional agreements and treaties pertaining to arms control and limitation, non-proliferation, and confidence and security building? What is its record of compliance with those agreements and treaties? Does the state participate in the UN Register of Conventional Arms? Does the state comply with internationally-recognised human rights, anti-terrorism and nonproliferation norms? Does the state have the intention to develop weapons of mass destruction (WMD); does it possess WMD; what are its views on the use of WMD? What is the general nature of the state’s political system and what is the level of internal stability? Is there a civil armed conflict? How can arms transfers influence this conflict?”.

Finalmente, el documento sobre buenas prácticas en las exportaciones de armas pequeñas y ligeras también contempla el riesgo de desvío de armas a grupos terroristas como un factor que debe tenerse en cuenta al evaluar la concesión de licencias, al igual que el comportamiento del receptor de las armas en lo que respecta al respeto del derecho internacional en la conducción de conflictos armados¹⁴:

“SALW exports will be evaluated carefully against the Wassenaar Arrangement Initial Elements and the Wassenaar document ‘Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons’ and any subsequent amendments thereto. In particular: 1. Each Participating State

13 *Ibidem*, p. 16.

14 *Ibidem*, pp. 20-21.

will, in considering proposed exports of SALW, take into account: (a) The need to avoid destabilising accumulations of arms, bearing in mind the particular circumstances of the recipient country and its region; (b) The internal and regional situation in and around the recipient country, in the light of existing tensions or armed conflicts and details of the recipient within that country; (c) The record of compliance of the recipient country with regard to international obligations and commitments, in particular on the suppression of terrorism, and on the non-use of force, and in the field of non-proliferation, or in other areas of arms control and disarmament, and the record of respect for international law governing the conduct of armed conflict.

[...]

Each Participating State will avoid issuing licences for exports of SALW where it deems that there is a clear risk that the small arms in question might:

- (a) Support or encourage terrorism;*
- (b) Threaten the national security of other States”.*

En el Arreglo de Wassenaar se desarrolla actualmente un debate sobre la creciente importancia del mercado de segunda mano de armas usadas, muchas de ellas teóricamente destinadas a coleccionistas. Otros temas clave son el problema de la reactivación de armas usadas y previamente desactivadas y el de las armas detonadoras convertibles, ya que, como ocurre con el mercado de segunda mano, son fuentes habituales de suministro de grupos terroristas y del crimen organizado. Se requiere avanzar hacia estándares más exigentes de desactivación irreversible de armas de fuego.

Régimen de Control de Tecnología de Misiles

Los miembros del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM o MTCR por sus siglas en inglés) comparten el objetivo de la no proliferación de vectores de lanzamiento de armas de destrucción masiva mediante la coordinación de sus respectivos sistemas de control de exportaciones, con directrices y listas de control comunes, por procedimientos similares a los de otros regímenes de control de exportaciones. El RCTM fue creado en 1987 por Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y EE. UU. Actualmente, tiene 35 miembros —tras el ingreso de la India— y todas sus decisiones se adoptan por consenso. El RCTM tiene su punto de contacto en París (en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia).

Sus fundamentos son las directrices de exportación comunes y las listas de control (equipo, *software* y tecnología), pero carece de un marco jurídico propio, como ocurre con los otros regímenes de control de exportaciones¹⁵. Tampoco hay un tratado marco que regule el desarrollo o la posesión de misiles, o de las tecnologías relacionadas con estas armas.

Entre los miembros del RCTM se intercambia información sobre las cuestiones relevantes de concesión de licencias de exportación por los respectivos organismos nacionales competentes en esta materia. El objetivo del RTCM es restringir la proliferación de vectores de dos categorías:

- Misiles capaces de lanzar una carga de 500 kg a 300 km de distancia o más (categoría I).
- Cualquier otro sistema de vector de lanzamiento que pueda portar armas de destrucción masiva (categoría II).

Estos conceptos incluyen no solo misiles balísticos, sino también misiles de crucero, sistemas de lanzamiento espacial y vehículos aéreos no tripulados, además de las tecnologías y medios de producción relacionados con ellos (maquinaria, materiales y componentes). El RCTM, que inicialmente se centró en prevenir la proliferación entre Estados, hoy incluye también la prevención del acceso a los sistemas vectores, especialmente los UAV, por parte de actores no estatales. El Régimen de Control de Tecnología de Misiles también establece entre sus objetivos la prevención de la proliferación tecnológica entre grupos terroristas¹⁶:

“1. The purpose of these Guidelines is to limit the risks of proliferation of weapons of mass destruction (i.e. nuclear, chemical and biological weapons), by controlling transfers that could make a contribution to delivery systems (other than manned aircraft) for such weapons. The Guidelines are also intended to limit the risk of controlled items and their technology falling into the hands of terrorist groups and individuals. The Guidelines are not designed to impede national space programs or international cooperation in such programs as long as such programs could not contribute to delivery systems for weapons of mass destruction. These Guidelines, including the attached Annex, form the basis for controlling transfers to any destination beyond the

15 Información procedente de la página web del RCTM. Ver: “MTCR Guidelines and the Equipment, Software and Technology Annex”. Disponible en: <http://mtcr.info/mtcr-guidelines/>

16 Missile Technology Control Regime, *Guidelines for Sensitive Missile-Relevant Transfers*, puntos 1 y 3 de las directrices, p. 1. Disponible en: <http://mtcr.info/guidelines-for-sensitive-missile-relevant-transfers/>

Government's jurisdiction or control of all delivery systems (other than manned aircraft) capable of delivering weapons of mass destruction, and of equipment and technology relevant to missiles whose performance in terms of payload and range exceeds stated parameters. Restraint will be exercised in the consideration of all transfers of items within the Annex and all such transfers will be considered on a case-by-case basis. The Government will implement the Guidelines in accordance with national legislation. [...]

3. In the evaluation of transfer applications for Annex items, the following factors will be taken into account:

- A. Concerns about the proliferation of weapons of mass destruction;*
- B. The capabilities and objectives of the missile and space programs of the recipient state;*
- C. The significance of the transfer in terms of the potential development of delivery systems (other than manned aircraft) for weapons of mass destruction;*
- D. The assessment of the end use of the transfers, including the relevant assurances of the recipient states referred to in sub paragraphs 5.A and 5.B below;*
- F. The risk of controlled items falling into the hands of terrorist groups and individuals”.*

Para los productos contenidos en la Categoría II, las Directrices también exigen la evaluación del destinatario final de la operación comercial, teniendo en cuenta el riesgo de desvío a actores no estatales con fines terroristas. La tecnología de diseño y producción directamente asociada con las tecnologías incluidas en las listas está también sujeta a control.

El riesgo de desvío a fines terroristas de la tecnología de misiles y otras relacionadas es de particular relevancia en la actualidad, dado el uso creciente de estos sistemas por actores no estatales. Tanto Hezbollah como las milicias hutíes del Yemen han sido capaces de emplear ciertos tipos de misiles, por lo que existen diversas posibilidades de desarrollo tecnológico con fines ofensivos y de transferencias hacia terceros. Por otra parte, la evolución de la tecnología de los vehículos aéreos no tripulados en este contexto aumenta el riesgo de empleo con fines terroristas por actores no estatales, algo que ya está al alcance de muchos grupos armados. Todo ello explica la evolución del RCTM en los últimos años, manteniendo su objetivo original de prevenir la proliferación de misiles entre Estados, pero prestando una creciente atención a las amenazas asimétricas.

Epílogo

Crimen y conflicto

En las primeras décadas del siglo XXI se ha producido un incremento considerable de la interacción entre las redes ilícitas y sus actividades criminales con la emergencia de organizaciones en las que se puede detectar el uso combinado de la delincuencia y el terrorismo. De esta manera, las organizaciones terroristas internacionales aprovechan oportunidades para obtener fondos del crimen transnacional, que se utilizan para sus operaciones y su sostenibilidad, mientras las organizaciones criminales adoptan los métodos terroristas. Este proceso ha culminado con el desarrollo de importantes redes de insurgentes en diversos continentes, en las que los límites entre terrorismo, guerrilla y crimen organizado se difuminan.

Los rasgos y ciclos de duración conocidos de las oleadas de terrorismo en períodos precedentes respaldan la tesis de que hay un importante factor generacional en los impulsos de cada fase y en su orientación ideológica, basados en la conexión entre un liderazgo y una determinada base social. La superación de estas oleadas o fases sucesivas de violencia terrorista está condicionada en gran medida por la capacidad del Estado de derecho para derrotar a organizaciones que enfocan sus demandas políticas o religiosas a través de la violencia, por la capacidad de las instituciones para articular y canalizar mecanismos legales de participación en la sociedad política y por el propio ciclo biológico de los miembros del movimiento terrorista.

En el crimen organizado la acción es más constante, orientada a fines lucrativos y también a la creación de estructuras de poder paralelas

a las del Estado. En la interacción entre grupos criminales también existe una competencia por el poder, por el territorio y por la influencia, algunas veces situándose más allá del puro lucro económico. No está clara la existencia de fases generacionales que determinen los ritmos del crimen transnacional, pero sí la incidencia de factores tecnológicos, como el acceso a determinado tipo de armas o la disponibilidad de tecnologías de la comunicación, que hacen más difícil la intervención de las fuerzas de seguridad.

Como en otras épocas, algunos grupos terroristas y criminales han intentado sentar las bases de un proto-Estado, y algunos lo han conseguido por algún tiempo. En la actualidad hay una tendencia a la asociación y simbiosis entre insurgencia, terrorismo y crimen organizado transnacional.

En cualquier caso, todos estos fenómenos tienen una capacidad inherente de mutación a lo largo del tiempo, incluso después de largas fases en Estado latente, que les permite reaparecer con nuevas formas. Uno de los rasgos que hace a los fenómenos del siglo XXI diferentes de los del pasado es el acceso a las nuevas tecnologías de la información, que aceleran los procesos, incrementan exponencialmente su difusión internacional y permiten una mayor conectividad entre las redes terroristas y criminales, aumentando su alcance global. Actualmente, se tiene la impresión de que la comunicación y coordinación entre las redes criminales y terroristas transnacionales es más ágil que la que existe entre los Estados.

En algunos casos, la insurgencia de actores no estatales también puede ser instrumentalizada por Estados con objetivos de política exterior, o como componente de formas más complejas de guerra híbrida. La experiencia histórica, en particular la del siglo XX, ha conducido a la toma de conciencia acerca de que el enfrentamiento militar directo entre Estados puede tener consecuencias gravísimas, especialmente si se trata de países con gran capacidad militar. La participación de Estados en los conflictos bélicos a través de la creación de milicias o el apoyo militar a actores no estatales se ha convertido en un factor de inestabilidad, que alcanza su mayor gravedad cuando actúan violando el derecho internacional humanitario. El recurso al enfrentamiento armado con terceros a través de actores no estatales interpuestos para evitar el choque militar directo con el adversario tiende a diluir la identidad del agresor y a eludir su responsabilidad política y jurídica. En algunos

casos, es posible que el enfrentamiento indirecto mediante actores no estatales interpuestos o respaldados por Estados pueda ser una de las consecuencias del escenario estratégico posterior a la Segunda Guerra Mundial, e incluso en el siglo XXI. En la guerra híbrida, los futuros oponentes se verán obligados a adaptarse rápidamente a escenarios en evolución, incorporando nuevas tácticas, técnicas y procedimientos, una nueva forma de pensar y evolucionar a lo largo de un conflicto asimétrico prolongado. Sin embargo, los Estados, cuando exista la posibilidad, deberían ejercer su influencia para que los actores no estatales que rechacen formalmente la criminalidad y el terrorismo actúen realmente en las operaciones como “beligerantes”, en el sentido establecido por la Convención de La Haya de 1899.

Las armas convencionales, y en particular las armas pequeñas y ligeras, siguen siendo las que más daños causan a la humanidad. En la mayoría de los conflictos actuales no se emplean armas avanzadas o de gran potencia. El armamento estándar en la mayoría de los conflictos armados está constituido por explosivos y armas pequeñas y ligeras, muchas veces procedentes de la desmovilización de ejércitos regulares, a las que se incorporan gradualmente nuevas tecnologías de doble uso accesibles en el mercado. Con frecuencia circulan a través de redes del tráfico ilícito y casi todas están basadas en la tecnología de mediados del siglo pasado. Estas armas son las que causan la mayor mortalidad en conflictos armados o en zonas donde la criminalidad está muy arraigada. En la segunda mitad del siglo XX creció proporcionalmente el número de víctimas civiles en los conflictos armados, casi siempre por el uso de armas de fuego pequeñas y ligeras, y al margen del enfrentamiento entre ejércitos regulares. Las operaciones armadas en zonas urbanas, como el despliegue de fuerzas y dispositivos ofensivos donde se halla la población civil para evitar la potencia de fuego del adversario, suelen tener como consecuencia un incremento de las víctimas no combatientes en los enfrentamientos. El elevado número de víctimas civiles, al ser disperso en el espacio y en el tiempo, es asumido por la comunidad internacional como parte de la normalidad.

La convergencia de crimen, terrorismo y guerra plantea riesgos importantes para la seguridad nacional en muchos Estados y se ha convertido también en un importante factor de inestabilidad a escala regional y global. La gravedad es aún mayor en la medida en la que estas redes de organizaciones han llegado a constituir un desafío importante para los

principios de soberanía y de integridad territorial de los Estados. De ello se deriva una importante amenaza para el sistema de gobernanza global. Aunque ha habido antecedentes que prueban que esta convergencia se ha producido en diversas formas a lo largo de la historia, el fenómeno del siglo XXI se caracteriza por una creciente interconectividad y por la asociación entre los diferentes tipos de actividades ilícitas que confluyen en la violencia armada de nuestro tiempo.

Cada vez es mayor el riesgo de conflictos en los que se difumina la diferencia entre la guerra y la paz, entre los combatientes y no combatientes. Todo ello conduce a escenarios muy complejos en los que se combinan distintos tipos de guerra y criminalidad en amenazas híbridas. La actividad criminal está estrechamente vinculada a este problema, asociada a la desestabilización local de los gobiernos o a la facilitación de movimientos de insurgencia a los que proporciona recursos. Se trata de un proceso de fusión de modelos de conflicto armado en los que no es posible distinguir de forma nítida la diferencia entre la guerra regular e irregular. También incide en este fenómeno el uso innovador de tecnologías relativamente simples, que ofrecen a los criminales, terroristas e insurgentes la posibilidad de articular y explotar vulnerabilidades en la seguridad nacional para buscar sinergias con sus limitadas capacidades convencionales.

Tras la derrota militar del “Estado Islámico” en 2018, se asume que la amenaza terrorista no desaparecerá, lo que conduce a un nuevo escenario en el que se esperan nuevos retos de seguridad. Una vez perdida su base territorial, se produce un proceso de mutación de las estructuras y efectivos de Dáesh, que se reorganizan y localizan en otros puntos, pero vinculados por la misma ideología extremista. En esta nueva etapa, se considera que el temido retorno de los combatientes terroristas extranjeros a sus países de origen es uno de los problemas más graves. Se trata de unos 40.000 combatientes terroristas extranjeros procedentes de más de un centenar de países, que habían viajado a Oriente Medio para combatir en las fuerzas del “Estado Islámico”. La dispersión y relocalización de estos efectivos se acelerará previsiblemente tras la derrota militar, mientras muchos de ellos siguen manteniendo los vínculos con la organización terrorista y se implican en atentados terroristas en otras regiones del mundo. Este proceso tiene el agravante de que se trata de personas adiestradas en el uso de armas de fuego y explosivos, y con experiencia en combate. Diversos problemas técnicos, políticos y legales,

a veces análogos a los descritos, se producen en otras modalidades del fenómeno de vinculación entre conflicto armado y criminalidad, como el crimen organizado, incluida la piratería y la violencia armada asociada al narcotráfico y el contrabando.

Las redes terroristas, criminales e insurgentes de Oriente Medio no son las únicas, pero constituyen un ejemplo importante de la culminación de este proceso. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, los nuevos sistemas de transporte, la fluidez con la que se pueden transferir actualmente tecnologías sensibles, el tráfico de armas... todos ellos constituyen factores potenciadores de este fenómeno. Además, cuando el desarrollo de las redes criminales y terroristas llega a un punto crítico, el problema de la interconectividad se refuerza con la posibilidad que ofrecen actualmente las redes sociales digitales y las nuevas tecnologías para obtener capacidades en determinados tipos de transacciones, como ocurre en el ámbito financiero¹.

Estas redes de actores no estatales reducen la capacidad de los Estados para gobernar, incluso llegando a establecer límites al ejercicio de la soberanía dentro de sus respectivos territorios nacionales. La limitación de los Estados a la hora de gobernar sus poblaciones y territorios conduce a “zonas sin soberanía” en las que puede alojarse el terrorismo, la insurgencia y las redes del crimen organizado. Es frecuente también un efecto de contagio regional que aumenta la inestabilidad en los países vecinos. Como consecuencia, se crean nuevas zonas en las que está ausente el Estado y desde las que pueden lanzar ataques organizados contra Estados que se hallan en otras regiones. El acceso a las nuevas tecnologías no solamente reduce el desfase de capacidades existente entre las fuerzas convencionales y las no convencionales, sino que también introduce nuevas vulnerabilidades en países situados en otras regiones como América del Norte y Europa. Los costes son elevados tanto para los países afectados directamente como también a escala global.

Ejemplo del daño que puede ocasionar este tipo de procesos es la situación en Oriente Medio, el Sahel, África subsahariana y Afganistán, y en menor medida en determinadas regiones situadas en América del

1 Matfess, Hillary y Miklaucic, Michael, “World Order or Disorder?”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2016, pp. ix-xvii.

Sur y Central. De particular importancia es la situación en la región del Sahel, donde los países del G5S (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger) están reforzando su cooperación para hacer frente a la amenaza terrorista y preparan una iniciativa para crear una fuerza militar conjunta, que previsiblemente contará con apoyo internacional.

En este contexto, el paradigma de la gobernanza basado en la democracia y la liberalización se enfrenta a importantes desafíos, en los que los actores no estatales involucrados en actividades ilícitas desempeñan un papel primordial. Los primeros intentos por adaptar los recursos del Estado a las amenazas asimétricas han tenido como consecuencia en algunos países la movilización de los ejércitos para labores policiales o la militarización de la policía, con escasos resultados. El contexto estratégico actual se caracteriza por la presencia activa del crimen durante el conflicto armado. Los actores involucrados en estos escenarios también tienen una capacidad de articular violencia armada y crimen en la guerra híbrida. Aunque en muchos casos son factores preexistentes al conflicto armado, se convierten en potenciadores o multiplicadores de fuerza para la desestabilización de terceros.

Podría resumirse el origen del problema en una debilidad del Estado de derecho que finalmente acaba contagiando a otras regiones, en las que el dispositivo de seguridad estatal está diseñado para hacer frente a sus propios desafíos locales y regionales, pero no a los desafíos procedentes de otras zonas del planeta. Sin embargo, la realidad es más compleja, ya que también hay actores estatales que explotan esas debilidades o toleran la presencia en sus territorios de actores no estatales que realizan actividades ilícitas.

Los nuevos escenarios en los que el crimen se funde con el terrorismo y la violencia armada en los conflictos hacen necesario reexaminar el significado del “conflicto” en la actualidad, mirando más allá de nuestras fronteras y evitando caer en soluciones basadas exclusivamente en la superioridad tecnológica. Desde el punto de vista de la planificación de operaciones, es preciso desarrollar capacidades para la conducción de misiones en escenarios de conflicto con fuerte amenaza armada procedente de criminales o terroristas. Por la misma razón, las labores de inteligencia cobran una especial importancia. Igualmente, es necesario un enfoque que tenga en cuenta un amplio espectro de funciones al servicio del Estado y la coordinación entre distintas agencias, abarcando el espectro civil, judicial, policial, militar y de inteligencia.

La guerra híbrida cubre un amplio espectro que va desde la guerra regular hasta la irregular, incluido el crimen y el terrorismo, para explotar debilidades y vulnerabilidades. Sin embargo, el terrorismo, el crimen y la fractura social e ideológica no son creaciones de la guerra híbrida, sino vulnerabilidades explotadas por esta. Por todo ello, es necesario reforzar un enfoque integrador que fomente la cooperación entre las distintas instituciones y organizaciones implicadas en la seguridad. La incorporación de la sociedad civil a este proceso requiere un esfuerzo particular, con particular atención a proteger e integrar a los sectores vulnerables entre la juventud, las bolsas sociales de pobreza, los desempleados y otros que puedan estar expuestos a los riesgos de la radicalización, la violencia, o el crimen. En este contexto la cooperación con organizaciones internacionales y con la industria es fundamental.

Las estructuras del crimen organizado y el terrorismo se asemejan a redes flexibles y cambiantes con capacidad para conectarse a través de distintos países sin mantener una estructura jerárquica compleja. Los actores no estatales implicados en la insurgencia, el terrorismo y la criminalidad son grupos que operan en redes de naturaleza muy fluida, como ocurre actualmente con Al Qaida y las redes del narcotráfico transnacionales, que se alejan de las estructuras jerárquicas rígidas a medida que las autoridades judiciales, policiales y de inteligencia intervienen para desarticularlos. En 2018, el destino de Dáesh parece ser el mismo, abandonar su base territorial estable y convertirse en una red de nódulos no jerarquizados, con múltiples antenas de simpatizantes e individuos aislados en diversos países. Este modelo de desarrollo del terrorismo y del crimen organizado internacionales, que evoluciona desde un origen policéntrico disperso hasta la concentración y el control territorial similar a un proto-Estado para luego disolverse y sobrevivir en redes flexibles y dispersas a medida que sucumbe ante el poder del Estado de derecho, plantea también retos desde el punto de vista metodológico.

Es necesario identificar las relaciones entre los distintos actores, tanto individuos como grupos o instituciones que operan en diversos países. Este análisis de las redes sociales permite avanzar en el conocimiento de las variables relevantes, tales como el lugar que ocupa cada nódulo en la red y su capacidad de influencia o “centralidad” en la misma, el grado de cercanía o de distancia que existe entre los actores que la componen y, finalmente, la existencia de nódulos que puedan actuar como

intermediarios entre ellos. Para combatir estos fenómenos es necesario comprender la estructura y el funcionamiento de dichas redes. Por ello, las autoridades de los países que lideran la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado necesitan avanzar en el análisis del fenómeno más allá de la extracción de datos relevantes, para pasar a realizar procedimientos analíticos que permitan reconstruir su funcionamiento con el fin de combatirlo con más eficacia.

El conjunto de instrumentos jurídicos creado por la comunidad internacional desde mediados del siglo XX para hacer frente a estas amenazas ha permitido realizar avances considerables. El marco jurídico internacional ha sentado los cimientos de un mínimo común denominador de los valores compartidos por la comunidad internacional. Ha creado la base de los instrumentos legales que pueden ser utilizados por los Estados para defenderse mediante el desarrollo legislativo nacional. Además, han permitido establecer mecanismos y protocolos para hacer más eficaz la actuación de los Estados y su coordinación internacional.

En el desarrollo de un marco internacional es importante que los Estados reconozcan que las formas de violencia armada asociadas al terrorismo y a la criminalidad no son simplemente un problema nacional, sino también una amenaza para regiones enteras y para la estabilidad mundial. En definitiva, todos estos esfuerzos multilaterales han permitido crear marcos para una cooperación internacional más efectiva.

Existen múltiples instrumentos para fortalecer la cooperación internacional. Sin embargo, en general estos instrumentos están infrautilizados, y su aplicación depende de la capacidad técnica y económica, o de la voluntad política, de los Estados afectados. La puesta en práctica de los compromisos internacionales recae en último término en los Estados, con capacidades muy diferentes y diversos grados de voluntad política y de comprensión del problema desde el punto de vista técnico.

En general, a la hora de examinar los instrumentos de los que disponen los Estados y las organizaciones internacionales para prevenir y hacer frente a estos retos, se constata en la práctica una insuficiente cooperación internacional. Un problema para explotar todas las oportunidades que ofrece el marco multilateral es el distanciamiento entre los tratados internacionales y las burocracias de los Estados, que desconocen los compromisos adquiridos o los ignoran por no considerarlos prioritarios. Además, este distanciamiento también se produce por el carácter

jurídico o político de los compromisos frente a la inmediatez de las necesidades operativas.

También suelen existir diferentes interpretaciones de los compromisos adquiridos, a veces intencionadas, ya sea en el proceso de negociación o en la aplicación del tratado en cuestión. Pero muchos de los mecanismos internacionales establecidos son simplemente desconocidos por las administraciones estatales, o no constituyen una prioridad en la política interior. Por ello hay compromisos internacionales que, después de haber sido adoptados, no se llevan a la práctica en los Estados. Un ejemplo de ello es el retraso en la aplicación de las Resoluciones 1540 (2004) y 2325 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otra parte, las iniciativas internacionales adoptadas desde mediados del siglo XX han sido casi siempre el resultado de reacciones ante amenazas, con frecuencia después de que se hayan materializado. Este es el caso de la inmensa mayoría de las convenciones internacionales y de los mecanismos multilaterales establecidos al amparo de la ONU y de otros organismos asociados. No obstante, en el ámbito de la seguridad física nuclear los esfuerzos internacionales han comenzado pronto, con visión de futuro y con carácter preventivo. Pero desde una perspectiva general, falta una capacidad de anticipación basada en la previsión de amenazas que puedan presentarse o evolucionar a medio y largo plazo.

Finalmente, las iniciativas y mecanismos multilaterales adoptados para apoyar el desarrollo de capacidades en los Estados más débiles, o en los más afectados por estas amenazas, carecen de medios suficientes para hacer frente a redes criminales y terroristas con muchos recursos económicos y amplias redes de intereses en todo el planeta. Según la ONUDD, el crimen organizado transnacional generaba a través de sus actividades económicas ilícitas un valor estimado en unos 870.000 millones de dólares al año, de acuerdo con estimaciones de 2012.

Por todo ello, es necesario promover la utilización eficaz de los recursos existentes en las iniciativas y organizaciones internacionales. El número de agencias multilaterales implicadas en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado es elevado. Solo en el ámbito de la lucha antiterrorista hay 38 organismos internacionales competentes en distintos ámbitos. Existen en ellos problemas de planificación, presupuestarios y de equilibrio entre la capacidad presupuestaria y la

capacidad de gestión. Muchos de estos programas se financian con contribuciones voluntarias de los Estados concedidas para períodos de uno, dos o tres años, lo que no permite planificar debidamente las actividades a medio y largo plazo. En este sentido, hay que abordar con pragmatismo la diversidad de prioridades e intereses de los Estados, a veces contradictorios, en el marco complejo de las organizaciones internacionales, que en ocasiones desarrollan también sus propios intereses y los de sus burocracias.

Los mandatos de los organismos clásicos son rígidos y están definidos en estatutos fundacionales que son de muy difícil modificación, lo que conduce a desfases entre las competencias, los procedimientos y la realidad. Las grandes estructuras administrativas se adaptan con lentitud a los cambios necesarios para mantener la eficacia en escenarios en rápida evolución. Tienen un coste excesivo debido al aparato burocrático, a su modelo de gestión económica y a su política de personal. Además, el equilibrio geográfico suele tener mayor peso que otros criterios de eficacia técnica. Por otra parte, la composición diversa y cuasi universal de los organismos multilaterales dificulta a veces la adopción de decisiones y el intercambio de información.

Sin embargo, los organismos creados en la segunda mitad del siglo XX tienen la ventaja de su universalidad, base de su legitimidad política, y de ser foros de debate abiertos donde los Estados pueden establecer una interacción beneficiosa. En su conjunto, han gestionado con relativo éxito el mundo de posguerra. Todos estos elementos constituyen el punto de partida para un proceso de reforma y adaptación necesario bajo la égida de las Naciones Unidas.

En paralelo se desarrollan las iniciativas multilaterales no institucionales, formaciones de geometría variable que funcionan como subsistemas de Estados afines para abordar cuestiones específicas con mayor rapidez y eficacia en la relación coste-beneficio, pero también con menor legitimidad y con enfoques más limitados.

La magnitud del problema al que nos enfrentamos requiere mayor esfuerzo y mayor coordinación de todas las entidades multilaterales implicadas, la búsqueda de sinergias y, si fuera necesario, la fusión de un número de agencias multilaterales o de sus funciones para ganar eficiencia y reducir costes de gestión. En este ámbito es importante disponer de mecanismos independientes de evaluación de impacto de sus programas para conocer su utilidad real en función de los recursos invertidos. Las

iniciativas multilaterales no institucionales —como los regímenes de control de exportaciones, la IGTN o el Partenariado Global— deben articularse con esta arquitectura de forma coherente. Es cierto que hay otros marcos de cooperación bilateral paralelos para reforzar capacidades y desarrollar actuaciones conjuntas, y que ambos canales —el bilateral y el multilateral— se complementan. El intercambio de información previo entre los donantes y los organismos internacionales implicados solo puede mejorar la coordinación.

Existen también diversas dificultades técnicas que sería conveniente superar. La interacción entre crimen organizado, terrorismo y corrupción ha creado con el tiempo flujos económicos e intereses que a veces desbordan los de las propias organizaciones. La intervención se hace por ello más compleja. Ante todo, existe una gran cantidad de información que está disponible, pero no se procesa ni se comparte entre los Estados. Otros factores asociados a la política a veces limitan el desarrollo de debates y la adopción de decisiones por su posible impacto en la opinión pública. A pesar de la actividad que han mostrado los foros multilaterales en los últimos años, en último término el cumplimiento de todas las disposiciones y la puesta en práctica de políticas eficaces dependen de los Estados. Sin embargo, la eficacia y el alcance de sus respuestas siguen siendo desiguales y, en muchos casos, están lejos de ser suficientes.

Finalmente, hay una necesidad creciente de anticiparse al adversario, de tomar la iniciativa para situarse con ventaja frente a las distintas modalidades de crimen transnacional y terrorismo asociado a los conflictos armados. También hay que prever las consecuencias de las políticas que se ponen en práctica para conseguir éxitos decisivos, e identificar qué medidas pueden encontrar resistencia social e institucional al aplicarlas. Ciertamente, parece relativamente fácil imaginar el paso de una posición defensiva y de reacción a las amenazas a otra de iniciativa y anticipación de escenarios para prevenir, contestar y mitigar sus efectos. Sin embargo, resulta más difícil llevar esta estrategia a la práctica, no hay muchas opciones como alternativa. En relación a esto, la vía emprendida para la prevención del terrorismo nuclear, antes de que se hubiera materializado la amenaza, es una experiencia útil.

Las políticas preventivas incluyen dotarse de medios técnicos y de recursos suficientes para evitar ataques y, en caso de producirse, ser capaz de mitigar las consecuencias y recuperar la normalidad. En zonas

urbanas se han adoptado medidas en busca de una seguridad reforzada compatible con la normalidad. En este sentido, las ciudades se conciben como sistemas en los que se integran población, organizaciones y actividad económica y cultural, así como los servicios proporcionados por la administración. Este enfoque lleva a pensar en la interdependencia entre los elementos que configuran un sistema urbano. La capacidad de respuesta y la resiliencia deben considerarse como partes de una misma estrategia, y por ello requieren una visión integrada de la seguridad nacional, incluyendo también los factores sociopolíticos en cada Estado y una actuación integrada en los esfuerzos de la comunidad internacional. En este contexto, es necesario también trabajar en el desarrollo de una estrategia de comunicación explotando las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación y las nuevas tecnologías para llegar a todas las capas de población y movilizar su apoyo a favor del Estado de derecho.

La prevención del extremismo violento se considera como una prioridad a largo plazo en la lucha contra el terrorismo. Para ello es necesario tener un conocimiento profundo de las ideologías y religiones en las que se basa el extremismo y el proceso de radicalización. En este mismo marco, es necesario el desarrollo de una narrativa alternativa que sea creíble y convincente, mientras desvela los “falsos mitos” del extremismo. Por ejemplo, para desarrollar esta contranarrativa es necesario contar con la colaboración de líderes religiosos moderados, capaces de transmitir un mensaje de tolerancia y convivencia. En definitiva, se trata de adoptar un enfoque amplio de la resiliencia que incluya factores sociopolíticos junto a estructuras físicas para una “seguridad por diseño” y los dispositivos técnicos relevantes en los edificios y espacios urbanos.

El desarrollo de una capacidad de resiliencia en la sociedad y el Estado está asociado con la creciente complejidad del entorno de seguridad en las sociedades modernas, con desafíos cambiantes e impredecibles. El equilibrio entre seguridad y democracia es muy complejo, especialmente si se pretende alcanzar un nivel elevado de capacidades para hacer frente a desafíos de esta naturaleza. Los Estados democráticos, al perseguir un elevado grado de seguridad frente a amenazas asimétricas, evitan incurrir en acciones que podrían enfrentarlos a sus propias sociedades. De ahí la importancia estratégica de la resiliencia, de ser capaz de resistir a los ataques y recuperarse rápidamente, para poder

reaccionar y volver a restablecer la normalidad aprendiendo de cada experiencia². Las capacidades reales de unas fuerzas convencionales, militares y de seguridad, serán limitadas si no existe también una capacidad de contrarrestar las amenazas y ataques infligidos por este tipo de enemigos, ya que estos últimos están orientados a desestabilizar a los Estados y polarizar a sus sociedades con el fin de difundir el miedo y la desconfianza.

El Estado prototípico de la Edad Contemporánea se enfrenta al establecimiento de un complejo mecanismo de equilibrios³:

- Entre el Estado y la sociedad civil.
- Entre el ejercicio del poder político y el contrato social entre los gobernantes y los gobernados.
- Entre la extracción de recursos y el suministro de servicios a la población.
- Entre la autoridad legítima del Gobierno sobre la base social y la expresión de intereses desde esta hacia los gobernantes que elige.
- Entre la seguridad, el bienestar y los derechos fundamentales.
- Entre los múltiples papeles sociopolíticos y las identidades que existen en una sociedad compleja, en la medida en la que los ciudadanos pactan su lealtad con el Estado, y también con otras organizaciones y entidades no estatales.

Sin embargo, aquellos que no están satisfechos con la gobernanza estatal existente en determinadas ocasiones y contextos pueden buscar sistemas de gobernanza alternativos o crear su propio mecanismo de gobernanza. No es infrecuente ver cómo las redes criminales en determinadas regiones del planeta son capaces de sustituir a la policía, a la justicia, e incluso en determinados servicios sociales, proporcionando un sistema rudimentario de “orden” y de fiscalidad con un control del territorio para ganar el apoyo de la población local, que en ocasiones se integra *de facto* en actividades criminales de las que obtienen sus recursos económicos.

2 Hartmann, Uwe, “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”, *NATO Research Papers*, nº 139, septiembre, 2017, Research Division, Roma: NATO Defense College, pp. 4-8.

3 Ver: Williams, Phil. “The Global Crisis of Governance”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, 2016, pp. 25-35.

La evolución tecnológica actual y su impacto en áreas como la inteligencia artificial y los sistemas de vigilancia autónomos influirán previsiblemente en la configuración de las capacidades de obtención de información por los Estados en la próxima década. Será necesario desarrollar capacidades analíticas comparables ante la inmensa cantidad de datos almacenados para evaluarlos y convertirlos en información útil. Muchas innovaciones tecnológicas estarán también al alcance de los terroristas y criminales, que las utilizarán como plataforma de comunicación, como instrumento operativo de sus redes y como herramienta ofensiva.

Algunas de las tendencias actuales parecen reforzar la hipótesis de que los futuros conflictos tendrán un carácter multimodal. Es posible que se tienda a utilizar en ellos todo tipo de procedimiento, incluido el terrorismo, la actividad criminal, el contrabando, el narcotráfico y la explotación de espacios controlados por bandas urbanas y redes criminales. Por ello uno de los principales desafíos vendrá de Estados o de actores no estatales que seleccionen sus tácticas de un amplio espectro, desde los métodos convencionales hasta la criminalidad, para alcanzar sus propios objetivos. Por otra parte, la explotación de las nuevas tecnologías de la información también potenciará la capacidad de comunicación y aprendizaje de los actores no estatales, respaldando su capacidad para mejorar técnicamente y adaptarse a los cambios de un teatro a otro⁴. Todo ello presenta una complicación complementaria para la planificación de la seguridad nacional.

Será necesaria una capacidad cognitiva suficiente para reconocer y adaptarse rápidamente a algo desconocido para la protección de la fuerza militar y policial en zonas de operaciones, ya que los adversarios intentarán ganar ventajas en desafíos enfocados a limitar la libertad de acción del Estado y de sus fuerzas de seguridad para proteger a la población civil.

Sin embargo, se vislumbran también cambios no estrictamente tecnológicos, sino sociales y políticos, que afectarán a los escenarios de seguridad. Entre ellos están el ritmo de la Revolución Digital, el crecimiento demográfico, los flujos migratorios, el desarrollo urbano de grandes concentraciones de población, las consecuencias sociales de la

4 Esta capacidad se ha puesto de manifiesto en Irak y Afganistán. Ver: Hoffman, Frank G., "Hybrid Warfare and Challenges", *JFQ*, issue 52, 2009, p. 38.

transición desde los sistemas económicos predigitales hacia una nueva configuración, el relevo generacional, la evolución de las ideologías y el desapego o escepticismo de amplias capas de la población hacia las instituciones estatales.

Todo ello implica la necesidad de una autocrítica para reflexionar sobre las propias debilidades, para entender la elaboración y gestión de la estrategia como un proceso permanente, evaluándola constantemente junto a todos los actores relevantes. Por una parte, es necesario dotar a los instrumentos del Estado de derecho de mayor agilidad y capacidad de adaptación a los rápidos cambios en el escenario de seguridad. Además, es preciso incorporar a este debate a todos los elementos institucionales necesarios y también a los actores relevantes de la sociedad civil. Cabe decir lo mismo sobre una necesaria estrategia de comunicación diseñada con la misma finalidad. Por ello, hay que reducir también la distancia entre el Estado y la sociedad, entre las fuerzas de seguridad y el ciudadano, para obtener el apoyo de la población e incrementar su interés en la política de seguridad y en el desarrollo de capacidades de prevención, reacción y mitigación de los efectos adversos frente a las amenazas asimétricas del siglo XXI.

Bibliografía

- ABRISKETA, Joana (2007): "Blackwater: los mercenarios y el derecho internacional", *Revisa Comentario*, septiembre de 2007, Madrid: FRIDE. Disponible en: <http://fride.org/publicacion/254/blackwater-los-mercenarios-y-el-derecho-internacional>.
- ALBERT FERRERO, Julio (2009): "Piratería y terrorismo marítimo", XXVII Semana de estudios del mar, ASESMAR, pp. 337-376. Disponible en: http://www.asesmar.org/conferencias/documentos/doc_semana27/capitulo13.pdf
- ALLMAND, Christopher (2013): *La guerre de Cent Ans*, París: Points.
- AMELA VALVERDE, Luis (2006): "La campaña de Pompeyo Magno contra los piratas en Hispania (67 a. C.)", *Hispania Antiqua*, nº 30, Barcelona: CEIPAC, pp. 7-20.
- ANÓNIMO (2007): *Popol Vuh* (1557), Madrid: Editorial Mestas.
- APIANO (2010): *Guerras ibéricas. Aníbal*, traducción de Francisco Javier Gómez Espelosín, Madrid: Alianza Editorial.
- ARMED FORCES INTERNATIONAL NEWS (14 de diciembre de 2011): Avenger UAV for USA Afghan Deployment, *Armed Forces International New*.
- ATRAN, Scott (2016): "The Islamic State Revolution", en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University.
- AUSTRALIA GROUP (2015): *Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items*. Disponible en: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>
- BARBOUR, Violet (1911): "Privateers and Pirates of the West Indies", *The American Historical Review*, nº 16 (3), American Historical Association, pp. 529-566.
- BARNABY, Frank (2003): *How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction*, Londres: Granta Publications.

- BARNES, Alex (2017): “Security Stalemate”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 5, pp. 24-27.
- BAUDEZ, Claude-François (2000): “El botín humano de las guerras mayas: decapitados y cabezas-trofeo”, en S. Trejo (ed.), *La guerra entre los antiguos mayas*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, pp. 189-204.
- BBC (22 de diciembre de 2014): Islamic State: Yazidi Women Tell of Sex-Slavery Trauma, *BBC News*. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385>
- BENÍTEZ, Rafael A. (2003): “Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n° 7, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.reei.org/>.
- BERKOL, Ilhan (2002): *Marking and Tracing Small Arms and Light Weapons Improving Transparency and Control*, Bruselas: Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité (GRIP).
- BESSON, André (1997): *Contrebandiers et gabelous*, París: France-Empire.
- LA BIBLIA: *Antiguo Testamento. La Santa Biblia*, traducida al español de la vulgata latina por Felipe Scio de San Miguel, segunda edición bilingüe (latín-español), 5 volúmenes. Barcelona: Librería Religiosa, 1856-1859.
- BIETAK, Manfred (1996): *Avaris: The Capital of the Hyksos*, Londres: The British Museum.
- BIJOU, Rodrigo (2017): “Underground Stations”, *Jane’s Intelligence Review*, enero, vol. 29, issue 1, pp. 50-53.
- BLANFORD, Nicholas (2017): “Broader Gains”, *Jane’s Intelligence Review*, mayo, vol. 29, issue 5, pp. 28-35.
- BOUTHOU, Gaston (1984): *Tratado de polemología*, Madrid: Ediciones Ejército.
- BRETTON-GORDON, Hamish de (2016): “Changing Reaction: Chemical Warfare Threat Continues to Evolve”, *Jane’s Intelligence Review*, diciembre, vol. 18, issue 12, pp. 46-50.
- BROOKE, James (1853): *Borneo: Correspondence Respecting Piracy in the eastern Archipelago and the Proceedings of Sir J. Brooke*, Londres: Harrison and Son.
- BUENO BRAVO, Isabel (2005): “La guerra naval en el Valle de México”, *Estudios de Cultura Náhuatl*, vol. 36, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 199-223.
- CAO FEIJÓO, Genaro (2017): *Piratería marítima en el Golfo de Guinea: El conflicto del Delta del Níger como detonante de su génesis y evolución*, tesis

- doctoral de la UDC, Departamento de Ciencias de la Navegación e Ingeniería Marina, A Coruña: UDC.
- CERVERA OBREGÓN, Marco Antonio (2011): *Guerreros aztecas*, Madrid: Editorial Nowtilus.
- CÉSAR, Julio (1982): *La Guerre des Gaules*, traducción de Jacques Haumont, París: Jean de Bonnot.
- CHALIAND, Gérard y BLIN, Arnaud (2004): *Histoire du terrorisme*, París: Bayard.
- CHALK, Peter (2017): “Maritime Menace: Piracy Threat Persists Around the Horn of Africa”, *Jane’s Intelligence Review*, marzo, vol. 29, issue 3, pp. 32-35.
- CIQUE MOYA, Alberto (2011): “Agentes biológicos”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia nº 153, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 121-123.
- CLAUSEWITZ, Carl von (2000 [1832]): *De la guerre*, traducción de De Vetry, París: Editions Ivréa.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (1998a): *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional* (Protocolo II). Revisión y coordinación: Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann. Comité de lectura: Jean Pictet (presidente), Hans-Peter Gasser, Sylvie Junod, Claude Pilloud, Jean De Preux, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Claude F. Wenger y Bruno Zimmermann. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/0204003t.htm>
- (1998b): *Introducción general al comentario de los Protocolos adicionales I y II. Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/comentario-protocolo-ii.htm>
- CONFLICT ARMAMENT RESEARCH (2015): *Dispatch from the Field: Islamic State Weapons in Kobane*, Londres, p. 6. Disponible en: http://www.conflictarm.com/wp-content/uploads/2015/04/Islamic_State_Weapons_in_Kobane.pdf
- COX, Matthew (2010): New XM25 and M240 due to hit war zones soon, *Army Times*.
- DARWIN, Charles (1985 [1859]): *Origen de las especies*, Madrid: Akal.
- DE CHERISEY, Erwan (2017): “Seasoned Hands: Colombian Forces Reorient for Post-FARC Future”, *Jane’s Intelligence Review*, febrero, vol. 29, issue 2, pp. 8-13.

- DE GAULLE, Charles (1970): *Mémoires d'espoir. Le renouveau (1958-1962)*, París: Librairie PLON.
- DEREK, Johnson y VALENCIA, Mar (eds.) (2005): *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and Responses*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.
- DÍAZ-PLAJA, Fernando (1957): *La Historia de España en sus documentos. El siglo XVII*, Madrid: Instituto de estudios Políticos.
- (1958): *La Historia de España en sus documentos. El siglo XVI*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- DISHMAN, Christopher (2016): "Terrorist and Criminal Dinamics: A Look Beyond the Horizon", en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, pp. 137-153.
- DUBY, Georges (1999): *Histoire de la France*, París: Larousse.
- DUPONT, Alain (2005): "El Islam de Francia: sus implicaciones políticas y de seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, mayo, Madrid: UNISCI. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72533/Alain.pdf>
- EJDUS, Filip y JUREKOVICH, Predrag (eds.) (2016): *Violent Extremism in the Western Balkans*, Viena: National Defence Academy, pp. 26-94.
- EL-QORCHI, Mohammed (2002): "Hawala ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado?", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 39, nº 4, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional, pp. 31-33.
- ELLIOT, John H. (1981): *La España imperial 1469-1716*, Madrid: Ediciones Ejército.
- EU NAVFOR (2018): *Key Facts and Figures*. Disponible en: <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>
- FELSTEAD, Peters (2014): "Dangerous Neighbours: Israeli-Syrian Border Tensions", *JDW*, 26 de julio, vol. 54, issue 30, pp. 28-32.
- FERGUSON, Charles D. y POTTER, William (2004): *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, Monterrey: Monterey Institute for International Studies, Center for Non Proliferation Studies.
- FERNÁNDEZ-ARMESTO, Felipe (2006): *Los conquistadores del horizonte*, Barcelona: Ediciones Destino.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Rosario (2011): "Dimensión estratégica del espacio exterior", Documento Marco IEEEE, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- FERRIL, Arther (1989): *La caída del Imperio romano: las causas militares*, Madrid: EDAF.

- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2015): *Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, París, p. 15. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>
- FINANCIAL TIMES (2014): Fuelling Isis Inc, en *Financial Times*, 21 de septiembre. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/2/34e874ac-3dad-11e4-b782-00144feabdc0.html#axzz3FfGlccp6>
- FLAVIO JOSEFO (1900): *Antiquités Judaïques*, traducción de Julien Weill, París: Ernest Leroux. Disponible en: <http://remacle.org/bloodwolf/historiens/Flajose/guerre1gr.htm>
- (1997): *La guerra de los judíos*; introducción, traducción y notas de Jesús María Nieto Ibáñez, Madrid: Editorial Gredos.
- FLOOD, Derek Henry (2017): “Close Quarters”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 11. Coulsdon: IHS Markit, noviembre, pp. 32-35.
- FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (UK) (2002): “HC 577 Private military Companies: Options for Regulation 2001-2002”, Green Paper, febrero.
- FREEDMAN, Lawrence (1998): “The Revolution in Strategic Affairs”, *Adelphi Papers*, vol. 38, art. 318, Londres: Oxford University Press / International Institute for Strategic Affairs.
- FREEDMAN, Lawrence y KARSH, Efraim (1993): *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- FREUD, Sigmund (1993 [1930]): *El malestar en la cultura y otros ensayos*, Madrid: Alianza Editorial.
- FRUTOS RUIZ, Ignacio (2010): “La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta”, Documento de Opinión 16/2010. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- GAT, Azar (2006): *War in Human Civilization*, Oxford: Oxford University Press.
- GENEVA DECLARATION (2011): “Global Burden of Armed Violence 2011”, Ginebra: Geneva Declaration on Armed Violence and Deveopment. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>
- (2015): “Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts”, Ginebra: Geneva Declaration / Small Arms Survey. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>
- GIBBON, Edward (1789): *Decline and Fall of the Roman Empire*, Basilea: J.J. Tourneisen.

- GOEL, Ojasvi (2017): “Beyond the Borders”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 1, Coulsdon: IHS Markit, pp. 28-29.
- GRAISELY, Axel (2005): *Le brigand des garrigues et les 20 trésors cachés de Besse sur Issole*, Hyères: Editions Daric.
- GROTIUS, Hugu (1814): *The Rights of War and Peace*, traducido por el rev. A. C. Campbell, Londres: Campbell & Boethroyd.
- HAMMURABI (2016): *Le Code de Hammurabi*, traducido por Jean Vincent Scheil, edición de Béatrice André-Salvini, París: Somogy éditions.
- HARTMANN, Uwe (2017): “The Evolution of the Hybrid Threat, and resilience as a Countermeasure”, NATO Research Paper n° 139, septiembre, Research Division, Roma: NATO Defense College.
- HENRI, Gilles (2018): “Cartouche, un chef de bande”, en B. Fuligni, *Dans les secrets de la police*, París: L’iconoclaste, pp. 34-35.
- (2001): *Cartouche, le brigand de la Régence*, París: Tallandier.
- HERNANDEZ CARDONA, Francesc Xavier (2010): *Breve historia de la guerra antigua y medieval*, Madrid: Ediciones Nowtilus.
- HÉRODOTE D’HALICARNASSE (1975): *Histoires*, traducción de P. Giguet. París: Édition de Jean de Bonnot.
- HOBBS, Thomas (1651): *Leviatán*, traducción de Carlos Mellizo, Madrid: Alianza Editorial.
- HOFFMAN, Frank G. (2007): *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington: The Potomac Institute for Policy Studies.
- (2009): “Hybrid Warfare and Challenges”, *JFQ*, issue 52, pp. 34-39.
- HORTON, Michael (2017): “Growing Insurgency”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 6, junio, Coulsdon: IHS Markit, pp. 32-35.
- (2017): “Capacity Building”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 11, noviembre, Coulsdon: IHS Markit, pp. 26-29.
- HOWARD, David (2017): “Garrison State, Jamaican Organized Crime Gangs Make a Return”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 1, enero, Coulsdon: IHS Markit, pp. 42-45.
- HUBER, Thomas (1996): *Compound Wars: the Fatal Knot*. Fort Leavenworth: Command and General Staff College.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2017): World Report 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/world-report/2017>
- HURTADO DE MENDOZA, Diego (1970): *Guerra de Granada*, Madrid: Editorial Castalia.
- ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (2016): *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report for the Period of 1 January – 30 June 2016*, Londres:

- ICC. Disponible en: <http://icc.se/wp-content/uploads/2016/07/2016-Q2-IMB-Piracy-Report-Abridged.pdf>
- INSTITUTE FOR DEFENSE & DISARMAMENT STUDIES (1999): *The Arms Control Reporter: A Chronicle of Treaties, Negotiations, Proposals, Weapons and Policy*, Cambridge (Massachusetts): IDDS, vols. 1993-1999.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS) (2014): *The Military Balance 2014*, Londres: IISS / Routledge, 2014.
- (2017): *Armed Conflict Survey 2017*. Disponible en: <https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2017/armed-conflict-survey-2017>
- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (2016): “Sea kidnappings rise in 2016 despite plummeting global piracy”, Commercial Crime Services. Disponible en: <https://icc-ccs.org/index.php/news/1218-imb-report-sea-kidnappings-rise-in-2016-despite-plummeting-global-piracy>
- INTERPOL (2017): Piratería Marítima. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Criminalidad/Piratería-marítima>
- INICIATIVA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO NUCLEAR (2015): Declaración de principios. Disponible en: http://www.gicnt.org/documents/Spanish_SOP.pdf
- JANE’S DEFENCE WEEKLY (2017a): “Islamic State Video Reveals Turkish Defeat in Syria”, *Jane’s Defence Weekly*, vol. 54, issue nº 5, febrero, Coulsdon: IHS Markit, p. 5.
- (2017b): “Islamic State Video Footage Showcases Attack Drones”, *Jane’s Defence Weekly*, vol. 54, issue nº 5, febrero, Coulsdon: IHS Markit, p. 23.
- JENOFONTE (2008): *Anábasis*, traducción de Ramón Bach Pellicer, Madrid: Editorial Gredos.
- JUVINAO, Luis Enrique (2017): “Cocaine Trade Expands into New Markets”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 6, junio, Coulsdon: IHS Markit, pp. 40-43.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (1995): “Quiénes somos”. Disponible en <http://www.incb.org/incb/es/about.html>
- LANCEL, Serge (1999): *Carthage*, Túnez: Cerès Editions.
- LABORIE IGLESIAS, Mario A. (2008): “La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas”, Boletín de Información del Ministerio de Defensa, nº 307. Madrid: CESEDEN.
- LAQUEUR, Walter (1978): *Terrorism Reader. A Historical Anthology*. Nueva York: New American Library.
- (2002): *A History of Terrorism*, Nuevo Brunswick: Transaction Publishers.

- LAWRENCE, Thomas Edward (1926): *Seven Pillars of Wisdom*, Project Gutenberg of Australia. Disponible en <http://www.limpidsoft.com/small/sevenpillars.pdf>.
- LEVITT, Matthiew (2016): “Hezbollah’s Criminal Networks: Useful Idiots, Henchmen, and Organized Criminal Facilitators”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence: World Without Order*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, pp. 155-177.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, texto consolidado y actualizado en 2015. BOE-A-1995-25444. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>
- LIND, William S.; NIGHTENGALE, Keith; SCHMITT, John y WILSON, Gary I. (2001): “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Marine Corps Gazette*, noviembre.
- LIVIO, Tito (1982): *Historia de Roma desde su fundación*, traducción y notas de José Antonio Villar Vidal, Madrid: Editorial Gredos.
- LOWE, Christian (2011): “Punisher’ Gives Enemy No Place to Hide”, *Military.com*, febrero.
- MAHADEVAN, Prem (2017): “Terrorisme au Pakistan”, *Politique de sécurité: analyses du CSS*, n° 205, marzo, editado por Christian Nünlist, Zúrich: ETH Zúrich. Disponible en: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysen-47-FR.pdf>
- MAMEROT, Sébastien (2009): *The Expeditions to Outremer*, edición de Thierry Delcourt y Danielle Quéruef, traducción al inglés de May Lawson y Chris Miller (original: *Les passages d’outremer* (1474), Biblioteca Nacional de Francia documento (Fr) 5594), Colonia: Taschen.
- MANSOOR, Peter R. (2012): *Hybrid Warfare in History: Fighting Complex Opponents from The Ancient World to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAO TSE-TUNG (1989): *On Guerrilla Warfare*, traducido por Brigadier General Samuel B. Griffith, USMC, Washington: Department of the Navy.
- MARÍN CASTÁN, Fernando (2011): “El tratamiento jurídico de la piratería en el ordenamiento jurídico español”, Documento Marco del IEEE N° 02/2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- MARIGHELLA, Carlos (1969): *Minimanual of the Urban Guerrilla*. Disponible en: www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/index.htm

- (1970): *Pour la Libération du Brésil*, traducido por Conrad Detrez, París: Editions du Seuil.
- MASFERRER, Bernat (2006): “Violencia política y terrorismo en la India contemporánea”. Disponible en: http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2006/018Bernat_Masferrer.pdf. Consultado el 09/07/2017
- MASON, Amanda (2018): *The Secret British Organisation of the Second World War*, Londres: Imperial War Museum. Disponible en: <http://www.iwm.org.uk/history/the-secret-british-organisation-of-the-second-world-war>
- MATFESS, Hillary y MIKLAUCIC, Michael (eds.) (2016): *Beyond Convergence: World Without Order*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University.
- MCFATE, Jessica Lewis (2015): *The ISIS Defense in Iraq and Syria: Counteracting an Adaptive Enemy*, Institute for the Study of War, Middle East Security Report, Washington. Disponible en: <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS%20Defense%20in%20Iraq%20and%20Syria%20--%20Standard.pdf>
- MCINNIS, Kathleen J. (2016): “Coalition Contributions to Countering the Islamic State”, Congressional Research Service Report, 24 de Agosto, Washington. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf>
- MICHAUD, Joseph (1996): *Histoire des croisades*, París: Jean de Bonnot.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018): *PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las FAS*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- MORAL MARTÍN, Pablo (2015): “La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico”, Documento de opinión 42/2015, 23 de abril, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO42-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf
- MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME (2017): Control Regime, Guidelines for Sensitive Missile-Relevant Transfers. Disponible en: <http://mtcr.info/guidelines-for-sensitive-missile-relevant-transfers/>
- (2018): MTCR Guidelines and the Equipment, Software and Technology Annex. Disponible en: <http://mtcr.info/mtcr-annex/>

NACIONES UNIDAS

- SECRETARIO GENERAL (2006): *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo*, informe del secretario general de NN. UU. Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas. Disponible en: http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/report_toc.html

CONSEJO DE SEGURIDAD

- S/RES/1267 (1999). Resolución 1267 (1999) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1373 (2001). Resolución 1373 (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1540 (2004). Resolución 1540 (2004), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión. Nueva York, 28 de abril de 2004, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1624 (2005). Resolución 1624 (2005), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de Septiembre de 2005, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas, 2005.
- S/RES/1814 (2008). Resolución 1814 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5893ª sesión, celebrada el 15 de mayo de 2008, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1816 (2008). Resolución 1816 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5902ª sesión, celebrada el 2 de junio de 2008, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1838 (2008). Resolución 1838 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5987ª sesión, celebrada el 7 de octubre de 2008, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1846 (2008). Resolución 1846 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6026ª sesión, el 16 de diciembre de 2008, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1851(2008). Resolución 1851 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6046ª sesión, celebrada el 16 de diciembre de 2008, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/1989 (2011). Resolución 1989 (2011), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6557ª sesión, celebrada el 17 de junio de 2011, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/2253 (2015). Resolución 2253 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7587ª sesión, celebrada el 17 de diciembre de 2015, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/2331 (2016). Resolución 2331 (2016), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7847ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2016, Nueva

York: Secretaría de Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2331\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2331(2016))

- S/2016/843. *Informe del Secretario General sobre la situación con respecto a la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia*, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/2016/843 Consejo de Seguridad Distr. general 7 de octubre de 2016 Español Original: inglés 16-16886 (S) 111016 111016 *1616886* *Informe del Secretario General sobre la situación con respecto a la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia*, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/2322 (2016). Resolución 2322 (2016) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7831ª sesión, celebrada el 12 de diciembre de 2016, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.
- S/RES/2325 (2016). Resolución 2325 (2016). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7837ª sesión, celebrada el 15 de diciembre de 2016, Nueva York: Secretaría de las NN. UU., 2016. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2325\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2325(2016))
- S/RES/2370 (2017). Resolución 2370 (2017), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8017ª sesión el 2 de agosto de 2017, Nueva York: Secretaría de Naciones Unidas.

ASAMBLEA GENERAL

- *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*, Resolución 60/288, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006, Nueva York: NN. UU. Disponible en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>.
- Documento A/60/825: *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del Secretario General. Temas 46 y 120 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio Unidos contra el terrorismo*. Sexagésimo período de sesiones, Nueva York: Asamblea General de NN. UU., 27 de abril, párrafos 47-91. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/a60825.pdf>
- A/RES/64/293, *Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 30

- de julio de 2010 en su Sexagésimo cuarto período de sesiones. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>
- A/RES/64/297, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2010. Estrategia global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, Nueva York: NN. UU., 2010.
 - A/RES/66/282. Asamblea General Sexagésimo sexto período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de junio de 2012. Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo Naciones Unidas, Nueva York: NN. UU., 2012.
 - A/RES/68/276. Asamblea General Sexagésimo octavo período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de junio de 2014. Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Nueva York: NN. UU., 2014.
 - A/70/674 Asamblea General. Septuagésimo período de sesiones. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento Informe del Secretario General. Nueva York: NN. UU., 2016. En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/674>
- NATO (2016a): “The International CT playing field”, NATO’s Counter-Terrorism Cooperation with Partners, texto de Elena Rigacci Hay. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_11/20170210_161115-CTInfoDayReport.pdf
- (2016b): “NATO’s Military Concept for Defence Against Terrorism”, International Military Staff. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm?selectedLocale=en
- (2017): “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels on 25 May 2017”. Disponible en: https://www.nato.int/cps/em/natohq/opinions_144098.htm
- (2018a): “Countering Terrorism”. Disponible en https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_77646.htm
- NEW YORK TIMES MAGAZINE (2015): “Where the Islamic State Gets its Weapons”, en *The New York Times Magazine*, 27 de abril. Disponible en <https://www.nytimes.com/2015/04/27/magazine/where-the-islamic-state-gets-its-weapons>
- NORTHROP GRUMMAN (2007): “Unmanned Combat Air System Carrier Demonstration (UCAS-D)”, *CSBA online*. Disponible en: <https://csbaonline>.

org/uploads/documents/2007.05.10-The-Unmanned-Combat-Air-System-Carrier-Demonstration-Program.pdf

NUCLEAR SUPPLIERS GROUP (2012): “The Nuclear Suppliers Group: Its Origins, Role and Activities”, documento adjunto al INFCIRC/539, Viena: NSG Point of Contact.

OBSERVATORIO VENEZOLANO DE VIOLENCIA (2018): *Informe OVV de Violencia 2017*. Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD)

- *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf
- *Le trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest*, Viena: ODC, 2008. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-French.pdf>
- *The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia and Oceania*. Disponible en: [/www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf)
- *Southeast Asia Opium Survey 2014 - Lao PDR, Myanmar*. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/sea/SE-ASIA-opium-poppy-2014-web.pdf>
- *Transnational Organized Crime in Southeast Asia and the Pacific: A Threat Assessment (TOCTA)*, 2013. Disponible en: http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/transnational-organized-crime-in-east-asia-and-the-pacific-a-threat-assessment_html/TOCTA_EAP_web.pdf
- *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, (publicación de las Naciones Unidas n°. E.10.IV.6. Disponible en: http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment_html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- *Afghanistan Opium Survey 2016*, UNODC /Narcotics Survey Directorate of the Ministry of Counter Narcotics of Afghanistan, Viena: UNODC, 2016.
- *Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la

- Droga y el Delito, 2004. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/Legislative%20Guide%20Mike%2006-56983_S_Ebook.pdf
- *Cocaine trafficking in West Africa: The threat to security and development*, Viena: UNODC, 2007.
 - *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*, publicación de las Naciones Unidas n° S.11.XI.10, Viena: ONUDD, 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf
 - *Drug Trafficking in Central Asia*. Disponible en: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html
 - *Drug Trafficking in East Asia-and-the-Pacific*. Disponible en: www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/east-asia-and-the-pacific.html
 - *Drug Trafficking in Mexico, Central America and the Caribbean*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/mexico-central-america-and-the-caribbean.html>
 - *Cocaine trafficking in West Africa: The threat to security and development*, Viena: UNODC, 2007.
 - *Amphetamines and Ecstasy 2011 Global ATS Assessment*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/09/global-ats-2011/ATS_Global_Assessment_2011_web.pdf
 - *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*, High-level segment Commission on Narcotic Drugs, Viena, 11 y 12 de marzo de 2009. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Political_Declarations/Political-Declarations_Index.html
 - S/2016/830. *Report of the Secretary General on the Threat Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security and the Range of United Nations Efforts in Support of Member States in Countering the Threat*, Nueva York: UN Security Council, 30 de septiembre de 2016.

ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA (OIEA)

- “Medidas contra el tráfico ilícito de materiales nucleares y otras fuentes radiactivas: GC (41)/1 y anejo”, Viena: OIEA, 1997.
- INFCIRC/540. “Protocol additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the application of Safeguards”, Viena: IAEA, 1997.

- “Nuclear Security Recommendations on Nuclear and Other Radioactive Material out of Regulatory Control”, Nuclear Security Series n° 15, Viena: IAEA, 2011.
- INFCIRC/254. “Communication received from the Permanent Mission of the Republic of Korea to the International Atomic Energy Agency regarding Certain Member States’ Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology”, Viena: IAEA, 8 de noviembre de 2016.
- INFCIRC/225/REVISION 5. “Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities”, Viena: IAEA, 2011.
- INFCIRC/539 Rev.6. “The Nuclear Suppliers Group: Its Origins, Role and Activities”, Viena: IAEA, 22 de enero de 2015.
- “Seguimiento del tráfico ilícito: La base de datos del OIEA sobre incidentes y tráfico ilícito”, División de Información Pública del OIEA. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull54-2/54202012222_es.pdf
- “Informe sobre la Seguridad Física Nuclear de 2017”, Junta de Gobernadores del OIEA, Conferencia General GOV/2017/31-GC (61)/14. Punto 16 del orden del día provisional de la Conferencia (GC (61)/1 y Add.1), 9 de agosto, Viena: OIEA, 2017.
- “Objetivo y elementos esenciales del régimen de seguridad física nuclear de un Estado”, Colección de Seguridad física nuclear del OIEA n° 20, Viena: Organismo Internacional de Energía Atómica, 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005): “Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe mundial en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, Ginebra: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf>

ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (2009): “Actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques. Recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robos a mano armada contra los buques”, MSC.1/Circ.1333, anexo, 26 junio. Disponible en: <http://www.imo.org/es/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/1333.pdf>

— (2010): “Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques”, Resolución A.1025 (26) de 2 de diciembre de 2009, asamblea del 26° período de sesiones, punto 10 del orden del día 18 enero de 2010, Londres, 2009.

ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

- Foro de Cooperación en materia de Seguridad. Disponible en: <http://www.osce.org/es/forum-for-security-cooperation>
- Actividades policiales. Disponible en: <http://www.osce.org/es/policing>
- Control de armamentos. Disponible en: <http://www.osce.org/es/arms-control>

OPPENHEIM, L. (1952): *International Law, A Treatise. Volume II, Disputes, War and Neutrality*; Londres, Nueva York, Toronto: Longmans, Green and Co. Inc.

ORTEGA GARCÍA, Julio (2011): “Armas radiológicas”, *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Cuaderno de Estrategia nº 153, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 169-185.

PARKER, Geoffrey (coord.) (2006): *La crisis de la monarquía de Felipe IV*, Barcelona: Editorial Crítica.

PASTOR GÓMEZ, María Luisa (2016): “El Salvador: recrudescimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras”, documento informativo 03/2016, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

— (2017): “Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica”, documento de análisis 04/2017, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PATTAR, Terry (2017): “Spooked by Encryption”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 7, julio, Coulsdon: IHS Markit, pp. 8-13.

PIRENNE, Jacques (1963): “El ciclo antiguo”, en *Historia Universal: las grandes corrientes de la historia*, vol. I, Barcelona: Editorial Éxito.

PITA, René (2011): “Proliferación de armas químicas”, Cuaderno de estrategia nº 153, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

PLUTARCO (1982): “Vie de César”, en Julio César, *La Guerre des Gaules*, traducción de Jacques Haumont, París: Jean de Bonnot.

POLIBIO (2008): *Historia de Roma*, traducción de José María Candau Morón, Madrid: Alianza Editorial.

POTTER, William C. (1996): “Nuclear Leakage From the Post-Soviet States. Oral Presentation Before the Permanent Subcommittee on Investigations”, U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, edición digital, Montecrey: The Center for Nonproliferation Studies.

QORAN (1938): *The Holy Qoran*, traducción de Abdulah Yusuf Ali, Dar Al Arabia, Third Edition, Beirut.

- REINARES, Fernando (1998): *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- (2000): *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- (2003): *Terrorismo Global*, Madrid: Taurus.
- (2004): *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid: Temas de Hoy.
- (2011): *Patriotas de la Muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*. Madrid: Taurus, 7ª edición ampliada.
- (2014): *The Evolution of the Global Terrorism Threat*, Nueva York: Columbia University Press.
- (2015a): “Evolución reciente del terrorismo en el Magreb”, *Revista Elcano*, nº 10, septiembre-octubre, Madrid: Real Instituto Elcano, pp. 5-12.
- (2015b): “Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico”, ARI 33/2015 - 1/7/2015, Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico
- REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carola (2016): *Estado Islámico en España*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- ROCHA GARCÍA, Ricardo (2011): *Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia*, Viena: ONUDD, 2011.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1846 [1755]): *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, en *Œuvres complètes de Rousseau*, vol. 1, París :Furne et Cie & Perrotin Éditeur.
- ROY, Just Jean Etienne (1996a): *Histoire singulière de la chevalerie* (1839), París: Jean de Bonnot.
- (1996b): Just Jean Etienne, *Les Templiers, histoire et procès* (1848), París: Jean de Bonnot.
- RUBIN, Alfred P. (1988): *The Law of Piracy*; Newport, Rhode Island: Naval War College Press. Disponible en: http://archive.org/stream/lawofpiracy63rubi/lawofpiracy63rubi_djvu.txt
- SANDLINE INTERNATIONAL (2004): Comment by Sandline International. Disponible en: <http://www.sandline.com/comment>
- SALAMA, Basma (2016): *The Resilience of the Islamic State*, Viena: Academy of Defence.

- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de (2004): *El Nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, Barcelona: CIDOB.
- (2012): “La Cumbre de Seúl: una respuesta multilateral a las nuevas amenazas”, edición digital, Documentos de Opinión 38/2012. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- (2014): “Cambio tecnológico, conflicto armado y desarme: los rasgos de la transición al siglo XXI, en Gonzalo de Serantes *et al.*, *Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y transferencias de tecnología*, Cuadernos de Estrategia, nº 169, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- (2016): *Guerra, paz y civilización*. Madrid: MAEC.
- SALAZAR SERANTES, Gonzalo de (coord.), AGUADO VALLADARES, C.; HIDALGO GARCÍA, M.; MUÑOZ MARTÍNEZ, R.; RIOLA RODRÍGUEZ, J. M.; PORRAS DELGADO, F. y DÍAZ-MORERA VENTÓS, M. T. (2014), *Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y transferencias de tecnología*, Cuadernos de estrategia, nº 169, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- SAMPAIO, Antonio (2017): “Aggressive Takeover, Shifts in Brazil Underworld Augur Rising Violence”, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 3, marzo, Coulsdon: IHS Markit, pp. 44-49.
- SCHROEDER, Matt (2013): “Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines”, en *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*, Ginebra: SAS.
- SHIELDS, John M. y POTTER, William C. (1997): *Dismantling the Cold War: US and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program*, Cambridge (MASS): MIT Press.
- SICCARDI, Jean (2005): *Gaspard de Besse: 1757-1781. Brigand de France, Héros de Provence*, Mónaco: Editions du Rocher.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) (2010): *Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo: SIPRI.
- (2013a): *Yearbook 2013*, Estocolmo: SIPRI. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2013/>
- (2013b): Press release on World Military Spending, Estocolmo: SIPRI.
- (2013c): “China reemplaza al Reino Unido como quinto mayor exportador mundial de armas”, comunicado de prensa del SIPRI, Estocolmo: SIPRI.
- (2016): *Yearbook 2016. Armed conflict data trends*, Estocolmo: SIPRI. Disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2016>

- (2017): *Yearbook 2017. Yearbook 2017. Armaments, disarmament and international security*, Estocolmo: SIPRI. Disponible en: <https://www.sipri.org/yearbook/2017>
- SMALL ARMS SURVEY (SAS) (2012a): *Escalation at Sea: Somali Piracy and Private Security Companies*, pp. 197-198.
- (2012b): *When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence*, Ginebra: Small Arms Survey, pp. 51-60.
- (2012c): “La política estatal y la violencia relacionada con las drogas”, en *Negocios Sangrientos*, cap. 2.
- SPYER, Jonathan (2016): “Blurred Boundaries: Changing Battlefields Drive Insurgent Innovation”, *IHS Jane’s Intelligence Review*, vol. 28, issue 12, diciembre, Coulsdon: IHS Markit, pp. 20-25.
- (2017): “Frozen Out”, *IHS Jane’s Intelligence Review*, vol. 29, issue 11, noviembre, Coulsdon: IHS Markit, pp. 36-40.
- STATISTA (2017): *Transportation & Logistics: Water Transports. Maritime Pirate Attacks Worldwide 2009-2016*.
- STERN, Jessica (2016): “ISIL and the Goal of Organizational Survival”, en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University, pp. 193-211.
- STROOT, Philippe y JENAL, Ursula (2010): “A New Approach: Contributing to BWC Compliance Via Biosafety, Biosecurity and Biorisk Management”, *Non Proliferation Review*, vol. 18, n° 3, noviembre, pp. 545-555.
- SYRIAN NETWORK FOR HUMAN RIGHTS (2011-2018): *Statistics and reports*. Disponible en: <http://sn4hr.org>
- TÁCITO (1817): *Moeurs des Germains*, traducción de Dureau de Lamalle, París: L.G. Michaud.
- (1818): *Annales*, traducción de Dureau de Lamalle, París: L.G. Michaud.
- THE ECONOMIST (2015): “The war in the Middle East”, en *The Economist*, noviembre, 21-27, 2015, vol. 417, n° 8965, pp. 22-24.
- TREJO CAMPOS, Silvia (2000): *La guerra entre los antiguos mayas*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- TRIBUNAL SUPREMO (2014): *Los procesos célebres seguidos ante el Tribunal Supremo en sus doscientos años de historia*, 2 volúmenes: siglo XIX y siglo XX, Madrid: Boletín Oficial del Estado y Tribunal Supremo.
- TUCÍDIDES (2008): *Historia de la guerra del Peloponeso*, traducción de Antonio Guzmán Guerra, Madrid: Alianza Editorial.

UNIÓN EUROPEA

- Lista consolidada de sanciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/un-sc-consolidated-list>
- Decisión (PESC) 2017/154 de Consejo, Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 5 de agosto de 2017.
- Lista de terroristas de la UE. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list>
- Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>
- Posición común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC), Bruselas: *Diario Oficial de la UE*, nº L 344 de 28/12/2001, pp. 0093-0096. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32001E0931>
- Decisión (PESC) 2017/1426 del Consejo de 4 de agosto de 2017 por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión (PESC) 2017/154, Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea nº L 204, 5 de agosto de 2017, pp. 0095-0098.
- Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008 relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008F0841>
- Decisión Marco del Consejo de la UE, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 164/3, 22 de 6 de 2002. Disponible en: www.boe.es/doue/2002/164/L00003-00007.pdf
- Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008F0919>. Consultado el 25/02/2017.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la

lucha contra el terrorismo COM(2014) 554 final de 5 de setiembre de 2014, Comisión Europea.

- Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. Publicado en DOUE, núm. 301, 12 de noviembre de 2008, Bruselas: Unión Europea, pp. 33 a 37.

UNITED STATES (2008): Implementation of Existing Guidance and Other Actions Needed to Improve DOD's Oversight and management of Contractors in Future Operations, Government Accountability Office (US). Disponible en www.gao.gov/docdb/summary.php?rptno=GAO-08-436T&accno=A80160

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2016): Nuclear Security Summits. Disponible en: <http://www.nss2016.org/>

— (2017): La Coalición Global - Trabajando para Derrotar a ISIS. Disponible en: <https://medium.com/@USAenEspanol/la-coalici%C3%B3n-global-trabajando-para-derrotar-al-estado-isl%C3%A1mico-84b73667dbaf>

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE ARMY (2016): The U.S. Army & Marine Corps Contrainsurgency Field Manual, Chicago: The University of Chicago Press.

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE TREASURY (2015): Remarks of Deputy Assistant Secretary for Terrorist Financing, Jennifer Fowler at the Washington Institute for Near East Policy on US Efforts to Counter the Financing of ISIL, Press Center, 2 de febrero. Disponible en: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl9755.aspx>

UPPSALA UNIVERSITET (2018a): Uppsala Conflict Data Program (UCDP database). Disponible en: <http://ucdp.uu.se/>

— (2018b): "Siria", Uppsala Conflict Data Program, Departamento de Investigación sobre la Paz y los Conflictos, Uppsala: Universidad de Uppsala. Disponible en: <http://ucdp.uu.se/#country/652>

US NEWS (2017): "Colombia's FARC Rebels Turned in More Than 8,000 Weapons: U.N.", 15 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-08-15/colombias-farc-rebels-turned-in-more-than-8-000-weapons-un>

VATTEL, E. de (1716): *Le droit des gens ou principes du droit naturel* (1716), Neuchâtel: Carnegie.

WALLON, Henri (1888): *Histoire de l'esclavage dans l'Antiquité* (1879), Paris: Robert Laffont.

WARDEN, John A. (1995): "Air Theory for the Twenty First Century", *Airpower Journal*, Maxwell: The Air University. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/battle/chp4.html>

WASSENAAR ARRANGEMENT

- Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-use Goods and Technologies: Guidelines & Procedures, including the Initial Elements. Disponible en: <https://www.wassenaar.org>
- Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies: Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons (SALW), acordado en el Plenario de 2002 y enmendado en el de 2007. Disponible en: <https://www.wassenaar.org/Wassenaar/SALW-BestPractice.htm>
- Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-use Goods and Technologies: Munitions List. Disponible en: https://www.wassenaar.org/app/uploads/2017/12/Stand_Alone_Munitions_List_WA_2017.pdf
- Elements for objective analysis and advice concerning potentially destabilising accumulations of conventional weapons. Disponible en: <https://www.wassenaar.org/wassenaar-arrangement-elements-for-objective-analysis-and-advice-concerning-potentially-destabilising-accumulations-of-conventional-weapons.pdf>
- Wassenaar Arrangement "List of Dual-Use Goods and Technologies". Disponible en: <https://www.wassenaar.org/about-us/>

WILLIAMS, Phil (2016): "The Global Crisis of Governance", en H. Matfess y M. Miklaucic (eds.), *Beyond Convergence*, Institute for National Strategic Studies, Washington DC: National Defense University.

WOERTZ, Eckart (2014): "How Long Will ISIS Last Economically?", *Notes Internationales*, nº 98, octubre, Barcelona: CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_98/how_long_will_isis_last_economically

WOODWARD, Allan (2017): "Secret Signals: End to End Encryption Tests SIGINT Agencies", *Jane's Intelligence Review*, vol. 29, issue 7, julio, Coulsdon: IHS Markit, pp. 8-13.

ZEIT (2014): "The Business of the Caliph", *Zeit Online*, 3 de diciembre. Disponible en: <https://www.zeit.de/feature/islamic-state-is-caliphate>

Tratados, acuerdos e instrumentos internacionales

- *Convention (II) de la Haya concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Déclaration (IV, 2) de la Haya interdisant les gaz asphyxiants*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Déclaration de la Haya (IV, 3) interdisant les balles qui s'aplatissent*, hecho en La Haya el 29 de julio de 1899. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Convention (III) de la Haya relative à l'ouverture des hostilités*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Convention (IV) de la Haya concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Convention (V) de la Haya sur les Puissances neutres en cas de guerre sur terre*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Convention (VI) de la Haya sur le régime des navires de commerce ennemis*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- *Convention (VII) de la Haya sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

- *Convention (VIII) de la Haye sur les mines sous-marines*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
 - *Convention (IX) de la Haye sur le bombardement par les forces navales*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
 - *Convention (X) de la Haye l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
 - *Convention (XI) de la Haye relative à des restrictions du droit de capture*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
 - *Convention (XIII) de la Haye sur les Puissances neutres en cas de guerre maritime*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
 - *Déclaration (XIV) de la Haye interdisant les projectiles lancés de ballons*, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- Traité de paix*, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919. Texto original en francés disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>
- Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques*, firmado en Ginebra el 17 de junio de 1925. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>
- Convención sobre la esclavitud*, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y entrada en vigor el 9 de marzo de 1927. Ginebra: Sociedad de Naciones. Versión en español disponible en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/slaveryconvention.aspx>
- Traité général de renonciation à la guerre*, hecho en París el 27 de agosto de 1928. Texto original en francés disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>
- Convention pour la prévention et de la répression du terrorisme / Convention for the prevention and punishment of terrorism*, firmada en Ginebra el 16 de noviembre de 1937, Biblioteca Digital Mundial / Library of Congress. Disponible en: <https://www.wdl.org/es/item/11579/>
- Carta de las Naciones Unidas*, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>

- Declaración universal de los derechos humanos*, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Convention pour la prévention et la répression du génocide*, 1948. Texto original en francés disponible en: <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx>
- Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, Ginebra, 12 de agosto de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm>
- Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar*, Ginebra, 12 de agosto de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-2-5tdkwc.htm>
- Convención relativa al trato de los prisioneros de guerra*, Ginebra, 12 de agosto de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-3-5tdkwx.htm>
- Convención relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra*, Ginebra, 12 de agosto de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>
- Protocolo adicional a los convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)*, adoptado el 8 de junio de 1977, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>
- Convención de La Haya para protección de bienes culturales en caso de conflicto armado*, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*, adoptada por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en su resolución 608 (XXI) el 30 de abril de 1956, hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956, con entrada en vigor el 30 de abril de 1957. Versión en español disponible en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/supplementaryconventionabolitionofslavery.aspx>

- Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la convención única de 1961 sobre estupefacientes.* Disponible en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad,* Resolución 2391 (XXIII), adoptada el 26 de noviembre de 1968 y entrada en vigor el 11 de noviembre de 1970. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1968-war-crimes-conv-5tdm6m.htm>
- Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves,* firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, entró en vigor el 4 de diciembre de 1969. Disponible en: <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/21255/Convenio+sobre+las+infracciones+y+otros+actos+cometidos+a+bordo+de+aeronaves+-+Tokio+1963/d689bf79-3392-4051-a334-d26d9c3749f4?version=1.1>
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves,* adoptado por la Conferencia de la Haya el 16 de diciembre de 1970 y con entrada en vigor el 14 de octubre de 1971. Disponible en: http://oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conv_repre_apodera_ilicito_aeronaves.pdf
- Convenio sobre sustancias sicotrópicas,* redactado en Viena el 21 de febrero de 1971. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil,* firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971 con entrada en vigor el 26 de enero de 1973. Disponible en: <http://www.derechos.org/terrorism/doc/convaviation3.html>
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (CABT),* Londres, Moscú, Washington, 1972. BOE de 11-07-1979, nº 165. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1972-bacteriological-weapons-convention-5tdm6y.htm>
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos,* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; entró en vigor el 20 de febrero de 1977. Disponible en: <http://www.acnur.org/file-admin/Documentos/BDL/2002/1564.pdf>
- Convenio europeo para la represión del terrorismo,* hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1977. Entró en vigor el 4 de agosto de 1978. Texto publicado en

español en el Boletín Oficial del Estado núm. 242, de 8 de octubre de 1980, Madrid: BOE, 1980, pp. 22.357-22.360. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-21629>. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/>.

Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), adoptados el 8 de junio de 1977, Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/additional-protocols-1977.htm>

Convención Internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; entró en vigor el 3 de junio de 1983. Disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_s.pdf

Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, adoptada en Ginebra el 10 de octubre de 1980. Texto del Comité Internacional de la Cruz Roja disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl6d.htm>

Convention sur certaines armes classiques (CAC), adoptada en Ginebra el 10 de octubre de 1980. Texto original en francés disponible en: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>

- *Protocole (I) de la CAC sur les éclats non localisables*, 10 de octubre de 1980.
- *Protocole (II) de la CAC interdisant les mines, pièges et autres dispositifs*, 10 de octubre de 1980; revisado el 3 de mayo de 1996.
- *Protocole (IV) de la CAC sur les armes à laser aveuglantes*, 13 de octubre de 1995.
- *Protocole (V) de la CAC sur les restes explosifs de guerre*, 28 de noviembre de 2003.

Convention on the physical protection of nuclear material, adoptado en Viena el 26 de octubre de 1979; entró en vigor el 8 de febrero de 1987. Disponible en: <https://www.iaea.org/publications/documents/conventions/convention-physical-protection-nuclear-material>

Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980 y con entrada en vigor el 8 de febrero de 1987; la enmienda de 2005 entró en vigor en 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127080>

- Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982. DOC.A/CONF.62/122. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, hecha en Viena el día 20 de diciembre de 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, aprobada el 10 de marzo de 1988. Disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx>
- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental*, hecho en Roma el 10 de marzo de 1998. Disponible en: <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/f75b3045e46e618b59cac0d75778aa5f.PDF>
- Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; entró en vigor el 6 de agosto de 1989. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/VIA_ES.pdf
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; entró en vigor el 1 de marzo de 1992. Disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/SUA-Treaties.aspx>
- Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios*, firmado el 4 de diciembre de 1989; entró en vigor en 2001, documento UN A/RES/44/34, publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas - DPI/1049 - 13336, diciembre de 1990, 5M, Nueva York. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1989-mercenaries-5tdmhy.htm>
- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección*, firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991; entró en vigor el 21 de junio de 1998. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_ES.pdf
- Convención sobre la prohibición, el desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. París, 1993. BOE 13-12-96, nº 300. Disponible en: https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CWC/CWC_es.pdf

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; entró en vigor el 23 de mayo de 2001. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-9.pdf>

Estatuto de Roma, Documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procesos verbales de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999; entró en vigor el 10 de abril de 2002. <https://www.unodc.org/tldb/es/> y <http://www.un.org/spanish/unitingagainstterrorism/anexo2.html>.

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, el 15 de noviembre de 2000, mediante la Resolución A/RES/55/25; firmada en Palermo el 15 de diciembre de 2000 y con entrada en vigor el 29 de septiembre de 2003. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. A/CONF.192/15(SUPP), NN. UU., Nueva York, 2001. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html>

Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, Resolución 55/255 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 2001. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/A-RES%2055-255/55r255s.pdf>

Protocolo de enmienda del Convenio europeo para la represión del terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo del 2003, y declaración que España desea formular. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, SECCIÓN CORTES GENERALES, X LEGISLATURA. Serie A: ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS 29 de noviembre de 2013, Núm. 230. Madrid: Congreso de los Diputados, Agencia Estatal del BOE, 2013, pp. 1-9. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CORT/BOCG/A/BOCG-10-CG-A-230.PDF. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions>.

Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Entró en vigor el 1 de junio de 2007. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO Núm. 250, viernes 16 de octubre de 2009, sec. I, p. 87.359, Instrumento de Ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/10/16/pdfs/BOE-A-2009-16476.pdf>. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/>.

Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, aprobado el 14 de octubre de 2005 por la Conferencia Diplomática sobre la Revisión de los Tratados SUA. Disponible en: http://www.un.org/es/counterterrorism/pdf/2005_Protocol_Fixed_Platforms-es.pdf

Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Londres 14 de octubre de 2005 (Convenio SUA de 2005). Instrumento de ratificación en el BOE 170 de 14 de julio de 2010, Sec. I, pp. 61.810-61.827. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2010.

Instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, adoptado por la Asamblea General de NN. UU. en Nueva York el 8 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.poa-iss.org/InternationalTracing/ITI_Spanish.pdf

Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de abril de 2005. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf>

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, firmado en Palermo el 13 de diciembre de 2000; entró en vigor el 23 de diciembre de 2003. Boletín Oficial del Estado nº 296 de 11 de diciembre de 2003, pp. 44.083-44.089. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, firmado en Palermo el 13 de diciembre de 2000; entró en vigor el 28 de enero de 2004. Boletín Oficial del Estado nº 295 de 10 de

- diciembre de 2003, pp. 43.796-43.804. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133271>
- Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional*, hecho en Pekín el 10 de septiembre 2010. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_ES.pdf
- Protocolo complementario del convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, hecho en Pekín el 10 de septiembre 2010. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/4587319.PDF>
- Seventh review conference of the States parties to the Convention on the prohibition of the development, production and stockpiling of bacteriological (biological) and toxin weapons and on their destruction*, document final, BWC/CONF.VII. UN, Ginebra, 5-22 de diciembre de 2011. Disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/F277FA6A2B96BA-98C125807A005B2F59/\\$file/2016-1129+Final+report+adv+vers.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/F277FA6A2B96BA-98C125807A005B2F59/$file/2016-1129+Final+report+adv+vers.pdf)
- Tratado sobre el Comercio de Armas*, hecho en Nueva York el 3 de junio de 2013, Documento A/CONF.217/2013/l.3, Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al *Tratado sobre el Comercio de Armas*, Nueva York, 18-28 de marzo de 2013. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/el-tratado-sobre-el-comercio-de-armas/>
- Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*, hecho en Montreal el 4 de abril de 2014; aún no ha entrado en vigor. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_es.pdf
- Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*. Hecho en Riga, el 22 de octubre de 2015. Entró en vigor el 1 de julio de 2017. Texto en español en el Diario Oficial de la UE núm. 159, de 22 de junio de 2018, pp. 15-20. *Decisión (UE) 2018/890 del Consejo, de 4 de junio de 2018, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Bruselas: Secretaría del Consejo de la UE, 2018. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.159.01.0017.01.SPA&toc=. Texto original en inglés en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/>.*
- Seoul Communiqué*, Nuclear Security Summit, 2012. Disponible en: <http://www.nss2012.org>
- The Hague Communiqué*, Nuclear Security Summit, 2014. Disponible en: <http://www.nss2014.com/en>
- The Washington Communiqué*, Nuclear Security Summit, 2016. Disponible en: <http://www.nss2016.org/>

Páginas de internet

<http://www.academi.com>

<http://www.armalite.com>

<http://www.armorgroup.com>

<http://www.australiagroup.net.es>

<https://www.boe.es/boe/>

<https://www.coe.int/en/web/conventions/recent-changes-for-treaties/-/conventions/>

<http://www.endvawnow.org/es/articles/536-tratados-y-convenios-de-lasnaciones-unidas.html>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_

<http://www.globalsecurity.org>

<http://theglobalcoalition.org/en/>,

<http://theglobalcoalition.org/en/partners/>.

<http://www.gsn.nti.org/gsn/nw>

http://search.gunsinternational.com/search_results.cfm

<http://www.heckler-koch.com/en/military/products/assault-rifles.html>

<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria>

<https://www.iaea.org/es/topics/>

<http://www.Irak Body Count>, <http://www.iraqbodycount.org/analysis/numbers/2011/>

<http://www.mtcr.info>

<http://www.nss2014.com/en>.

http://oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_

http://www.opcw.org/index.php?eID=dam_frontend_push&docID=16815

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.osce.org/es/>

[http:// www.state.gov /t/isn/c27732.htm](http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm)

<https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0505230003A>

<http://www.un.org/>

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC/
Convention/TOCebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC/Convention/TOCebook-s.pdf)

<http://www.vdc-sy.info/index.php/en/martyrs>

[http:// www.wassenaar.org/](http://www.wassenaar.org/)

