

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 63**

**Selección de memorias
del curso selectivo de
funcionarios de la Carrera
Diplomática 2017-2018**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

**Selección de Memorias
del Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática 2017-2018**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias
del Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática 2017-2018**

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 uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

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



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores

© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2018

Paseo de Juan XXIII, 5—28040 Madrid

NIPO ESTABLE: 108-19-002-1 (línea)

NIPO ESTABLE: 108-19-001-6 (papel)

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-5800-2020

Diseña e Imprime: Imprenta de la dirección General de Comunicación e Información Diplomática

Diseño portada: Javier Hernández (www.nolsom.com)

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

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

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

ÍNDICE

Uso de drones en operaciones militares: práctica y análisis jurídico y ético	13
Resumen.....	19
I. Introducción.....	21
II. Historia de los drones	25
a. Concepto de dron.	25
b. Desarrollo histórico de los drones.....	27
III. Los drones en la actualidad.....	33
a. Tipología de drones.....	33
b. Uso de drones por actores internacionales hoy.....	36
IV. Análisis jurídico del uso de drones.....	47
a. <i>Ius ad bellum</i>	49
b. <i>Ius in bello</i>	55
c. Transparencia y responsabilidad por el uso de drones	60
V. Análisis ético del uso de drones	63
a. Los drones y el umbral del uso de la fuerza armada	65
b. La deshumanización de la guerra vs. la reducción de riesgos ..	66
c. El principio de discriminación y la reducción de bajas civiles ..	69
d. Los operadores de drones y el estrés postraumático	71
VI. Conclusiones	75
Bibliografía	79
Apéndices.....	85
La crisis del lago Chad	95
Resumen.....	99
Introducción	101
I. La crisis del Lago Chad.....	105
II. El Lago Chad y sus principales características.....	109
a. Contexto geográfico: Un lago transnacional	110

	Página
b. Contexto social: fragilidad y tensiones	113
c. Contexto ambiental: El cambio climático ¿Mito o realidad?....	116
Evolución del lago	116
El lago cambiante.....	118
El factor humano: demografía, usos y abusos	119
Las presas y los grandes proyectos	121
d. Contexto económico y fragilidad.....	122
Un ecosistema particular, una economía particular	123
La fragilidad económica y los cambios en el lago.....	123
e. Gobernanza frágil.....	125
La lejanía espacial.....	126
Un intento regional de gobernanza: la Comisión de la Cuenca del Lago Chad	128
El proyecto Transacqua.....	129
III. La llegada de Boko Haram	131
a. Actores no estatales y guerra híbrida	131
b. Los orígenes del grupo.....	133
c. Ganando apoyos.....	134
d. Trasnacionalización del grupo	136
e. La organización del grupo y sus miembros.....	137
f. De cómo Boko Haram se adueñó del Lago Chad.....	139
g. Los efectos de Boko Haram:.....	141
Desplazados.....	141
Más allá de la violencia: crisis económica y alimentaria	142
Mujeres y niños:	144
IV. Las respuestas a las crisis.....	147
a. La tardía reacción de la Comunidad Internacional.....	147
b. La Respuesta regional: Fuerza Militar conjunta	148
c. Otras reacciones internacionales:	150
d. Recomendaciones y lecciones aprendidas.....	153
VI. Conclusión.....	157
Bibliografía	161
Anexo I: mapa regional.....	165
Las negociaciones del nuevo marco financiero plurianual: Los instrumentos de financiación exterior: Una oportunidad para relanzar el proyecto europeo.....	167
Resumen.....	169
Introducción.....	171

	Página
Capítulo I. Una Unión Europea en entredicho	175
I.1. Contexto actual	175
I.2. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027	180
I.3. Marco Financiero Plurianual: acción exterior. Estructura y lecciones aprendidas	184
I.3.A. Estructura	184
I.3.B. Revisión intermedia («Mid-term review»).....	188
I.3.C. Lecciones aprendidas.....	191
Capítulo II. Una nueva generación de instrumentos para un nuevo contexto internacional.....	193
II.1. Introducción a la propuesta de la Comisión: principios gene- rales	193
II.2. Nueva arquitectura de los instrumentos de acción exterior: una nueva generación de instrumentos	199
II.3. Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación interna- cional	204
II.3.A. Principios generales del IVDCI.....	204
II.3.B. Estructura del IVDCI: pilares fundamentales.....	205
II.3.C. Breves consideraciones sobre la propuesta de la Co- misión.....	206
Capítulo III. Una aproximación a las tesis del Parlamento Europeo.....	211
III.1. Una institución con un peso creciente.....	211
III.2. Posicionamientos del Parlamento Europeo.....	213
III.2.A. Apuesta por la simplificación.....	213
III.2.B. Una mayor flexibilidad y coherencia con una vi- sión estratégica.....	215
III.2.C. Comunicación estratégica y visibilidad.....	216
III.2.D. Países de renta media.....	217
III.2.E. Transparencia y control.....	218
Conclusión	221
Bibliografía	223
La guerra híbrida: amenazas y desafíos para España y Europa.....	227
Agradecimientos	229
Resumen.....	231
1. Introducción	235
2. La guerra híbrida.....	237
2.1. De la guerra.....	237
2.2. Historia.....	241

	<u>Página</u>
2.3. Delimitación conceptual	243
2.4. Las características de la guerra híbrida.....	246
3. La guerra híbrida en la actualidad. Un estudio de caso	255
3.1. Rusia.....	255
3.1.1. El conflicto en Ucrania	256
3.1.2. Desinformación. Interferencia en procesos electorales.....	260
3.2. El Caso de Hezbollah.....	264
4. Medidas adoptadas.....	269
4.1. OTAN.....	269
4.1.1. La aplicabilidad del artículo 5 del tratado del Atlántico Norte	271
4.2. En la Unión Europea.....	273
4.3. En España.....	277
Conclusiones.....	281
Bibliografía	285
Violencia Juvenil y Desarrollo en el Triángulo Norte de Centroamérica	289
Agradecimientos	293
Resumen.....	295
Introducción	297
1. La violencia en Centroamérica	299
1.1. Contexto.....	299
1.2. Causas principales de la violencia en Centroamérica	301
2. Juventud y violencia en el Triángulo Norte. Víctimas y victimarios.....	303
2.1. Los jóvenes como víctimas de la violencia.....	303
2.2. Tipos de violencia a los que los jóvenes son vulnerables	304
3. El fenómeno de las maras en el Triángulo Norte.....	307
3.1. Dificil medición del impacto de las maras sobre la violencia total	307
3.2. Concepto	308
3.3. Origen y evolución de las maras	309
3.4. Rasgos principales de las maras en la actualidad.....	314
3.5. Las mujeres en las maras	321
4. Factores de riesgo	323
4.1. El nivel societario.....	323
4.2. El nivel comunitario.....	326
4.3. Nivel relacional/interpersonal.....	328
4.4. Nivel individual.....	329

	<u>Página</u>
5. Consecuencias de la violencia juvenil en el Triángulo Norte.....	331
5.1. Costes económicos	331
5.2. Costes en materia de gobernanza y Estado de Derecho	334
5.3. Impacto sobre la «población civil» y la convivencia	335
5.4. Desplazamiento forzoso, migración y deportación	335
5.5. Estigmatización de la juventud.....	337
6. Evolución de las reacciones nacionales: mano dura, tregua, seguridad integral.....	339
6.1. Las políticas de mano dura.....	339
6.2. La tregua en El Salvador.....	340
6.3. Cambio de enfoque: hacia políticas más integrales de seguridad ciudadana	343
7. Panorama general de las políticas integrales de seguridad ciudadana en El Salvador, Guatemala y Honduras.....	345
7.1. Contexto normativo y políticas en materia de inclusión social juvenil.....	345
8. El papel de la sociedad civil.....	349
9. Estrategias de lucha contra la violencia	351
9.1. La prevención	352
9.2. Reforma del sector judicial	354
9.3. Las respuestas regionales.....	355
9.4. La cooperación internacional para el desarrollo	357
10. La acción de la política española de cooperación para el desarrollo	359
10.1. Una presencia relevante.....	359
10.2. Países y sectores de atención prioritaria para España	360
10.3. Ámbitos principales de acción.....	361
Conclusiones.....	367
Bibliografía	371
La protección de los defensores de los Derechos Humanos: una oportunidad para España	377
Introducción y síntesis	383
Capítulo 1: Los defensores de los derechos humanos	387
1.1. Concepto	387
1.2. Riesgos vinculados a su labor	392
1.3. Colectivos más vulnerables.....	399
Capítulo 2: La protección de los defensores.....	409
2.1. La protección del sistema de Naciones Unidas.....	409
2.1.1. La Declaración de Naciones Unidas	409
2.2.2. El Relator Especial de Naciones Unidas.....	417

	<u>Página</u>
2.3. Mecanismos regionales de protección	420
2.4. Mecanismos nacionales de protección: El programa español	426
Capítulo 3: Los defensores de los derechos humanos y la política exterior .	431
3.1. Repercusión en la paz y seguridad internacionales.....	431
3.2. Los defensores de derechos humanos y las relaciones internacionales: oportunidades para España	435
Conclusiones	443
Bibliografía	447
Anexo: La Declaración de Naciones Unidas	451

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Uso de drones en operaciones militares:
práctica y análisis jurídico y ético**

Javier Álvaro Anguas
Madrid, agosto 2018

A mi madre, por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la incommensurable ayuda de Sergio Salinas Alcega, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Zaragoza, y del Coronel Antonio Álvaro González, Agregado de Defensa en Indonesia. A ambos les agradezco su apoyo y sus puntos de vista.

RESUMEN

Resulta innegable que la guerra ha sido, históricamente, uno de los grandes motores del desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías. Sin embargo, los nuevos avances a menudo vienen de la mano de dudas e incertidumbre sobre la licitud y legitimidad del uso de los mismos. Así ocurre en la actualidad con los drones o vehículos aéreos no tripulados, cuya utilización por diversos Estados en sus intervenciones militares en el exterior ha vivido un auge considerable en las últimas décadas. Por consiguiente, resulta necesario comprender, en primer lugar, qué se entiende por drones a día de hoy y cuáles son los diferentes empleos que se les da en el marco de las operaciones militares, atendiendo especialmente a la práctica de los distintos Estados con capacidad en este ámbito. Igualmente, han de analizarse las implicaciones tanto legales como éticas que presenta esta nueva tecnología, profundizando en aquellos aspectos más controvertidos y que aún no han sido resueltos satisfactoriamente por la doctrina.

I. INTRODUCCIÓN

*«No importa cuán justificada esté,
la guerra siempre es una promesa de tragedia humana».*

Barack Obama, Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz

A comienzos del siglo XIX, en una época marcada por las constantes conflagraciones que perturbaron la vida en el continente europeo, el general e historiador prusiano Carl von Clausewitz afirmó que la guerra no era sino una continuación de la política por otros medios. Ponía así de manifiesto el general una visión, la de su época, que defendía que los Estados tenían derecho a recurrir al uso de la fuerza cuando así fuera necesario para proteger sus intereses.

Casi siglo y medio más tarde, y dos guerras mundiales después, el 26 de junio de 1945, 51 países firmaban en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas (en adelante CDN), la cual abría con las siguientes palabras: «Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles». Con tal premisa en mente, el artículo 2.4 CDN consagraba el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, piedra angular del Derecho Internacional contemporáneo y que supuso el fin de toda una historia marcada por la consideración de la guerra como un derecho de los Estados.

Pese a ello, lo cierto es que ni la vigencia de este principio ni los esfuerzos realizados para poner fin al uso de la fuerza armada desde la comunidad internacional han logrado liberar a las nuevas generaciones de ese flagelo que constitu-

ye la guerra. Y, lo que es aún más preocupante, la seguridad global se ha visto deteriorada considerablemente durante la última década¹, como consecuencia del aumento del comercio de armas, el gasto militar y los conflictos armados—tanto internacionales como intraestatales, si bien estos últimos son los que predominan en la actualidad—.

Partiendo de esto, resulta esencial tener en cuenta que, si bien los Estados y otros actores internacionales continúan haciendo uso de la fuerza armada, el modo en que recurren a la misma ha ido cambiando y evolucionando de manera continuada con el paso del tiempo. Así las cosas, los medios de combate a los cuales recurren los diversos actores han ido sofisticándose conforme el avance de la tecnología así lo ha ido permitiendo².

Es precisamente en este contexto de desarrollo e innovación constante, que se llega a la situación actual, en la que desde hace algo más de una década se observa el auge del uso de drones aéreos³ o vehículos aéreos no tripulados, también conocidos como UAVs (por sus siglas en inglés, unmanned aerial vehicles). El recurso a estos medios ha supuesto una revolución, en tanto que su aplicación práctica es muy amplia y otorga una ostensible ventaja táctica a aquellos que optan por su utilización para el desarrollo de operaciones militares en zonas hostiles. Por ello, cada vez más Estados, e incluso Organizaciones Internacionales (en adelante, OOI), están decidiendo no quedarse atrás en lo que es el último peldaño hasta la fecha de la carrera armamentística—tal es el caso de numerosos países europeos como España, que recibirá a lo largo de 2019 sus primeros UAVs de largo alcance, o de la Organización del Atlántico Norte (en adelante,

¹ *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security*, pp. 3 y ss. Esta tendencia al deterioro de la seguridad internacional ya había sido puesto de relieve por anuarios anteriores: *SIPRI Yearbook 2016. Armaments, Disarmament and International Security*, 2016 y *SIPRI Yearbook 2017. Armaments, Disarmament and International Security*, 2017.

² Buena muestra de ello la da el hecho de que los tratados que regulan por eminencia los límites al uso de la fuerza, a saber, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977, dentro de los cuales destaca el Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, no entran a prohibir el uso de armas concretas. El citado Protocolo I únicamente hace una mención general en su artículo 35 al carácter limitado del derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra, dejando a desarrollos legislativos posteriores la prohibición concreta de medios de combate.

³ El presente trabajo se centra en el estudio de estos drones aéreos, en especial en los empleados para llevar a cabo acciones letales, lo cual no es óbice para señalar que también existen drones terrestres y navales que son empleados sistemáticamente por diversos ejércitos.

OTAN), que ha puesto en marcha un Programa de Vigilancia Aérea del Terreno basada en el uso de UAVs de observación de largo alcance⁴—.

Por otro lado, toda innovación tecnológica, especialmente cuando se trata de una de índole militar y por ende susceptible de ser utilizada directamente contra la integridad física de las personas, plantea diversas cuestiones en cuanto a su utilización, desde el punto de vista tanto jurídico como ético. En este caso, y dado el carácter reciente del uso de drones en operaciones militares, estas cuestiones aún son objeto de discusión por un amplio sector de la doctrina, que no ha alcanzado una decisión unánime sobre la materia.

Habida cuenta de lo anterior, este trabajo aspira a realizar una pequeña aportación al análisis del uso de drones militares por los diferentes actores internacionales que han venido desarrollando y poniendo en práctica esta tecnología a lo largo de la última década. Para ello, se ha recurrido al análisis tanto de fuentes legales como doctrinales, con especial atención a las publicaciones académicas más recientes—dado el corto recorrido histórico que, por ahora, tienen los UAVs—, así como a estadísticas y trabajos de investigación que ponen en valor las cifras relativas a la utilización de drones por parte de los principales Estados que han apostado por los mismos.

A la hora de realizar dicho análisis, se ha de entrar a analizar, en primer lugar, qué se entiende a día de hoy por dron y cómo se ha llegado a la situación actual de dicha tecnología, para lo cual es necesario remontarse al estudio de los orígenes remotos de la aviación no tripulada, coincidentes con los de la aviación tripulada, si bien el desarrollo posterior de ambas ha seguido una cronología muy diferente.

Una vez comprendidos el concepto y la evolución de los drones, debe centrarse el estudio en la situación actual de los mismos, lo cual abarca tanto la comprensión de la distinta tipología de drones existente, como de las diferentes operaciones a las que son destinados y la frecuencia y eficacia con las que han sido empleados por los principales Estados que recurren al uso de los mismos.

⁴ *Vid.* Capítulo III.B. *Uso de drones por actores internacionales hoy.*

A continuación, debe entrarse a tratar los aspectos jurídicos o legales relacionados con el empleo de drones en operaciones militares. Dicho estudio se enmarca en el ámbito del *ius ad bellum* o derecho al uso de la fuerza y del Derecho Internacional Humanitario, respecto del cual debe realizarse la siguiente aclaración. Y es que, si bien a veces se establece una división entre lo que se denomina el «Derecho de La Haya», expresión que hace referencia a las normas relativas a la conducta de los beligerantes durante las hostilidades, o *ius in bello* en sentido estricto, y el llamado «Derecho de Ginebra», o Derecho humanitario propiamente dicho, los Protocolos adicionales de 1977, revisaron profundamente las convenciones de Ginebra de 1949 y, a través de estas, el Derecho de La Haya. Por ello, y siguiendo al internacionalista polaco Stanislaw E. Nahlik, se puede decir que a día de hoy esa dicotomía ha desaparecido y que existe una unidad del Derecho de los conflictos armados, esto es, del Derecho Internacional Humanitario⁵. De este modo, el análisis jurídico del uso de drones militares se abarca desde la doble óptica de los límites a la actuación de las partes enfrentadas y de la protección de las víctimas, en tanto que ambos aspectos se encuentran estrechamente relacionados.

En último lugar, antes de presentar las conclusiones del presente trabajo, se analizará el otro aspecto esencial objeto de análisis por la doctrina a día de hoy, esto es, la valoración ética del uso de drones, en tanto que el mismo ha sido visto por una parte de la doctrina como una forma de deshumanización de la guerra—junto con el creciente desarrollo de los sistemas de armas autónomos letales—, mientras que otro sector defiende el recurso a esta tecnología en tanto que considera que su precisión reduce el número de muertes civiles resultado de los conflictos armados en comparación con otros medios como los bombardeos indiscriminados.

⁵ El Tribunal Internacional de Justicia, en su opinión consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, concluyó que «esas dos ramas del Derecho aplicable en casos de conflicto armado han llegado a estar tan relacionadas entre sí que se considera que, poco a poco, se han convertido en un régimen complejo único, conocido actualmente como Derecho Internacional Humanitario».

II. HISTORIA DE LOS DRONES

*«Sólo podemos ver poco del futuro,
pero lo suficiente para saber que hay mucho por hacer».*

Alan Turing

A. Concepto de dron.

Para comprender la evolución de los drones y la situación actual de los mismos, resulta necesario realizar, en primer término, una aproximación al concepto de dron, esto es, entender qué se entiende por dron hoy y distinguir esta idea de otros inventos tecnológicos que quedan fuera de la definición de dron, pese a que puedan utilizar técnicas similares.

Así, lo primero que se puede observar es la falta de unanimidad en cuanto a la denominación de esta tecnología⁶. De entre todos los distintos términos que se han empleado destaca sin duda el de dron⁷, que es el más extendido en lenguaje no especializado, así como el de blanco aéreo, que surge en 1950 como traducción del término anglosajón drone. Sin embargo, a día de hoy los términos más utilizados, especialmente en el ámbito militar, son los de UAV—vehículo aéreo no tripulado o unmanned aerial vehicle—y RPAS—sistema de aeronave pilotada remotamente o remotely-piloted aircraft system—, surgidos en la década de 1990 y en 2011 respectivamente y que en la práctica son considerados sinónimos.

⁶ Vid. Apéndice I. Cronología de las denominaciones aplicadas a los drones.

⁷ El Diccionario de la Real Academia Española define el término dron como *aeronave no tripulada*.

El concepto de UAV no es unánime. Así, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos⁸ lo define «como una aeronave que no transporta a un operador humano y que es capaz de volar con o sin control remoto humano», mientras que la Autoridad de la Aviación Militar británica⁹ da la siguiente definición de UAV: «sistema aéreo que no transporta a un operador humano, que se opera por control remoto por un piloto, que normalmente es recuperable y que puede transportar cargas tanto letales como no letales». La distinción fundamental radica así en el hecho de que, mientras que el concepto británico de UAV incorpora la necesidad de que el aparato sea operado por control remoto por un piloto, el estadounidense admite la posibilidad de que no exista control remoto humano alguno, lo cual supone dejar la puerta abierta a la consideración como UAV de futuros inventos que incorporen inteligencia artificial con capacidad para tomar decisiones autónomamente. En todo caso, no se consideran UAVs los misiles balísticos o semibalísticos, misiles de crucero o proyectiles de artillería, así como tampoco los planeadores—aeronaves carentes propulsor—o los globos y dirigibles.

En cuanto al término RPAS, este fue introducido por la Organización de la Aviación Civil Internacional¹⁰ (en adelante, OACI), en 2011, definiéndolo como un «conjunto de elementos configurables integrado por una aeronave pilotada a distancia, sus estaciones de piloto remoto conexas, los necesarios enlaces de mando y control y cualquier otro elemento de sistema que pueda requerirse en cualquier punto durante la operación de vuelo». Ello supuso el reconocimiento de los UAVs como aeronaves.

⁸ Department of Defense (2018), *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, p. 242.

⁹ Military Aviation Authority (2018), *MAA02: Military Aviation Authority Master Glossary, Issue 7*, p. 56.

¹⁰ OACI (2011), *Circular 328, AN/190, Sistemas de Aeronaves no Tripuladas (UAS)*. El término RPAS es el más extendido en la actualidad en el ámbito civil, habiendo sido incorporado en la legislación española en la ley 18/2014 (artículo 51), si bien en el ámbito militar se sigue empleando a menudo el término UAV, *vid. Orden Ministerial 18/2012, de 16 de marzo, por la que se establece la aptitud y se crea el título de Operador de Sistemas Aéreos no Tripulados para los miembros de las Fuerzas Armadas* (BOD núm. 60, de 26 de marzo de 2012).

B. Desarrollo histórico de los drones

Pioneros

Comprendido así el concepto actual de dron, se ha de estudiar la evolución que este ingenio ha seguido hasta llegar al nivel de sofisticación actual, que permite hablar de un nivel de plena operatividad a día de hoy.

De este modo, como ya se ha mencionado con anterioridad, la aviación no tripulada—en su origen remoto—bebe de la misma fuente que la aviación tripulada, pues los primeros inventores europeos, tales como Cayley, Cody o Du Temple, recurrían a la fabricación de pequeños modelos no tripulados a escala que servían de bancos de pruebas para el posterior desarrollo de modelos de mayor tamaño con piloto a bordo. Sin embargo, en esta primera fase de la aviación no tripulada no se realizarían grandes progresos, mientras que, el 17 de diciembre de 1903, los hermanos Wright lograban el primer vuelo de un avión a motor tripulado.

Pese a todo, un primer paso sería el dado por el inventor croata Nikola Tesla, considerado padre de los misiles de crucero y del concepto de la aviación no tripulada. En 1898 Tesla inventó el Teleautomaton, un artefacto naval capaz de avanzar, detenerse, virar y enviar señales de radio que, si bien pasó inicialmente inadvertido, pronto fue empleado como la base para el desarrollo de torpedos radio-controlados.

Primera Guerra Mundial

Durante la Primera Guerra Mundial, la aviación convencional realizó importantes avances¹¹, mientras que la no tripulada se vio frenada por la falta de suficiente desarrollo tecnológico. Los principales problemas serían solucionados por Elmer Ambrose Sperry y Peter Cooper Hewitt, que llevaron a cabo en 1916 la primera demostración de un dispositivo para guiar un avión convencional, si bien el despegue y el aterrizaje seguían dependiendo del piloto. Por otro lado,

¹¹ La Primera Guerra Mundial constituyó el primer enfrentamiento bélico en el que se recurrió a aviones para conducir hostilidades, destacando la figura de Manfred von Richthofen, más conocido como el *Barón Rojo*.

Glenn Hammond Curtiss lograría en 1918, 14 años después del vuelo de los hermanos Wright, el primer vuelo con éxito de un avión no tripulado—se trataba de un biplano aéreo no tripulado—.

A partir de entonces, la investigación se centró en un primer momento en el desarrollo de sistemas de armas de largo alcance—los precursores de los actuales misiles de cruceros—, como el torpedo aéreo Liberty Eagle, también conocido como Kettering Bug, o el blanco aéreo británico Aerial Target; si bien se trató en todo momento de sistemas poco fiables que no pudieron llegar a estar operativos antes del final de la Primera Guerra Mundial.

Fue durante la década de 1920 cuando se reavivó el interés en el Reino Unido por los sistemas no tripulados, hasta el punto de que en 1927 realizó su primer vuelo el LARNYX, un avión monoplano con munición guiado por radio-control para los primeros momentos y que después volaba con un plan de vuelo previamente establecido. El éxito de este proyecto sería, no obstante, relativo, ya que sólo se construyeron doce unidades, de las cuales sólo cinco se equiparon con armamento y fueron probadas.

Segunda Guerra Mundial

La verdadera apuesta por el desarrollo de blancos aéreos completamente radio-controlados vendría nuevamente de la mano del RU a partir de mediados de la década de 1930, cuando se llegaron a construir más de cuatrocientos modelos radio-controlados de un nuevo blanco llamado Queen Bee—que estaba basado en un modelo de avión tripulado—. Este avión sería utilizado tanto por la Marina Real como por el Ejército de Tierra para labores fundamentalmente de instrucción de la artillería de ambos ejércitos durante la Segunda Guerra Mundial, por lo que se trataba de un blanco que no estaba destinado para su uso en combate. Pese a ello, lo cierto es que el uso de estos primeros drones para el entrenamiento de otros ejércitos sirvió asimismo como banco de pruebas para mejorar la tecnología del control remoto por radio. Otro ejemplo de este uso de blancos fue el desarrollo del RP4¹² en los Estados Unidos.

¹² El RP4 fue un modelo desarrollado por la compañía Radioplane, que más adelante pasaría a ser la actual Northrop, empresa fabricante del UAV de observación *Global Hawk*, que será analizado en un capítulo posterior de este trabajo.

La Guerra Fría

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, la atención recibida por la aviación no tripulada, dada sus vastas posibilidades de desarrollo, fue creciendo, lo que permitió que se mejoraran los sistemas de radio-control, principal talón de Aquiles hasta el momento de los blancos. A su vez, el desarrollo de la aviación tripulada, con la aparición de los primeros aviones militares con sistemas de propulsión a reacción, permitió solucionar otro de los problemas de las blancos, su velocidad y alcance, surgiendo nuevos aviones no tripulados como el Firebee, que empezó a desarrollarse en la década de 1950 y que, modificado posteriormente conforme ha avanzado la tecnología, ha llegado hasta la época actual.

Posteriormente, el Firebee y otros UAVs de la época comenzaron a equipar cámaras que les permitían realizar misiones de reconocimiento sobre territorio enemigo, ya fuera a baja altitud mediante control por radio bajo línea de visión desde una estación de control de tierra, o a altitudes superiores mediante control desde una aeronave tripulada. Este avance sería de especial relevancia, en tanto que, en plena Guerra Fría, la posibilidad de recurrir a aeronaves no tripuladas y de menor tamaño que las tripuladas permitía, por un lado, reducir las probabilidades de ser detectado durante las tareas de reconocimiento y observación realizadas por aviones espía, al tiempo que, por otro lado, se eliminaba uno de los principales riesgos de estas operaciones, la posibilidad de que la aeronave fuera derribada y el piloto fuera capturado, con el consiguiente incidente diplomático que ello acarrearía.

Junto a los UAVs destinados a operaciones de observación, la década de 1960 vio el nacimiento de los primeros drones destinados al uso con armamento, como sería el caso del helicóptero DASH (por sus siglas en inglés, Drone Anti-Submarine Helicopter), diseñado para volar desde buques militares estadounidenses y transportar torpedos o cargas nucleares para atacar submarinos enemigos que se encontraran fuera del rango de alcance del resto de armas del buque.

El primero de los objetivos señalados anteriormente, el de realizar misiones de reconocimiento y vigilancia¹³, sería el que más relevancia adquiriese duran-

¹³ Es lo que se conoce como operaciones ISTAR, esto es, operaciones de Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento (en inglés, *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*).

te la década de 1970, ya fuera en operaciones de corto alcance, como de largo alcance y elevada altitud. Así las cosas, en un contexto de tensión intermitente entre las grandes potencias, la seguridad en las comunicaciones sería central, lo que fomentaría la sofisticación de los sistemas de los UAVs, con proyectos como el Lockheed Aquila, que pretendía ser capaz de volar con autopiloto, llevar sensores que identificaran objetivos tanto en misiones diurnas como nocturnas, marcar objetivos para la artillería por medio de láser y sobrevivir a las defensas aéreas soviéticas. Sin embargo, se trataba de un proyecto demasiado ambicioso y para el cuál la tecnología necesaria aún no se había descubierto. Pese a ello, este proyecto fue la base para otros de mayor éxito, como el belga MBLE Epervier, que estuvo en servicio operacional hasta finales de los años 70.

Pero sin duda el mayor logro llegaría ya en la década de los 80, con la serie Canadair CL-89 y CL-289, que incorporaba un sistema de vigilancia cuyo desarrollo se inició en los 60, si bien no se avanzaría en su diseño hasta los años 80. Estos UAVs, que inicialmente tuvieron un radio operativo de 70 kilómetros, lograron ampliar el mismo hasta 200 kilómetros, y contaban con un tamaño reducido—entre un metro y un metro y medio de envergadura de ala—y dos cámaras, una convencional y otra de infrarrojos, que les permitían realizar tareas de reconocimiento y observación sin ser detectados.

En este contexto, los ejércitos se centraron en desarrollar la tecnología que les permitiera extender las operaciones ISTAR en tiempo real con UAVs a distancias mayores, para lo cual era necesario mejorar la fiabilidad y la precisión de los sistemas de control de vuelo. De este modo surgiría el IAI Scout, el primer UAV en utilizar la configuración que siguen hoy la mayoría de drones militares, a saber, un doble cono de cola y hélice impulsora. Este sistema, junto con el modelo Tadiran Mastif, de características similares, dieron lugar al Pioneer, un dron que fue empleado tanto por los Estados Unidos como por Israel hasta mediados de los años 2000.

De los años 90 al siglo XXI

En la década de los 90 tendría lugar un avance tecnológico que revolucionaría el mundo de la aviación no tripulada, el sistema de posicionamiento global o GPS (por sus siglas en inglés, Global Positioning System). Mediante el uso del

GPS, los drones podían realizar misiones de mayor alcance, al no estar ya limitados por la señal de radio y por los sistemas de navegación inexactos utilizados hasta entonces.

De esta manera, junto con los sistemas digitales de control de vuelo, el alcance y la precisión de la navegación aérea mejoraron ostensiblemente, surgiendo con ello nuevos sistemas de medio y largo alcance como el Seeker de Denel o el Gnat¹⁴ de General Atomics respectivamente. Este último sería utilizado para llevar a cabo tareas de reconocimiento en Bosnia Herzegovina y Croacia, generando un banco de datos que permitió el desarrollo hacia los nuevos modelos que, con diversas modificaciones, han llegado hasta la época actual, como son el MALE Predator y el HALE Global Hawk.

Sin embargo, aún quedaba un problema por resolver, ya que si bien el Gnat—y posteriormente el Predator—permitía llevar a cabo misiones de reconocimiento a mayores altitudes de lo que había sido posible con anterioridad, reduciendo así la probabilidad de una posible detección y de ser objeto de fuego desde tierra, lo cierto es que los sensores que equipaba no eran operativos a la altitud a la que podía volar el UAV, pues no eran capaces de detectar a través de las nubes. Para solucionarlo se comenzaron a instalar radares de apertura sintética o SAR (por sus siglas en inglés, Synthetic Aperture Radar), que, por otro lado, supusieron la necesidad de desarrollar UAVs cada vez más grandes y pesados, llegándose así a los drones actuales.

Finalmente es de destacar que es a comienzos del siglo XXI cuando se impulsa el desarrollo de UAVs con capacidad para llevar armamento, como consecuencia de la constatación de que las misiones de reconocimiento militar, si bien de gran ayuda táctica, planteaban la existencia de un tiempo de demora entre la obtención de la información y el inicio de un posible ataque terrestre. Surgirían así modelos nuevos como los Predator B o Reaper y el Predator C, utilizados con gran frecuencia hoy.

¹⁴ El UAV *Gnat* es considerado el precursor de los actuales sistemas de media altitud y gran autonomía o MALE (por sus siglas en inglés, *Medium Altitude Long Endurance*) y elevada altitud y gran autonomía o HALE (por sus siglas en inglés, *High Altitude Long Endurance*).

III. LOS DRONES EN LA ACTUALIDAD

«La mejor victoria es vencer sin combatir».

Sun Tzu, El arte de la guerra

A. Tipología de drones

Analizados ya tanto el concepto de dron como la evolución seguida por este invento tecnológico, resulta pertinente, antes de entrar a estudiar cuál es el uso que se le ha venido dando a los drones en los últimos años por los diferentes Estados, conocer cuáles son los distintos tipos de UAVs que se pueden encontrar a día de hoy¹⁵ y para qué operaciones militares han sido creados.

Así las cosas, el primer problema que surge es la falta de unanimidad en cuanto a la catalogación de los tipos de drones existentes. De esta manera, ante la heterogeneidad de criterios, que comporta la necesidad de decantarse por uno de ellos, parece lógico optar por la clasificación realizada por la Alianza Atlántica, en tanto que principal OI de naturaleza militar a la que pertenece España.

Por consiguiente, de acuerdo con la OTAN¹⁶, se observa una diferenciación básica de los UAVs en tres clases en función de su peso, a saber: clase I, aeronaves de menos de 150 kg; clase II, de entre 150 kg y 600 kg; y clase III, de más de 600 kg. Esta primera clasificación tiene una gran importancia, en tanto que

¹⁵ *Vid.* Apéndice II. Tipologías actuales de los drones militares más comunes, donde se muestran, de manera no exhaustiva, algunos de los UAVs militares más empleados a día de hoy, así como los Estados de procedencia de los mismos, distinguiéndose asimismo si las aeronaves son empleadas para misiones ISTAR o para actuaciones con armamento letal.

¹⁶ *Vid.* Apéndice III. Clasificación de los drones militares según la OTAN.

de la misma se derivan considerables diferencias en cuanto al empleo de los UAVs. Cada clase se divide a su vez en diferentes subcategorías en función de los parámetros asociados a las mismas, tales como el radio de misión o la altitud operativa de la aeronave, si bien el peso es el factor determinante, como se acaba de observar.

En atención a su tamaño, los UAVs de clase I son normalmente portables, se lanzan con la mano y son operados por un solo controlador, teniendo un rango de actuación inferior a 50 kilómetros. Acorde con lo anterior, suelen tener una autonomía de hasta dos horas, por lo que este tipo de drones son empleados para misiones poco prolongadas en el tiempo.

Dentro de esta categoría, quizá los más llamativos son los microdrones, que son empleados para misiones de observación sin riesgo de ser detectados. El ejemplo más conocido es el Black Hornet—fabricado por la compañía noruega Prox Dynamics—, un dron de apenas doce centímetros de hélice—. Se trata de un dron de ala rotatoria, esto es, con una forma que se asemeja a la de un helicóptero en miniatura—, con un peso de 18 gramos y una autonomía de aproximadamente media hora. Este UAV ha venido siendo empleado, entre otros, por el ejército británico en Afganistán desde el año 2013 para realizar reconocimientos en edificios o para mirar por encima de muros sin riesgo para el personal militar. La utilidad del mismo se basa en la posibilidad de que los soldados lleven estos drones en sus cinturones, controlándolos con un pequeño terminal de mano que muestra imágenes provenientes de tres cámaras incorporadas al UAV, las cuales, desde 2014, incorporan visión nocturna e infrarrojos.

De mayor tamaño, pero también parte de esta clase I, se encuentran otros modelos—ya de ala fija—como el FULMAR, de la compañía francesa Thales. Este dron, de 3 metros de envergadura de ala y 20 kilogramos de peso, es lanzado con la mano al aire, tras lo cual puede volar hasta 12 horas y a una distancia de 90 kilómetros para llevar a cabo misiones ISTAR más prolongadas en el tiempo.

Las aeronaves de clase II, más pesadas, son de ala fija en todos los casos y requieren, a diferencia de las de clase I, una pista para el despegue y el aterrizaje, así como apoyo logístico e infraestructura. Tienen un rango de misión mucho

más amplio, pudiendo llegar hasta los 200 kilómetros, y vuelan a altitudes más elevadas—hasta 10.000 pies o 3.000 metros—.

La última de las clases, la clase III, es, sin duda alguna, la más conocida de todas y la que mayor trascendencia tiene, pues es la que comprende los distintos UAVs tipo MALE y HALE, es decir, de gran autonomía y altitud media y elevada respectivamente. La relevancia de los drones de esta clase viene dada por el tipo de misiones que pueden realizar y los escenarios en los que se emplean, lo cual se observará con mayor claridad a continuación, al analizar el uso que los diferentes actores internacionales, en especial los Estados Unidos, dan a estos drones. Se trata de UAVs cuyo rango operativo es ilimitado, lo que se conoce como BLOS—por sus siglas en inglés, Beyond-Line-Of-Sight, más allá de la línea de visión—. De esta forma, estos drones son operados por controladores que se encuentran en zonas muy alejadas de la zona de despliegue¹⁷ por medio de un enlace vía satélite con la aeronave, si bien necesitan de la presencia de tropas en dicha zona que garanticen la integridad y seguridad de la aeronave antes y después de las operaciones y que realicen el mantenimiento necesario a la misma.

Entre los ejemplos más destacados de esta clase III se encuentra el ya mencionado Predator, en especial en su versión armada y de mayor tamaño, el Reaper—ambos fabricados por la firma estadounidense General Atomics—. Los drones Reaper, con una envergadura de ala de 20 metros y un peso de más de 2.000 kilogramos, pueden equiparse con varios misiles aire-tierra, así como con bombas guiadas por láser, y pueden realizar vuelos ininterrumpidos de hasta 14 horas. Además de los Estados Unidos, otros países de la Alianza Atlántica han optado por recurrir a este dron, como es el caso del Reino Unido, Francia o los Países Bajos, a los cuales se añade España tras la reciente compra de tres unidades de este modelo. Por su parte, China ha desarrollado un modelo de características similares, el CH-4, que ha sido adquirido por países como Egipto e Iraq.

Al margen de estos modelos con capacidad para portar munición letal, debe hablarse también del Global Hawk, un UAV de categoría HALE y de dimen-

¹⁷ El dato más conocido sobre este tipo de UAVs es que, en el caso de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, los operadores de los mismos generalmente controlan estos drones desde instalaciones ubicadas en el desierto de Nevada, esto es, dentro del territorio nacional, con independencia de que la aeronave esté siendo desplegada en zonas como Somalia, Siria o Iraq.

siones aún mayores que el Predator—con 40 metros de envergadura de ala y casi 7.000 kilogramos de peso—, desarrollado por la empresa estadounidense Northrop Grumman y con una autonomía de vuelo superior a 32 horas. El Global Hawk incorpora unas capacidades ISTAR únicas y es con diferencia la aeronave no tripulada de mayor tamaño y más cara existente—con un coste de más de 130 millones de dólares por unidad¹⁸ sin computar la infraestructura terrestre de control, casi diez veces más que un Reaper—. Este UAV vuela por encima del tráfico aéreo comercial a una altitud de hasta 18.000 metros y es capaz de interceptar señales, esto es, captar llamadas telefónicas. Actualmente sólo Northrop Grumman produce drones de este tamaño, si bien existe un proyecto similar por parte de la serie CH china, desarrollada por China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC). En Europa se puso también en marcha un proyecto para el desarrollo de una versión propia, el Euro Hawk, que sin embargo fue cancelado en 2013 por el elevado coste que había alcanzado.

En definitiva, se observa como los diferentes UAVs presentan diferentes tamaños para adaptarse a las misiones más habituales para las que se emplean, a saber, las de tipo ISTAR y de combate. No obstante, el elenco de misiones a las que se pueden destinar los drones va más allá, abarcando misiones como: transporte de material, apoyo logístico, identificación de combate, alerta temprana, guerra electrónica, control de fronteras, detección de artefactos explosivos, inteligencia, recopilación de información meteorológica, recuperación de personas, o guerra química, biológica, radiológica, nuclear.

B. Uso de drones por actores internacionales hoy

A la hora de analizar el modo en que se recurre actualmente a los drones por parte de los diferentes actores internacionales, es necesario hacer una serie de consideraciones previas. En primer lugar, y pese a la pluralidad de misiones a las que pueden destinarse los UAVs, este estudio se centra fundamentalmente en el empleo de drones de combate, dada la relevancia que los mismos pueden tener a

¹⁸ Para apreciar mejor el precio de este UAV, su coste unitario es similar al de un avión de combate Lockheed Martin *F-35 Lightning II*, uno de los cazas tripulados más sofisticados empleados por la Fuerza Aérea estadounidense.

la hora de transformar el modo en que se conducen las guerras y, lo que es quizá aún más relevante, el modo en que entendemos las nociones de guerra y paz. Por otro lado, y por razones obvias, debe prestarse especial atención al uso de drones por parte de los Estados Unidos, en tanto que es el país que más ataques con drones ha realizado—con una gran diferencia respecto de otros actores relevantes en este ámbito como Israel o el Reino Unido—, lo que le convierte en el mejor caso de estudio¹⁹ a la hora de comprender la manera en que las aeronaves no tripuladas son empleadas para la conducción y resolución de conflictos. Ello no obsta para que sea también necesario entrar a estudiar la creciente proliferación horizontal del uso de drones, esto es, el aumento de países que apuestan por esta tecnología para armar a sus ejércitos.

Partiendo de estas premisas, el presente capítulo analiza cómo se han venido empleando los UAVs en combate en las últimas décadas—y bajo qué circunstancias—y cuál es la tendencia mundial que puede esperarse para los próximos años, con el fin de servir de base para un análisis ulterior relativo a los aspectos legales y éticos de dicho uso.

Así las cosas, lo primero que puede observarse es que en una época tan reciente como en los años 90, los drones no estaban armados—tal y como ya se ha visto en el capítulo anterior—; tratándose por el contrario de drones de reconocimiento, los cuales fueron empleados en escenarios como los de Bosnia y Herzegovina o los territorios de Kosovo. De hecho, George Tenet, quien fuera director de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (en adelante, CIA, por sus siglas en inglés) entre 1997 y 2004, llegó a afirmar antes de los atentados del 11-S que sería un terrible error que el director de la CIA disparara un arma como el Predator²⁰. Sin embargo, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, perpetrado contra el mayor símbolo de la hegemonía estadounidense, las Torres Gemelas, supondría un punto de inflexión y, desde entonces, el número de ataques llevados a cabo por los Estados Unidos por medio de UAVs no ha hecho sino aumentar.

¹⁹ Hay que resaltar la dificultad a la hora de acceder a datos fiables acerca del uso de drones. En el caso de los Estados Unidos, los primeros datos oficiales sobre ataques con drones no fueron publicados hasta 2016 y estos solo hacían referencia al uso de drones en zonas distintas de las de hostilidades abiertas, concepto en el cual se englobaban Afganistán, Iraq y Siria. *Vid.* Director of National Intelligence (2016), *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*.

²⁰ Citado en MAYER, J., «The Predator War», *New Yorker*, 26 de octubre de 2009.

En noviembre de 2001 tuvo lugar en Afganistán el primer ataque registrado con un dron en combate, cuando un Predator operado por la CIA acabó con la vida de Mohammed Atef, el número tres de la organización terrorista al-Qaeda. Tan solo un año más tarde, en noviembre de 2002, la misma agencia lanzaba un ataque con dron en Yemen²¹, constituyendo el primer ejemplo de un ataque de esta índole fuera de una zona de conflicto armado. Pese a que ambos ataques lograron alcanzar su objetivo, tras el ataque de Yemen la CIA paralizó temporalmente el uso de drones armados hasta 2004, cuando lanzó un nuevo ataque con dron, esta vez en Pakistán, contra otro supuesto terrorista vinculado a al-Qaeda y los talibán en la región.

El uso de drones armados no era en esta primera fase sino un experimento de ingeniería—intentar emplazar misiles Hellfire en un dron de vigilancia—, pero el éxito del mismo ha llevado a una significativa transformación en la manera en la que los Estados Unidos emplean la fuerza militar, especialmente en lo que atañe a la lucha anti-terrorista, para la cual el recurso a los UAVs se ha vuelto central en la última década. Así, mientras que entre 2004 y 2007 el Presidente G. W. Bush tan sólo autorizó nueve ataques con drones en zonas que no fueran de combate, el mismo presidente autorizó treinta y seis ataques de este tipo en su último año de mandato. Por su parte, el Presidente B. Obama aumentó considerablemente el recurso a los UAVs armados, primero en Afganistán y Pakistán y más tarde en otros países como Yemen o Somalia, así como el más reciente caso de Siria. De igual modo, el actual presidente, D. Trump, ha abogado por esta tecnología y ha continuado aumentando el presupuesto destinado al desarrollo y compra de nuevos UAVs²².

Tomando en consideración lo anterior, deben estudiarse diversos aspectos del uso de drones como son: las técnicas empleadas para la fijación de objetivos, el número de ataques con drones llevados a cabo por los Estados Unidos en los

²¹ KAAG, J. y KREPS, S. (2014), *Drone Warfare*, pp. 5 y 19. Se trataba de un *Predator* armado con misiles *Hellfire*, el cual acabó con la vida de seis supuestos miembros de al-Qaeda, uno de los cuales era Ali Qaed Senyan Al-Harethi, relacionado con un ataque a un buque de la Marina estadounidense acaecido en el año 2000.

²² GETTINGER, D. (2018), *Summary of Drone Spending in the FY 2019 Defense Budget Request*. Para el año fiscal 2019, el Departamento de Defensa ha solicitado en torno a 9.390 millones \$ para sistemas no tripulados y tecnologías asociadas, de los cuales dos tercios irían destinados a sistemas aéreos, incluyendo la compra de 3.250 nuevos UAVs, gran parte de ellos de tamaño reducido, aunque también se prevé la compra de nuevos *Reaper*.

diferentes escenarios durante la última década, las bajas civiles que se estima que se han producido como consecuencia de dichos ataques y la proliferación de drones en otros Estados e incluso en OOI.

Fijación de objetivos

Los Estados Unidos, al ser la primera potencia militar mundial y, en especial, por haber sido el primer país que abogó por el uso de drones armados, puede constituir a través de sus prácticas un precedente para otros Estados que opten por este tipo de UAVs. Por consiguiente, resulta de gran importancia conocer cuáles son las técnicas empleadas por parte de este país a la hora de llevar a cabo un ataque con dron.

De esta forma, se pueden distinguir dos tipos de actuaciones, a saber, las conocidas como targeted killings y las denominadas signature strikes²³. Las primeras fueron las más habituales durante el mandato de G. W. Bush y se caracterizan por centrarse en miembros relevantes y de gran importancia de al-Qaeda o de los talibán. Se trata por tanto de ataques precisos basados en una amplia inteligencia que permite confirmar que el blanco que se busca eliminar ocupa un lugar relevante en la jerarquía de la organización terrorista con anterioridad al lanzamiento del ataque. Por el contrario, las actuaciones signature strikes—también conocidas como crowd killings o terrorist attack disruption strikes—que comenzaron a ser autorizadas en el año 2008 en Pakistán, tienen como objetivo supuestos militantes que puedan ser líderes terroristas en fuga. Se trata de ataques llevados a cabo contra objetivos seleccionados en atención a patrones de conducta detectados por medio de la interceptación de señales, fuentes humanas y vigilancia aérea, que puedan llevar a pensar que se trata de terroristas.

Se observa así una clara diferencia entre ambos tipos de ataques, lo que lleva a que los segundos sean objeto de mayor controversia. La cuestión principal es que la información que sirve de base para la decisión de lanzar un ataque del tipo signature strike no es tan minuciosa y detallada como en el primero de los casos, de manera que el grado de certeza acerca de la identidad de la persona objeto del ataque disminuye.

²³ KAAG, J. y KREPS, S., *óp. cit.*, pp. 30 ss.

Ataques con drones

A la hora de analizar la cantidad de ataques con drones que han sido llevados a cabo en los últimos años, es necesario incidir en el hecho de que la información existente al respecto dista mucho de ser homogénea²⁴, lo que convierte en una labor especialmente compleja obtener información fiable y precisa al respecto. Se observan así notables divergencias entre las mediciones realizadas por fuentes oficiales—escasas por otra parte, en tanto que se trata de un ámbito en el que los Estados son especialmente celosos de su privacidad y la mayoría de datos permanecen en secreto—y las elaboradas por las distintas organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONGs) dedicadas a la monitorización de ataques con aeronaves no tripuladas²⁵. De acuerdo con el documento publicado por el Director de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos en 2016, que reconoce la existencia de diferencias entre las cifras oficiales y las de las distintas ONGs, estas discrepancias son consecuencia del tipo de acceso a información e inteligencia, pues las ONGs recurrirían a menudo a la información obtenida a través de los medios de comunicación²⁶.

Teniendo en cuenta la anterior apreciación, puede procederse a presentar los distintos datos existentes, partiendo de una distinción básica entre los ataques llevados a cabo en zonas de combate—se trataría de Afganistán, Iraq, Libia y Siria—y aquellos acontecidos fuera de las zonas de combate—han de considerarse aquí los casos de Pakistán, Yemen y Somalia—²⁷.

Por cuanto al uso de UAVs en zonas de combate, los datos que presentan mayores garantías para su observación son los relativos a Afganistán. En este país, entre 2008 y 2012 The Bureau of Investigative Journalism estima que se produjeron en torno a 1.200 ataques con drones por parte de la coalición liderada por los Estados Unidos, correspondiendo al Reino Unido alrededor de un

²⁴ WOODS, C., «Understanding the Gulf between Public and US Government Estimates of Civilian Casualties in Covert Drone Strikes», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *Drones and the Future of Armed Conflict*, pp. 180-198.

²⁵ En este ámbito destaca la labor realizada por ONGs como *The Bureau of Investigative Journalism* (en línea: <https://www.thebureauinvestigates.com>) o la *New America Foundation* (en línea: <https://www.newamerica.org>).

²⁶ Director of National Intelligence, óp. cit., p. 2.

²⁷ La distinción entre zonas de combate y zonas que no sean de combate ha de entenderse realizada desde la óptica del documento citado en la nota previa, sin que ello suponga asunción alguna de tal clasificación por parte del autor más allá de su uso para el tratamiento de la información que se presenta.

20-30% de los mismos, mientras que el resto habrían sido realizados por los Estados Unidos. Sin embargo, el número de ataques con aeronaves no tripuladas no ha hecho sino aumentar desde entonces, de modo que, para el periodo de 2015 a mediados de 2018, la citada ONG ha computado un total de algo más de 4.000 ataques, que podrían haber acabado con la vida de entre 3.600 y 4.900 combatientes. En el caso de Libia, se estima que en 2011 los Estados Unidos llevaron a cabo un total de 105 ataques con drones, mientras que, en Iraq en el mismo año, la cifra era de 47. Respecto de Siria, puede afirmarse que se trata del primer conflicto en el que las distintas partes han recurrido al uso de UAVs de forma generalizada, pues de acuerdo con el Center for the Study of the Drones²⁸, a finales de 2016 se habían observado un total de 32 UAVs diferentes operando en la región—fundamentalmente drones estadounidenses, pero también otros de Irán, China, Rusia, Israel o Turquía—, si bien la mayoría de ellos eran aeronaves de clase I y II, pese a que también se avistaron drones de clase III como los Predator y Reaper estadounidenses o el CH-4 chino y el Shahed-129 iraní, estos últimos equivalentes al Predator.

Por otro lado se encuentran los ataques con drones realizados en escenarios que no constituyen zonas de combate. En estos escenarios, y de acuerdo con la información oficial publicada por el Director de Inteligencia Nacional estadounidense²⁹, entre 2009 y 2015 se produjeron un total de 473 ataques, que acabaron con la vida de entre 2.372 y 2.581 combatientes. En todo caso, ha de aclararse que el citado documento no realiza precisión alguna sobre la cronología de estos ataques o los países en los que se llevaron a cabo, distinción que sí realiza The Bureau of Investigative Journalism. De acuerdo con la información publicada por esta organización, entre 2002 y mediados de 2018 han tenido lugar en Yemen más de 300 ataques³⁰, que han causado la muerte de alrededor de entre 900 y 1.200 combatientes. Por lo que se refiere a Pakistán, entre 2004 y media-

²⁸ GETTINGER, D. (2016), *Drones operating in Syria and Iraq*.

²⁹ Director of National Intelligence, óp. cit., p. 1.

³⁰ Al respecto se ha de puntualizar que entre 2002, año en que tuvo lugar el primer ataque con dron en Yemen, y 2009, en que se realizó el segundo, transcurrieron 6 años sin actividad de esta índole, mientras que desde entonces la cifra de ataques ha ido creciendo hasta alcanzar su pico en 2017, cuando la ONG contabilizó un total de 127 ataques.

dos de 2018 habrían tenido lugar 430 ataques con drones³¹, acabando con la vida de entre 2.500 y 4.000 combatientes en total. Finalmente se encuentra Somalia, país en el que la actividad de drones armados estadounidenses ha sido menos prolífica, con un total de 89 ataques en 12 años—entre 2007 y mediados de 2018—y un total de bajas de entre 561 y 711.

Al margen de los Estados Unidos destacan también las actuaciones con drones llevadas a cabo por el Reino Unido, al cual ya se ha hecho referencia en cuanto a su participación en Afganistán y que, por ejemplo, lanzó 299 ataques con UAVs en dicho país en 2013; así como por Israel, que ha recurrido al uso de drones tanto dentro como fuera de conflictos armados. Así, durante la Guerra del Líbano de 2006, tanto Israel como Hezbollah recurrieron al uso de drones armados y, durante el conflicto de Gaza de 2009, se estima que Israel llevó a cabo hasta 42 ataques con drones. Igualmente, la operación de mantenimiento de paz de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) en Líbano—UNIFIL, por sus siglas en inglés, United Nations Interim Force in Lebanon—estima que sólo entre enero y marzo de 2018 Israel violó el espacio aéreo del Líbano en hasta 406 ocasiones, 335 de ellas—esto es, un 82% de los casos—con UAVs, si bien en todos los casos se trataba de drones de vigilancia.

Por otro lado, si hasta 2014 estos tres países eran los únicos que habían empleado drones armados en combate, desde entonces otros países también se han ido sumando al uso de los mismos, como es el caso de China, Rusia o Irán.

Bajas civiles

Si bien los ataques con UAVs han acabado con la vida de numerosos combatientes tanto en zonas de combate como fuera de las mismas, también han tenido como resultado la muerte de civiles, especialmente en el caso de Pakistán. A la hora de entrar a analizar estas bajas debe tenerse en cuenta la existencia de diversos factores que pueden afectar al número de bajas, tales como el tipo de ataque

³¹ Tras alcanzar su punto álgido en 2010 con un total de 128 ataques con UAVs, de acuerdo con los datos de *The Bureau of Investigative Journalism*, el recurso a UAVs en ataques aéreos se ha visto reducido drásticamente hasta el punto de que, en la primera mitad de 2018, se ha contabilizado un único ataque estadounidense con UAV en el país.

por el que se opte, la geografía de la zona, la ubicación del objetivo en una zona visible y abierta o en un recinto cerrado, así como el grado de concentración de población existente en el lugar del ataque en el momento del mismo o el tiempo de retardo entre el lanzamiento del misil y que este alcance el objetivo. Asimismo, resulta especialmente compleja la distinción entre combatientes y civiles, dada la naturaleza fluida de los conflictos en la actualidad y que a menudo los combatientes no emplean uniformes militares.

Entre los distintos escenarios analizados, y de conformidad con los datos presentados por The Bureau of Investigative Journalism, destacan los casos de Afganistán y Pakistán. El primero de estos se caracteriza por presentar un bajo ratio de muertes civiles, ya que, con más de 4.000 ataques entre 2015 y 2018, la cifra de bajas civiles se queda en un total de entre 150 y 338 personas. Por el contrario, Pakistán se presenta como el lugar en el que los ataques estadounidenses con drones han sido más letales para la población civil, pues tan solo 430 ataques con drones se estima que causaron la muerte a entre 424 y casi 1.000 civiles. Junto a estos casos, el recurso a UAVs armados tuvo como resultado entre 84 y 132 muertes de no combatientes en Yemen³² y entre 5 y 29 en Somalia. Estas cifras distan mucho de las oficiales³³, que sitúan la cifra de muertes de no combatientes fuera de zonas de combate para el periodo 2009-2015 en entre 64 y 116.

Por otro lado, si bien las cifras presentadas constituyen el cómputo global de víctimas, lo cierto es que se ha observado una notable reducción en el número de bajas civiles causadas por UAVs en los últimos años. Ello se ha considerado consecuencia de un cambio por parte del gobierno estadounidense³⁴ en la conducción de los ataques con drones en zonas no consideradas de combate, que sólo serían autorizados en caso de que se dieran los siguientes requisitos: que un individuo constituya una amenaza inminente para personas estadounidenses, que la captura de dicho individuo no sea factible y no exista una alternativa posible para hacer frente a la amenaza, y que exista una certeza razonable de que la

³² Estas cifras se refieren al periodo comprendido entre 2010 y mediados de 2018, ya que los dos únicos ataques acontecidos en los años anteriores, el de 2002 y el de 2009, se saldaron sin ninguna víctima mortal entre la población civil.

³³ Director of National Intelligence, óp. cit.

³⁴ COLE, D. (2016), *The Drone Presidency*.

población civil no va a resultar herida o muerta como consecuencia del ataque. No obstante, otra explicación plausible y compatible con la anterior es que la existencia de un número elevado de bajas civiles constituye mala prensa para los Estados Unidos y en especial para el presidente³⁵, en tanto que Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y, por ende, responsable último de la intervención militar estadounidense en el exterior.

Proliferación horizontal

El éxito del uso de UAVs—armados y no armados—por parte de los Estados Unidos ha llevado a que, si bien este país sigue siendo el actor principal en términos de posesión y uso de drones, numerosos países hayan decidido no quedarse atrás y apostar igualmente por una tecnología que presenta una gran versatilidad y una nada desdeñable ventaja táctica y estratégica frente a aquellos actores que no tienen acceso a la misma. De este modo, en 2005 se estimaba que 41 países tenían algún tipo de capacidad de drones, mientras que en 2011 esta cifra ya había aumentado a 76. Desde entonces, la tendencia no ha cambiado³⁶ y numerosos países han anunciado la puesta en marcha de sus propios programas de drones—especialmente encaminados a la obtención de UAVs armados—.

En 2018, países como China, Rusia, Irán o incluso los Emiratos Árabes Unidos no solo cuentan con la tecnología para producir drones con capacidad letal³⁷, sino que en algunos casos están empezando a exportar tanto drones como la tecnología subyacente, lo cual agrava el riesgo de la proliferación del uso de esta tecnología por otros Estados, esto es, el riesgo de proliferación horizontal. Así, China está construyendo una fábrica en Arabia Saudí para producir CH-4, planea abrir más en países como Pakistán o Myanmar y ya ha vendido varios de sus UAVs más avanzados a al menos 9 países, mientras que los Emiratos Árabes Unidos están vendiendo drones de fabricación propia a Rusia. Por su parte, India ha afirmado que pronto será capaz de equipar sus drones con misiles de preci-

³⁵ El cambio en las directrices dirigidas a los ataques con drones tuvo lugar precisamente a mediados de 2013, poco después de que el presidente B. Obama fuera reelegido para un segundo mandato.

³⁶ JEFFREY SMITH, R. y STROUD, M. (2018), «The world may soon be awash in advanced, lethal drones», *The Center for Public Integrity*.

³⁷ Este tipo de UAVs, es decir, los encuadrados en la clase III del tipo MALE, como el *Predator* o el *Reaper*, son los que mayor potencial tienen en el marco de la proliferación de los drones.

sión guiados y espera producir en masa drones de combate³⁸ para emplearlos en el control de sus fronteras. Cambiando de continente, la empresa sudafricana Denel Dynamics ha desarrollado el Seeker 400, que espera vender en su versión armada a otros países de la región.

Asimismo, países europeos como Alemania o Italia también se están planteando el desarrollo de UAVs propios y varios Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, UE), entre los que se encuentran Francia, Italia, España, Grecia o Suecia, están colaborando en el desarrollo del Neuron, un dron armado con tecnología stealth o de invisibilidad ante radar que realizó su primer vuelo de prueba a finales del año 2012. Por otro lado, el Reino Unido, Italia y España también han optado por la compra de UAVs armados estadounidenses. En el caso de España, destaca la compra en 2015 de varios aviones Reaper³⁹, unidades no tripuladas que se suman a otras como el minidron Black Hornet, empleado por el Escuadrón de Zapadores Paracaidistas del Ejército del Aire, o el Raven, de mayor tamaño que el anterior, utilizado por el Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo, así como por el Ejército de Tierra, que también emplea el ScanEagle y el Searcher Mk II o PASI.

Sin embargo, los Estados no son los únicos actores que han abogado por la tecnología dron, y es que tanto la ONU como la OTAN también están comenzando a recurrir a los UAVs para cumplir con sus cometidos. En el caso de la ONU, y partiendo de la premisa de que todos los drones operados por esta OI están desarmados y sólo son destinados a labores de vigilancia e inteligencia, los drones comenzaron a ser utilizados hace un lustro en operaciones de mantenimiento de la paz en África⁴⁰, como es el caso de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MINUSCO)—en 2013 se re-

³⁸ ZENKO, M. y KREPS, S. (2014), *Limiting Armed Drone Proliferation*.

³⁹ TOMÁS, T. M. (2018), «El Ejército del Aire recibirá tres Reaper en 2019», *IDS, Información de Defensa y Seguridad*. España compró en 2015 un total de cuatro unidades *Reaper*, que empezarán a recibirse a partir de 2019. Si bien estos drones se destinarán en principio para labores de inteligencia, se trata en todo caso de un UAV con capacidad para portar armamento letal, lo cual deja abierta la puerta a un futuro uso en combate de dichas aeronaves.

⁴⁰ MORA TEBAS, J. A. (2018), *Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África?*. Los UAV han demostrado ser especialmente útiles en un continente como es el africano, donde la presencia de la ONU se da en zonas a menudo muy extensas, con una orografía complicada y escasas carreteras, lo cual dificulta la labor por tierra.

currió por primera vez al uso de UAVs Falco—y de la Misión Multidimensional Integrada de estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA)—la misión recibe desde 2016 el apoyo de tres drones Hermes 900 y un Heron 1—. En cuanto a la Alianza Atlántica, tiene previsto recibir a finales de 2018 el primero de los cinco HALE Global Hawk con las que la OI busca poner en marcha un sistema de Vigilancia Terrestre de la Alianza—AGV, por sus siglas en inglés, Alliance Ground Vigilance—⁴¹ con sede en la base aérea de Sigonella (Sicilia) y que permitirá a la OTAN realizar misiones ISTAR en el norte de África y Oriente Medio—zonas actuales de operaciones de la OI—sin necesidad de desplegarse en bases secundarias.

⁴¹ CARRASCO, B. (2018), «La OTAN recibirá el primer Global Hawk a finales de año», *IDS, Información de Defensa y Seguridad*. Se espera que los cinco aparatos estén plenamente operativos en 2025.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO DEL USO DE DRONES

«Ojo por ojo y el mundo acabará ciego».

Mohandas Karamchand Gandhi

Los drones no son armas ilegales, pero son únicos en determinados aspectos, lo que lleva a la necesidad de prestar una atención especial a la hora de regular su uso. Se trata de una tecnología que permite emplear la fuerza armada letal a gran distancia y a través de las fronteras con una facilidad hasta ahora nunca vista, permitiendo dirigir esa fuerza con gran precisión al tiempo que evita poner en riesgo la vida de las propias tropas⁴².

Como resultado, las aeronaves no tripuladas reducen las restricciones que tradicionalmente ha presentado el uso de la fuerza, pudiendo así hacer más fácil, no solo iniciar una guerra, sino también continuarla de forma prolongada. Al mismo tiempo, los drones facilitan la posibilidad de que los Estados decidan emplear la fuerza en situaciones que quizá no forman parte de una zona de operaciones, esto es, en zonas alejadas de los campos de batalla. Por otro lado, los drones—siempre y cuando su empleo se produzca sobre la base de información fiable—presentan un potencial único a la hora de alcanzar objetivos específicos, reduciendo de esta forma los posibles daños a civiles que no participan en las hostilidades.

El reto que plantean los drones no es tanto su legalidad como medio de hacer la guerra—no son sino un arma más—como el modo en que debe regularse su uso para garantizar el respeto al Derecho Internacional, en concreto en lo que

⁴² HEYNS, C., «Preface: Coming to Terms with Drones», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. vii-xi.

afecta a las limitaciones existentes respecto del uso de la fuerza y a la protección de la vida humana. Ese marco regulatorio, para ser eficaz, debe ser aceptado por aquellos países que acceden a esta tecnología, puesto que la proliferación horizontal de estas armas puede constituir un riesgo para la seguridad internacional si los diferentes actores no se someten a las normas establecidas por el conjunto de la comunidad internacional.

Este peligro es especialmente exacerbado en el caso de los UAVs, dada la posibilidad que ofrecen de emplear la fuerza armada en cualquier lugar del mundo con tan sólo pulsar un botón, lo cual puede llevar a desplazar el recurso a otras posibles soluciones menos coercitivas, tales como la diplomacia, las negociaciones o la captura. Esto podría suponer, además, una reducción del recurso al multilateralismo y una mayor apuesta por las decisiones unilaterales en el marco de la seguridad internacional.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta el carácter reciente del uso de drones por parte de los diferentes Estados en sus operaciones militares en el exterior, nos encontramos en el momento oportuno para determinar qué límites legales deben aplicarse al uso de drones. Es igualmente esencial que los primeros países en desarrollar esta tecnología creen los precedentes apropiados en cuanto al uso de la misma, pues cuanto mayores sean los precedentes, más fácil será garantizar en el futuro un uso apropiado de los drones que no vulnere las normas básicas de Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados.

En este punto, una parte de la doctrina ha considerado necesaria la elaboración de nuevas normas con el fin de hacer frente a las nuevas amenazas internacionales—como el terrorismo transnacional y global—y establecer un marco legal más flexible para el uso de drones en tales supuestos. Sin embargo, otra parte de la doctrina defiende que el marco jurídico internacional actual, en la medida en que recoge principios generales aplicables al uso de la fuerza que son aceptados por la mayoría de los Estados, debe ser mantenido y aplicado también en el caso de los UAVs, los cuales no presentan ninguna característica que requiera de una regulación específica.

Desde una posición intermedia, se puede defender que el conjunto de normas internacionales que regulan el uso de la fuerza⁴³ constituyen un marco regulatorio suficiente para el uso de drones, pero, al mismo tiempo, es necesario comprender el modo en que dichas normas se aplican a un medio hasta ahora inexistente. Esto es, se trata de interpretar el modo en que el Derecho Internacional ya establecido es aplicado a los drones.

Así las cosas, el presente capítulo se centra en la interpretación de las distintas normas internacionales en su aplicación al uso de los drones, para lo cual es necesario partir de una distinción básica entre el *ius ad bellum*, o el derecho al uso de la fuerza armada, y el *ius in bello*, esto es, las normas que limitan la actuación de las partes enfrentadas al tiempo que buscan proteger a las víctimas. En último lugar, es necesario entrar a estudiar la cuestión de la responsabilidad internacional por el uso de drones.

A. *Ius ad bellum*

La prohibición del uso de la fuerza

En la medida en que los ataques realizados con drones afectan a la soberanía del Estado en que tienen lugar, su licitud depende del cumplimiento de las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza. En principio, todo uso de la fuerza por un Estado en la zona de soberanía de otro—incluido por tanto el uso de drones—cae bajo la prohibición general de la amenaza o el uso de la fuerza recogida en el artículo 2.4 CNU⁴⁴—esta prohibición es además considerada un principio de Derecho consuetudinario y una norma de *ius cogens*, esto es, una norma que no admite acuerdo en contrario⁴⁵—. No obstante, la propia Carta,

⁴³ Fundamentalmente se trata de la Carta de las Naciones Unidas, así como las normas fundamentales de Derecho Internacional Humanitario, esto es, los Tratados de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, que serán objeto de análisis en el presente capítulo.

⁴⁴ Artículo 2.4 CNU: «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas». La doctrina ha considerado que la referencia a la fuerza debe considerarse hecha a la «fuerza armada», de manera que no quedaría incluido dentro de esta prohibición el recurso a represalias económicas, idea que sí fue planteada durante los trabajos preparatorios a la adopción de la Carta por parte de la delegación brasileña, pero que fue rechazada.

⁴⁵ Artículo 53 Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados: «[...] una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter».

completada por el Derecho consuetudinario, prevé una serie de circunstancias en las que el recurso a la fuerza armada resulta lícito. Se trata del derecho inmanente a la legítima defensa, reconocido en el artículo 51 CNU, la posibilidad de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en adelante, CdS) autorice el uso de la fuerza de conformidad con los artículos 39 y 42 CNU, así como la intervención armada con el consentimiento del Estado en cuyo territorio se pretende intervenir y, por último, la intervención basada en razones humanitarias—se trata de lo que se ha venido a definir como el «deber de proteger»—. A continuación se ha de analizar la aplicación de algunas de estas excepciones al uso de drones, así como diversas problemáticas que surgen al respecto.

En primer lugar, hay que hacer referencia, antes de entrar a estudiar las excepciones al uso de la fuerza armada, al umbral a partir del cual se entiende que se ha producido un uso de dicha fuerza, cuestión especialmente relevante en el caso de los drones, dada su capacidad técnica para llevar a cabo ataques precisos que puedan reducir sus daños a una sola persona. Así, defensores del uso de los drones argumentan que el recurso a los UAVs puede, en casos como el referido, considerarse por debajo del umbral del uso de la fuerza armada⁴⁶. La base de esta argumentación se encontraría en el informe de septiembre de 2009 de la Misión Internacional Independiente para el Esclarecimiento de los Hechos en el Conflicto de Georgia⁴⁷, según el cual «la prohibición del uso de la fuerza cubre todo daño físico que supere un umbral de intensidad mínimo [...]. Sólo incidentes muy pequeños se encuentran por debajo de este umbral, como los ataques selectivos a individuos singulares [...]». De este modo, un ataque preciso por parte de un dron no vulneraría la prohibición del artículo 2.4 CNU.

Sin embargo, lo cierto es que esta es una opinión poco extendida entre los expertos y carente de toda base legal. Como argumenta Casey-Maslen⁴⁸, existe un fuerte argumento para considerar que un solo ataque con dron constituye un ataque armado y, por ende, un uso de la fuerza. La base para ello se encontraría en

⁴⁶ KONTODIMOS, A. (2017), *Lethal Use of Armed Drones and the «War on Terror»*. *Legality under International Law*.

⁴⁷ Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (September 2009) (en línea: http://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_III.pdf, Part II, página 242).

⁴⁸ CASEY-MASLEN, S. (2012), «Pandora's box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law», *International Review of the Red Cross* (2012), *Volume 94 Number 886*, pp. 602-603.

la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, AGNU), según la cual «el uso de cualquier arma por parte de un Estado contra el territorio de otro Estado» constituiría un acto de agresión. Un ejemplo de ello fue el caso del asesinato de un estratega militar de la Organización para la Liberación de Palestina en su casa por parte de 9 comandos israelíes en 1988, que fue condenado por el CdS como una «agresión» que violaba flagrantemente la CNU. Este ejemplo, que resulta similar al resultado que podría tener un ataque con dron, pone de manifiesto imposibilidad de considerar que dicho ataque no vulneraría el artículo 2.4 CNU.

Por ende, anulada esta posibilidad, la legalidad del recurso a ataques con drones sólo podrá basarse en las citadas excepciones al uso de la fuerza. De todas ellas hay que hacer referencia—por su relevancia en relación con el recurso a los UAVs—al consentimiento del Estado en cuyo territorio tiene lugar el ataque y al derecho a la legítima defensa, así como a las diversas interpretaciones que han surgido en los últimos tiempos acerca de esta última con el fin de ampliar el margen de actuación que permite—se trata del ejercicio de la legítima defensa contra actores no estatales, así como de la noción del derecho a la legítima defensa preventiva—.

El consentimiento del Estado en que tiene lugar el ataque

Esta excepción existe, con carácter general, para los hechos internacionalmente ilícitos, tal y como señala el artículo 20 del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 12 de diciembre de 2001, sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos⁴⁹. Nada parece señalar que el uso de drones deba ser considerado diferente de cualquier otra actuación. No obstante, debe recalcar la necesidad de que la intervención con drones se encuentre «dentro de los límites de dicho consentimiento», así como el hecho de que la existencia de tal consentimiento y, por consiguiente, la licitud del uso de UAVs no impiden que, habiendo actuado de conformidad con las normas del *ius ad bellum*, el ataque con dron pueda vulnerar las normas del *ius*

⁴⁹ Artículo 20 Proyecto de Artículos: «El consentimiento válido de un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el primer Estado en la medida en que el hecho permanece dentro de los límites de dicho consentimiento».

in bello—que se analizan más adelante—. Asimismo, el consentimiento ha de ser otorgado de manera libre y clara y por una autoridad del gobierno legítimo autorizado a tal fin⁵⁰.

Por otro lado, se ha planteado por parte de algunos Estados y por parte de la doctrina la posibilidad de intervenir con drones en el territorio de otro Estado sin necesidad de recabar su consentimiento cuando este «no sea capaz o no quiera» actuar en su propio territorio contra lo que es percibido por otro Estado como una amenaza inminente para este último. Esta argumentación ha sido seguida por los Estados Unidos para intervenir en países como Somalia, ante la falta de un gobierno que controlara de manera efectiva el territorio del país, y es aceptada cada vez por un número mayor de Estados de la comunidad internacional. Sin embargo, no puede afirmarse que este tipo de actuación tenga cabida en el Derecho Internacional, ya que no se basa en ningún tratado, norma de Derecho Internacional consuetudinario o principio general de derecho alguno. Por consiguiente, esta justificación por sí sola no es suficiente para recurrir al uso de la fuerza armada⁵¹.

El derecho inmanente a la legítima defensa

La otra excepción a la prohibición del uso de la fuerza que debe analizarse es el caso del derecho a la legítima defensa, recogido en el artículo 51 CNU⁵². Para que el uso de drones se pueda sustentar en este derecho, hay que tener en cuenta que es necesario, de conformidad con la redacción del citado artículo, que se dé un ataque armado. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ), en el caso de las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicara-

⁵⁰ Las personas autorizadas para ello serían, de conformidad con el artículo 7.2 Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, el Jefe del Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores.

⁵¹ Tal es la opinión de autores como Mary Ellen O’Connell, en O’CONNELL, M. E., «International Law and Drone Attacks beyond Armed Conflict Zones», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 63-73; así como de órganos internacionales como el Parlamento Europeo, en Directorate-General for External Policies (2017), *Towards an EU common position on the use of armed drones*.

⁵² Artículo 51 CNU: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

gua de 1986, señaló que para que se pueda hablar de ataque armado es necesario que se produzca un uso de la fuerza «mayor que un mero incidente fronterizo». Por otro lado, la legítima defensa tendrá que respetar los principios de necesidad y proporcionalidad⁵³, considerados una norma de Derecho Internacional consuetudinario, tal y como señaló la CIJ en 1996 en su Opinión Consultiva sobre la Legalidad del Uso de Armas Nucleares. El principio de necesidad supone que el Estado atacado no tenga, en las circunstancias particulares, otra forma de hacer frente o responder al ataque. Por su parte, el principio de proporcionalidad hace referencia a la relación entre la actuación y el objetivo de repeler o responder al ataque, sin que sea necesario que esa proporcionalidad se dé entre la conducta que constituye el ataque armado y la conducta con la que se responde al mismo—esto es, estas dos conductas no tienen por qué ser simétricas para que se pueda hablar de proporcionalidad en la respuesta—.

El ejercicio de este derecho inmanente a la legítima defensa—y el recurso a los drones, en el marco del mismo—no presenta mayor problema en el caso de su ejercicio frente a otros actores estatales. El problema surge cuando se ejerce frente a actores no estatales localizados en otro Estado, cuestión aún hoy sometida a debate entre la doctrina. La problemática en torno a este supuesto resulta especialmente relevante para el uso de drones, pues es precisamente contra actores no estatales—más concretamente contra organizaciones terroristas—cuando más se ha recurrido a esta tecnología. Así las cosas, la doctrina mayoritaria se ha inclinado por considerar que la legítima defensa no es aplicable contra este tipo de actores, dado que no son sujetos de Derecho Internacional. Sin embargo, esta posición puede llevar a la impunidad de estos actores—especialmente cuando el Estado desde cuyo territorio operan «no quiera o no pueda» hacerles frente⁵⁴—, participes cada vez más habituales en los conflictos armados actuales, caracterizados por su carácter asimétrico. Por ello, algunos autores como Casey-Maslen defienden la posibilidad de que se pueda admitir el derecho a la legítima defensa

⁵³ International Bar Association's Human Rights Institute (2017), *The Legality of Armed Drones under International Law*.

⁵⁴ Un caso distinto es el de aquellos actores no estatales que actúen bajo el amparo o con el apoyo del gobierno legítimo del país desde el que operan. Tal fue el caso de Al-Qaeda en Afganistán, como puso de manifiesto el CdS en su Resolución 1368 (2001), que consideró que los atentados del 11-S constituían un supuesto de ataque armado, permitiendo por tanto el recurso al uso de la fuerza en legítima defensa.

contra actores no estatales⁵⁵. De acuerdo con él, la Opinión Consultiva de la CIJ de 2004 sobre las Consecuencias Legales de la Construcción de un Muro en los Territorios Palestinos Ocupados, a menudo citada para defender que la legítima defensa sólo puede ser invocada contra un Estado, si se analiza con detenimiento, sugiere que la CIJ no quiso suprimir completamente la posibilidad de la legítima defensa contra no-Estados que cometan actos de terrorismo. Asimismo, el autor cita el caso de 2005 sobre las Actividades Armadas en el Territorio del Congo, en el que la CIJ evitó analizar la cuestión sobre si el Derecho Internacional permite la legítima defensa contra ataques a gran escala perpetrados por fuerzas irregulares. En este caso, la opinión minoritaria del Juez Koojimans fue más allá y señaló que «si los ataques perpetrados por tropas irregulares hubieran sido clasificados debido a su escala y efectos como un ataque armado en caso de haber sido llevados a cabo por fuerzas armadas regulares, nada en el lenguaje del artículo 51 de la Carta impide que el Estado víctima ejerza su derecho inmanente a la legítima defensa [contra esas tropas irregulares]».

En esta situación, parece lógico argumentar, dada la relevancia que los actores no estatales han adquirido en las últimas décadas y la proliferación de conflictos entre estos y actores estatales, que los Estados deben tener derecho a defenderse de ataques procedentes de aquellos del mismo modo que se defienden de otros Estados. No obstante, el ejercicio de este derecho debe estar sometido a los mismos principios y requisitos que cualquier otro uso de la fuerza armada. Por otro lado, y dado que en estos supuestos la legítima defensa se ejercería en el territorio de otro Estado, resultaría conveniente, antes de recurrir al uso de la fuerza de forma unilateral, intentar recabar el consentimiento de dicho Estado o una autorización del CdS, con el fin de ser respetuosos con el principio de igualdad soberana de los Estados.

Por último debe tratarse brevemente la cuestión de la legítima defensa preventiva, que encuentra sus orígenes en la conocida como «doctrina Caroline», de 1837. Esta posibilidad, ampliamente debatida por la doctrina, que se decanta mayoritariamente por considerar que es contraria al Derecho Internacional y a las normas del *ius ad bellum*, ha encontrado sin embargo acomodo en algunos

⁵⁵ CASEY-MASLEN, S. (2012), *óp. cit.*, pp. 603-604.

autores⁵⁶, así como en la práctica de diversos Estados, que la consideran un mal menor. En todo caso, para admitir el recurso a la legítima defensa preventiva, sus partidarios consideran necesario que exista una amenaza inminente—con las dificultades que presenta la delimitación de dicha inmediatez—. Así, el ataque debe basarse en la existencia de una amenaza de ataque armado inmediata, acuciante y que no deje margen para otros medios ni para deliberar. Dado este concepto de inmediatez, algunos autores⁵⁷ consideran en cambio que no es posible basar la legalidad del uso de drones en la noción de la legítima defensa preventiva salvo en casos muy reducidos, dadas las características técnicas de los UAVs y en especial su autonomía de vuelo, que les permite sobrevolar durante varias horas una misma zona.

B. *Ius in bello*

En el supuesto de que el recurso a la fuerza armada sea legal de conformidad con las normas del *ius ad bellum*, se plantea entonces la necesidad de analizar si la fuerza empleada respeta los límites establecidos por las normas del *ius in bello*, esto es, las normas de Derecho Internacional Humanitario⁵⁸. En este marco, se ha de determinar si el uso de drones cumple con los distintos principios previstos por esta rama del Derecho, partiendo de la premisa de que «el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos y medios de hacer la guerra no es ilimitado», tal y como reza el artículo 35 del Protocolo Adicional I de 8 de junio de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (en adelante, PA I).

De este modo, en primer lugar es necesario distinguir los conceptos de métodos y medios de combate. Así, se viene considerando por la doctrina que los medios de combate designan las armas, mientras que los métodos corresponden a la utilización que se haga de dichas armas. Partiendo de esto, los UAVs han

⁵⁶ DÍEZ DE VELASCO, M. (2015), *Instituciones de Derecho Internacional Público*. También el Parlamento Europeo se decanta por admitir esta posibilidad, en Directorate-General for External Policies (2017), *óp. cit.*

⁵⁷ KAAG, J. y KREPS, S. (2014), «Drones and International Law», *óp. cit.*, pp. 78-104.

⁵⁸ Este epígrafe se centra en el estudio de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario a los drones, dejando de lado las cuestiones éticas que plantean los mismos. La eticidad de los drones, cuestión distinta de su legalidad, pese a que coincide en ocasiones en cuanto al objeto de estudio, se analiza en el capítulo siguiente.

de quedar clasificados como un medio de combate. No obstante, en la medida en que los drones son plataformas que pueden portar a su vez distintos tipos de armamento, algunos autores hablan de ellos como sistemas de armas, más que de armas per se. En cualquier caso, la opción por una u otra definición no plantea mayor relevancia.

Dicho esto, se ha de estudiar si el uso de drones cumple con los principios del Derecho Internacional Humanitario, a saber, distinción y proporcionalidad, a los cuales algunos autores añaden los de necesidad militar y prevención de sufrimientos innecesarios⁵⁹, principios que se encuentran, respectivamente, estrechamente vinculados con los dos primeros y que a menudo son considerados parte de estos. El respeto a estos principios y, por consiguiente, a las normas básicas del Derecho Internacional Humanitario, constituye una exigencia mínima de justicia, con el fin de garantizar la existencia de un equilibrio entre las preocupaciones humanitarias y las necesidades militares de los Estados.

Principio de distinción y necesidad militar

El principio de distinción o de discriminación es el principio básico que inspira a todos los demás y supone que las necesidades militares han de armonizarse con las consideraciones de humanidad. El principio de discriminación se basa en el establecimiento de grandes distinciones duales entre objetivos militares y bienes civiles por un lado, y combatientes y población civil por otro, de conformidad con el artículo 48 PA I⁶⁰. De esta manera, este principio prohíbe el uso de las armas cuando estas vayan a afectar a objetivos militares y bienes y población civil de manera indistinta, siendo el artículo 51.4 PA I el que determina en qué casos se está ante un ataque indiscriminado⁶¹. La segunda parte

⁵⁹ SEHRAWAT, V. (2017), «Legal Status of Drones Under LOAC and International Law», *Penn State Journal of Law & International Affairs Vol. 5 Issue 1: War in the 21st Century and Collected Works*, pp. 164-206.

⁶⁰ Artículo 48 PA I: «A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares».

⁶¹ Artículo 51.4 PA I: «Se prohíben los ataques indiscriminados. Son ataques indiscriminados: a) los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto; b) los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o c) los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el presente Protocolo; y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil».

de este principio, la necesidad militar, conlleva que los ataques solo puedan dirigirse contra objetivos militares legítimos, en la medida en que la obtención de la victoria militar está vinculada al ataque a los mismos, pero no a los bienes y la población civiles.

Teniendo en cuenta esta definición del principio de distinción, parece lógico afirmar que las aeronaves no tripuladas son capaces, desde un punto de vista técnico, de cumplir con este principio. En todo caso, no debe olvidarse que, en tanto que armas controladas por operadores humanos y cuya munición puede variar, la adhesión de los drones a este principio no puede darse por sentado, sino que dependerá de las decisiones que tomen aquellas personas que dirijan la intervención y del tipo de armamento empleado en cada caso. Pese a ello, no cabe duda que, a nivel tecnológico, los drones equipados con los últimos sistemas de visión y con armamento guiado de precisión permiten a sus operadores ser más precisos a la hora de atacar a objetivos militares y evitar así el mayor número de bajas civiles posibles⁶². Por cuanto al armamento empleado se refiere, se habrá de estar a los distintos tratados internacionales sobre la materia, que han prohibido el uso, entre otros, de las armas químicas y bacteriológicas, de las armas láser cegadoras o de los fragmentos no localizables.

Por otro lado, el principio de distinción plantea a día de hoy diversos retos que no pueden ser obviados y a los cuales el uso de drones tampoco es capaz de dar solución de manera más precisa que otros medios militares⁶³. El primer problema es la distinción entre combatientes y civiles en conflictos asimétricos como los actuales, donde la contraparte a menudo no es un ejército regular y uniformado, sino milicias y grupos armados cuya vestimenta no difiere de la empleada por la población civil y que no portan emblemas distintivos reconocibles a simple vista—a menudo precisamente con el objetivo de dificultar su identificación por parte del enemigo—. El segundo problema está en relación con la posibilidad de que la población civil tome parte activa de las hostilidades, puesto que, el artículo 51.3 PA I permite atacar a la población civil en dicho supuesto⁶⁴.

⁶² Esta cuestión será analizada desde una óptica ética en el siguiente capítulo: *V. Análisis ético del uso de los drones*, haciendo especial hincapié en la relevancia del factor humano en la precisión de los drones y su respeto al principio de distinción.

⁶³ KAAG, J. y KREPS, S. (2014), «Drones and International Law», *óp. cit.*, pp. 78-104.

⁶⁴ Artículo 51.3 PA I: «Las personas civiles gozarán de la protección que confiere esta Sección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación».

Pese a que el Comité Internacional de la Cruz Roja adoptó en 2009 una Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades según el Derecho Internacional Humanitario, la diferenciación entre la participación directa e indirecta resulta complicada⁶⁵ y, además, la práctica de los Estados dista de ser uniforme. No obstante, se puede argumentar que, en relación con esta problemática, los drones sí presentan una diferencia con respecto a otros medios, en la medida en que su autonomía de vuelo y capacidad de vigilancia permite seguir a los objetivos para tratar de determinar su condición de combatientes o población civil.

Principio de proporcionalidad y prevención de sufrimientos innecesarios

El principio de proporcionalidad se encuentra estrechamente ligado al principio de distinción y lo complementa, en tanto que supone la prohibición de todas aquellas actuaciones militares cuyos daños—como el número de víctimas en la población civil—claramente excedan la ventaja militar específica que pueda obtenerse con el ataque. La base de este principio es el ya citado artículo 35 PA I, que limita los medios a los que pueden recurrir los Estados a la hora de hacer la guerra⁶⁶. Este principio tiene así como objetivo, de manera similar a como ocurría con el principio de discriminación, la reducción y minimización del número de bajas civiles incidentales causadas por el flagelo de la guerra. Sin embargo, es importante resaltar el hecho de que no prohíbe las bajas civiles en sí, aceptando la posibilidad de que de un ataque se deriven daños colaterales que impliquen la pérdida de vidas humanas de no combatientes⁶⁷.

En cuanto al principio de la prevención de sufrimientos innecesarios, aparece recogido en el artículo 35.2 PA I⁶⁸ y se conoce también como principio de humanidad, pues busca minimizar el daño provocado por los conflictos ar-

⁶⁵ PEJIC, J. (2014), «Extraterritorial targeting by means of armed drones: Some legal implications», *International Review of the Red Cross* (2014), 96 (893), pp. 88-94.

⁶⁶ Artículo 35 PA I: «1. En todo conflicto armado, el derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado. 2. Queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios. 3. Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural».

⁶⁷ International Bar Association's Human Rights Institute (2017), óp. cit.

⁶⁸ *Vid.* nota 66.

mados⁶⁹—es por esto que a menudo se considera como parte del principio de proporcionalidad—.

El artículo 8.b.iv) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, clarifica el límite a los daños que puede causar un ataque para ser considerado conforme con el principio de proporcionalidad al recoger diferentes actuaciones consideradas crímenes de guerra⁷⁰. Así, del citado artículo se extrae que, antes de realizar un ataque armado, es necesario ponderar las posibles pérdidas de vidas civiles que puedan derivarse del mismo en relación con la ventaja militar que se prevea obtener como resultado del ataque, de manera que este solo será proporcional si las primeras no resultan manifiestamente excesivas con respecto a dicha ventaja.

Este principio de proporcionalidad se ve complementado por el principio de precaución, recogido en el artículo 57 PA I, que conlleva que todas las operaciones militares deban llevarse a cabo con cuidado de proteger en todo momento a la población civil y que deba hacerse todo lo posible para evitar o al menos reducir el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil⁷¹. De este modo, conforme a dicho artículo los Estados

⁶⁹ PEJIC, J. (2014), *óp. cit.*, pp. 85-87.

⁷⁰ Artículo 8.b.iv) Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional, de 17 de julio de 1998: «2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por «crímenes de guerra»: Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea».

⁷¹ Artículo 57 PA I: «1. Las operaciones militares se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil. 2. Respecto a los ataques, se tomarán las siguientes precauciones: a) quienes preparen o decidan un ataque deberán: i) hacer todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se proyecta atacar no son personas civiles ni bienes de carácter civil, ni gozan de protección especial, sino que se trata de objetivos militares en el sentido del párrafo 2 del artículo 52 y que las disposiciones del presente Protocolo no prohíben atacarlos; ii) tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil; iii) abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista; b) un ataque será suspendido o anulado si se advierte que el objetivo no es militar o que goza de protección especial, o que es de prever que el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista; [...]».

deben abstenerse de realizar un ataque en caso de que de la ponderación anterior resulte que las bajas civiles serían excesivas en relación con la ventaja militar prevista.

Habida cuenta de lo señalado hasta ahora, nada parece indicar que los drones deban ser considerados de forma diferente a otros medios militares y, al igual que ocurría con el principio de distinción, el respecto al principio de proporcionalidad por parte de los UAVs dependerá en todo caso del tipo de armamento que empleen. En todo caso, se puede afirmar que los drones son un medio de guerra con grandes posibilidades a la hora de cumplir con el criterio de la proporcionalidad, ya que se equipan con misiles de última generación como los misiles Hellfire, que tienen un tamaño inferior a la mitad del misil más pequeño empleado por las aeronaves tripuladas tradicionales, reduciendo las probabilidades de que del ataque se deriven excesivas bajas civiles. A ello se añade que, respecto del principio de precaución, su cumplimiento se ve facilitado por las cámaras de última generación empleadas por los UAVs, en la medida en que permiten al operador conocer la ubicación del objetivo a tiempo real y determinar con precisión cuánta población civil podría verse afectada en caso de lanzar un ataque contra el mismo⁷².

C. Transparencia y responsabilidad por el uso de drones

La última cuestión a analizar es la de la transparencia y la rendición de cuentas por el uso de drones militares por parte de los diferentes Estados. El principio fundamental de que el poder y la autoridad deben ejercerse de conformidad con unas normas claras y obligatorias se encuentra en la esencia del principio de sumisión al Derecho, que requiere de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las normas y la responsabilidad de aquellos que las incumplen. Sin embargo, estos mecanismos, altamente perfeccionados en el ámbito de los ordenamientos jurídicos internos, son más imperfectos en el marco del Derecho Internacional, especialmente en lo relativo al uso de la fuerza armada, cuestión que afecta al

⁷² CASEY-MASLEN, S. (2012), *óp. cit.*, pp. 606-607.

núcleo duro de la soberanía de los Estados. En este contexto, la responsabilidad por el uso de drones se presenta como una cuestión compleja.

Para poder hablar de depuración de responsabilidades por el uso de UAVs, el primer problema que surge es la falta de transparencia por parte de los distintos Estados que recurren a los mismos⁷³—ya sea para llevar a cabo tanto misiones ISTAR como de uso de fuerza letal—. La necesidad de transparencia se debe a varios motivos⁷⁴: que es esencial para poder garantizar que los ataques con drones se realicen de conformidad con las normas del Derecho Internacional y del Derecho Internacional Humanitario, así como que es un requisito indispensable para garantizar los derechos de las familias de las víctimas de estos ataques.

Un segundo aspecto es el reconocimiento de la responsabilidad por parte del Estado en caso de haber actuado en contra del Derecho Internacional, habida cuenta que toda violación del Derecho Internacional comporta el deber de reparar el daño causado, tal y como recoge el artículo 1 del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 12 de diciembre de 2001, sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos⁷⁵. Esta responsabilidad queda también recogida, para el caso concreto de la violación del Derecho Internacional Humanitario, en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Sin embargo, las capacidades tecnológicas de las que se deriva el atractivo de los drones—tales como su posibilidad de obtener información sin ser detectados, así como de perpetrar ataques armados en áreas alejadas donde realizar una investigación resulta complejo—dificultan la determinación de la responsabilidad en caso de violación de las normas internacionales por el uso de UAVs. A ello se añade su utilización en operaciones encubiertas—como es el caso de la CIA estadounidense—, para el desarrollo de las cuales los países pueden verse tentados a emplear drones sin emblemas distintivos visibles, con el fin de evitar una posible responsabilidad en el supuesto de que la aeronave sea detectada o derribada.

⁷³ Directorate-General for External Policies (2013), *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare*, Parlamento Europeo. La importancia dada por el Parlamento Europeo a la cuestión de la transparencia y, en general, de la responsabilidad y rendición de cuentas por el uso de drones se pone también de manifiesto en Directorate-General for External Policies (2017), *óp. cit.*

⁷⁴ International Bar Association's Human Rights Institute (2017), *óp. cit.*, pp. 43-47.

⁷⁵ Artículo I Proyecto de Artículos: «Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional».

Finalmente, incluso en el caso de que se pudiera determinar la procedencia del ataque y se procediera a depurar la responsabilidad del Estado correspondiente por los daños y perjuicios ocasionados por dicho ataque, se plantea una última cuestión. Se trata de la determinación del medio—generalmente jurisdiccional—al que se debe acudir para reclamar dicha responsabilidad. Al respecto, se observan varias opciones, como los órganos jurisdiccionales de carácter internacional como la Corte Internacional de Justicia o la Corte Penal Internacional⁷⁶, así como la posibilidad de acudir a los sistemas jurisdiccionales nacionales.

⁷⁶ No obstante, hay que tener aquí en cuenta que países como los Estados Unidos, China o Rusia, actores con capacidad para desplegar drones militares armados, no forman parte del Estatuto de Roma de 1998 y, por ende, la Corte Penal Internacional no puede, con carácter general, enjuiciar los crímenes cometidos por los mismos.

V. ANÁLISIS ÉTICO DEL USO DE DRONES

«Preferiría la paz más inicua a la más justa de las guerras».

Cicerón, Epistulae ad familiares 6, 6, 5

En el capítulo anterior se han analizado distintos aspectos relacionados con la legalidad del recurso a los drones. Sin embargo, incluso en el caso de concluir que el uso de UAVs se encuentra dentro de los límites del Derecho Internacional, ello no puede llevarnos a presumir la moralidad de dicho uso, cuestión que requiere de un estudio diferenciado. Al respecto, la valoración ética y moral del uso de drones se centra fundamentalmente en el uso letal de esta tecnología, en tanto que este uso es, sin duda, el que más interrogantes plantea en el plano moral, pues afecta a un elemento central para la ética como es la vida humana y la pérdida de la misma.

Los drones no son per se éticamente buenos o malos—no son sino otro medio de hacer la guerra al que se puede acudir—, pero el modo en que se recurra a ellos sí puede ser contrario a los principios de la ética si no se respetan unos valores y unas reglas mínimas. Es por ello que la decisión de emplear aeronaves no tripuladas por parte de los Estados debe ser tomada, no sólo en atención a los costes y beneficios, sino también sobre la base de una cuidadosa consideración de su legalidad—aspecto ya analizado supra—y su eticidad—aspecto que se trata a continuación—.

La problemática de la moralidad o falta de la misma en el uso de drones es una cuestión que dista mucho de estar cerrada a día de hoy. Entre los diferentes filósofos, politólogos, juristas y militares que han analizado la cuestión en

la última década, se observan dos posturas radicalmente enfrentadas: aquellos que abogan por el uso de los drones y minimizan—a menudo en exceso—los problemas éticos que puede conllevar el mismo cuando no se toman las medidas adecuadas⁷⁷, y un sector crítico con esta nueva tecnología⁷⁸, por considerarla contraria a toda ética, y que rechaza el recurso a la misma. Junto a estas posiciones se pueden encontrar también autores que han buscado tratar de aunar el uso de drones con el respeto a unos principios éticos mínimos, al tiempo que critican la laxitud y el reduccionismo moral con los que parte de la doctrina filosófica se enfrenta a la problemática moral que plantea esta nueva tecnología⁷⁹.

Por otro lado, la preocupación por el uso de drones no se ha limitado solamente a los estudiosos especializados en la ética militar y lo cierto es que el público general—y en especial el de los Estados Unidos, por razones ostensibles—también se ha hecho eco de los problemas morales que plantea el recurso a los UAVs por parte de sus gobiernos en sus operaciones militares en el exterior. Esta atención hacia el tema se observa en ámbitos como la literatura—e.g. la famosa obra distópica *El Círculo*, de Dave Eggers, hace una breve referencia a la cuestión—o el cine—no puede dejar de mencionarse aquí la película *Espías desde el cielo*, del director Gavin Hood, que entra a analizar la tensión y el dilema moral que puede llegar a padecer un operador de UAV durante una misión ante el riesgo de poder causar bajas civiles con su actuación—.

El análisis ético del uso de drones enjuicia cuestiones estudiadas también desde la óptica legal—si bien desde un enfoque diferente y partiendo de la necesaria legalidad de la actuación—, así como otros aspectos específicos del ámbito ético. Así las cosas, el presente capítulo se centra en el estudio de las siguientes cuestiones: la posibilidad de que el uso de drones reduzca el umbral del uso de la fuerza armada, la supuesta deshumanización de la guerra causada por el recurso

⁷⁷ En este sector de la doctrina se encuentran autores como Bradley Strawser o Amitai Etzioni, habiendo sido el primero de ellos especialmente criticado por los autores contrarios al uso de drones. Cabe señalar que los analistas militares que han estudiado la cuestión ética de las aeronaves no tripuladas también tienden a quedar comprendidos en esta parte de la doctrina.

⁷⁸ Destaca la figura de Rafia Zakaria, que critica gravemente los principales argumentos a favor del uso de drones en ZAKARIA, R. «The Myth of Precision: Human Rights, Drones and the Case of Pakistan», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 199-212.

⁷⁹ Entre estos autores se pueden encontrar las figuras de John Kaag y Sarah Kreps, ampliamente citados por otros intelectuales a la hora de analizar el uso de drones y sus consecuencias morales, pero también en otros ámbitos del estudio de los drones.

a sistemas de armas semiautónomos—frente a la búsqueda de la supresión de los riesgos a que se exponen las propias tropas—, la alegada mayor discriminación de los drones y reducción de las bajas civiles, o el estrés sufrido por los operadores de UAVs.

A. Los drones y el umbral del uso de la fuerza armada

El recurso a las aeronaves no tripuladas por parte de los diferentes Estados a la hora de intervenir fuera de su territorio tiene importantes implicaciones para lo que la teoría de la guerra justa llama *ius ad bellum*. La evolución del Derecho Internacional ha llevado—como se ha visto en el capítulo anterior—a la prohibición del uso de la fuerza armada salvo en el caso de determinadas excepciones, debido a su letalidad y consecuencias para las personas que se ven afectadas por la misma. De esta manera, el uso de la fuerza ha pasado a ser considerado un recurso de *última ratio*, el «último recurso» al que deben acudir los Estados para solucionar un conflicto y siempre y cuando se haya constatado que otros medios menos agresivos no podrían lograr dicho resultado satisfactoriamente.

Partiendo de esta situación, se ha planteado si el acceso a la tecnología dron puede afectar al umbral del uso de la fuerza, esto es, si los drones incrementan la propensión de los líderes políticos al uso de la fuerza armada⁸⁰. El motivo es que, si los dirigentes tienen acceso a armas cada vez más precisas, más fáciles de usar y que limitan al mismo tiempo el riesgo para la vida de sus soldados y la posibilidad de infligir daños colaterales, se reducen las barreras políticas y psicológicas al uso de la fuerza, por lo que parece factible pensar que, efectivamente, esa propensión podría aumentar⁸¹. Surge entonces lo que autores como John Kaag y Sarah Kreps definen como un «riesgo moral»⁸², concepto que describe la situación en la que una parte adopta conductas moralmente cuestionables

⁸⁰ CORTRIGHT, D. y FAIRHUST, R., «Assessing the Debate on Drone Warfare», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 1-23.

⁸¹ KAAG, J. y KREPS, S. (2014), «Drones and Democracy», *óp. cit.*, pp. 53-77. Los autores argumentan que la posible pérdida de vidas de soldados tiene generalmente un efecto disuasorio en el recurso a la fuerza militar por parte de los países, ya que, en caso de producirse tales pérdidas, estas tienen un considerable efecto negativo en la valoración, el crédito y la popularidad de los líderes políticos, limitando de esa forma sus posibilidades de reelección. Por consiguiente, la eliminación de este factor podría llevar a una mayor propensión al uso de la fuerza armada.

⁸² KAAG, J. y KREPS, S. (2014), «The Ethics of Drone Warfare», *óp. cit.*, pp. 105-136.

como consecuencia de no tener que hacer frente a las consecuencias de sus actos. Este «riesgo moral» se produciría porque los drones permiten ir a la guerra sin apenas perjuicio para el líder que toma dicha decisión⁸³, de manera que facilitan la posibilidad de que se opte por recurrir a la fuerza armada cuando esta no sea estrictamente necesaria o dicho uso sea incluso inmoral.

Los drones han transformado por consiguiente el significado de la guerra, que es ahora un proceso distante y secreto de ataques perpetrados desde miles de kilómetros de distancia sin que el ciudadano medio tenga conocimiento alguno de ello o participe de dicho uso de la fuerza por parte del Estado, lo que puede llevar a que se insensibilice respecto de los ataques con drones.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, en general, todos los avances tecnológicos que tienen lugar en el ámbito militar presentan un objetivo común, a saber, otorgar la mayor ventaja estratégica posible frente al enemigo al tiempo que se mejora la posición de las tropas propias. Desde esta óptica, los drones no serían sino otro paso adelante en esta línea, por lo que, si bien es posible que reduzcan el umbral del uso de la fuerza, también puede argumentarse que no lo reducen más de lo que lo han hecho antes otros descubrimientos como los tanques o los misiles de crucero.

B. La deshumanización de la guerra vs. la reducción de riesgos

De acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias Philip Alston, el hecho de que los operadores de UAVs se encuentren a miles de kilómetros de distancia del campo de batalla y que lleven a cabo sus operaciones exclusivamente a través de pantallas de ordenador constituye un riesgo de que se cree una «mentalidad de matar como si se tratara de una «PlayStation»⁸⁴. El relator especial ponía así de manifiesto otra de las grandes cuestiones éticas relativas al uso de drones, la

⁸³ Tampoco puede obviarse la relevancia del factor diplomático, dado que la dificultad de identificar un ataque con dron en comparación con un ataque de otro tipo reduce las posibilidades de que su uso pueda desencadenar un incidente diplomático entre el país atacante y el que sufre el ataque.

⁸⁴ Un Human Rights Council (2010), *Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions. Addendum—Study on Targeted Killings*, Philip Alston, A/HRC/14/24/Add.6.

posible deshumanización de la guerra a la que pueden llevar. Esta opinión es defendida especialmente por los detractores del uso de drones, como es el caso de Rafia Zakaria⁸⁵, que basan su crítica en la consideración de que los drones atentan contra los derechos humanos, así como por algunas organizaciones no gubernamentales tales como Human Rights Watch, que ha llegado a referirse al uso de drones como un supuesto de «pérdida de humanidad».

Sin embargo, y si bien es cierto que la lejanía existente entre el operador del UAV y el campo de batalla, así como el modo en que se dirigen los ataques—con un joystick a través de una pantalla—, pueden llevar a pensar que los drones deshumanizan la guerra, también existen argumentos para afirmar que dicha deshumanización no es tal o que, en todo caso, no la deshumanizan más que cualquier otro medio militar—como ocurría en el caso previamente analizado del umbral del uso de la fuerza—.

El primero de estos argumentos se basa en que, a la hora de discutir la moralidad del uso de drones y señalar su carácter deshumanizador de la guerra, los autores contrarios a los drones se centran en la idea de que son aeronaves no tripuladas, minimizando así la relevancia del factor humano existente en las mismas. Sin embargo, a diferencia de los sistemas de armas letales autónomos⁸⁶, los UAVs están controlados por operadores, idea que queda claramente reflejada en la ya mencionada noción de RPAS—esto es, sistema de aeronave pilotada remotamente—, y no son, por tanto, plenamente autónomos⁸⁷. Al contrario, la realidad es que los UAVs requieren de una considerable base humana para su funcionamiento—al final, es el operador quien aprieta el botón y lanza el ataque y normalmente cada dron está dirigido por un equipo formado por dos o tres operadores—, así como para su mejor discriminación de objetivos, ya que si la inteligencia en la que se basa un ataque no es precisa, difícilmente puede serlo este.

Asimismo, si bien es cierto que el operador observa el ataque desde una pantalla de ordenador, a través de dicha pantalla el piloto puede ver, durante un

⁸⁵ ZAKARIA, R. «The Myth of Precision: Human Rights, Drones and the Case of Pakistan», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 199-212.

⁸⁶ Esta tecnología requeriría de un análisis diferenciado y, en todo caso, el autor de este trabajo considera cuanto menos preocupante su desarrollo, dados los considerables interrogantes éticos que plantea su uso a día de hoy.

⁸⁷ WELSH, J., «The Morality of ‘Drone Warfare’», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 24-45.

periodo prolongado, imágenes a tiempo real del lugar del ataque o de lo que está haciendo el objetivo en el momento previo a aquel. Tiene así un contacto mucho mayor con la realidad de lo que lo pueda tener el piloto de un caza de combate, que ha de tomar la decisión de disparar en cuestión de unos solos segundos. A ello se añade que el operador del UAV realiza siempre una valoración visual o electrónica del ataque una vez producido el mismo, por lo que es testigo directo del daño infligido por su actuación—sólo en una intervención cuerpo a cuerpo o a corta distancia puede equipararse esa situación en la que se ve inmerso el soldado—, lo cual puede afectar gravemente a la moral del operador—tal y como se verá más adelante—.

Otro argumento que se puede dar en contra de la deshumanización de la guerra es que los drones no son el primer arma que permite matar a distancia⁸⁸. Por el contrario, se trata del último resultado de una evolución tecnológica que se inició con la invención del arco y que ha pasado por las armas de fuego, los tanques, los aviones o los misiles de crucero, entre otros. Por tanto, el hecho de que los drones permitan ocasionar muertes a distancia no los convierte en particularmente buenos o malos desde un punto de vista moral. De hecho, debe resistirse la tendencia a preocuparse en exceso por la distancia como un factor que altere por completo el marco ético, ya que la pregunta sobre cuál debe ser una distancia legítima para matar a un enemigo plantea una difícil respuesta.

En cualquier caso, tampoco debe olvidarse que la búsqueda y el desarrollo de nuevos ingenios tecnológicos que permitan emplear la fuerza armada a una distancia cada vez mayor se basa en un motivo especialmente humano, distanciar a los propios soldados del enemigo todo lo posible para así protegerlos de los efectos de las armas de este último. Se trata de una actitud legítima y comprensible, especialmente si se tiene en cuenta que los militares son ciudadanos que arriesgan sus vidas en zonas a menudo alejadas de su país por la defensa de unos valores y principios en los cuales creen profundamente. Y parece éticamente aceptable que, habida cuenta de los graves perjuicios que la guerra puede ocasionar a los combatientes que participan en ella, los Estados busquen reducir el grado de exposición de sus soldados a tal riesgo.

⁸⁸ MÜLLNER, K., «Remote-Controlled Aerial Vehicles—Made-to-Measure Effectiveness for Better Protection of our Soldiers on Missions», en VV.AA. (2014), «Anonymous Killing by new Technologies? The Soldier between Conscience and Machine», *Ethics and Armed Forces Issue 2014/1*.

C. El principio de discriminación y la reducción de bajas civiles

El principal argumento ético a la hora de defender el recurso a los drones armados es su mayor potencial para cumplir el principio jurídico de discriminación y evitar que se produzcan bajas civiles no intencionadas. Ciertamente, los drones, dada su prolongada autonomía de vuelo y los avances tecnológicos que incorporan, posibilitan que sus operadores identifiquen potenciales objetivos con gran precisión, al tiempo que les permiten esperar a la hora de lanzar el ataque—en caso de que el objetivo se encuentre en un lugar donde un ataque pudiera resultar en un elevado número de bajas de no combatientes—para minimizar los daños a civiles y tomar decisiones moralmente más informadas. Sin embargo, los drones tampoco garantizan que dicha reducción de daños civiles vaya a ser tal en la práctica, ya que su capacidad técnica para una mayor discriminación no tiene porqué derivar en una efectiva reducción de los daños colaterales, resultado que depende también de otros factores tales como la decisión del operador del UAV, las órdenes dadas por los mandos militares, o la inteligencia en la que se base el ataque—existe aquí una gran diferencia entre los targeted killings y los signature killings—. Es necesario por tanto profundizar en los argumentos que emplean tanto los defensores de los drones como sus detractores antes de poder determinar si efectivamente los drones favorecen la reducción de bajas civiles o no.

Partidarios del uso de drones como el filósofo Bradley Strawser consideran que recurrir a las aeronaves no tripuladas no solo es aconsejable, sino que constituye incluso una «obligación moral»⁸⁹ para los Estados, dada su mayor eficacia en comparación con otras tecnologías menos precisas. Para llegar a esta conclusión, Strawser realiza un análisis «en principio», esto es, teórico, de los ataques con drones, centrando el mismo en la noción del «principio de riesgo innecesario» para las propias fuerzas armadas y partiendo de la premisa de que la actuación militar persigue siempre un buen objetivo y no viola las exigencias de justicia. Sin embargo, es precisamente esta asunción de que la intervención armada se ajuste a la moral y al derecho la que resulta más problemática, si bien no en el plano teórico, sí en la práctica.

⁸⁹ STRAWSER, B. (2010), «Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles», *Journal of Military Ethics* vol. 4 Issue 4: *Ethics and Emerging Military Technologies*, pp. 342-368.

Otros expertos⁹⁰ alegan que no existen razones para afirmar que los drones sean más peligrosos que otros medios de guerra en lo que concierne a la posible muerte de personal civil y que, en todo caso, no puede olvidarse que la alternativa al uso de drones difícilmente sería el rechazo a la violencia—lo cual reduciría a cero el riesgo para los no combatientes—, sino el recurso a otros medios militares más convencionales y de menor tecnología y precisión, como puedan ser los tanques o los bombarderos. Estos medios supondrían, previsiblemente, un mayor número de bajas civiles, y no al contrario, por lo que, de acuerdo con este argumento, los drones parecen una opción más acorde con el principio de discriminación y la protección de la población civil. A ello añaden estos autores la consideración de que los ataques con drones pueden tener un efecto disuasorio en el enemigo sin necesidad de movilizar tropas sobre el terreno, lo cual evitaría la necesidad de recurrir a una guerra abierta a mayor escala y, en última instancia, eliminaría el riesgo de bajas civiles futuras.

Por su parte, los expertos más críticos con el uso de drones centran su análisis, como se ha adelantado, en la falta de correlación que puede haber entre la capacidad de los drones para llevar a cabo una mayor discriminación y la efectiva discriminación en la práctica. Se habla así de una confusión entre «hechos y valores»⁹¹ en los siguientes términos. Que los UAVs permiten teóricamente destruir objetivos militares sin dañar otros es un hecho, una descripción de las capacidades técnicas de los drones. En cambio, este hecho no puede llevar a la conclusión de que los UAVs permiten atacar a combatientes sin dañar a no combatientes, ya que la distinción entre ambos, entre objetivos lícitos e ilícitos, es algo que los drones no pueden llevar a cabo, sino que se trata de una tarea que sigue dependiendo del operador de la aeronave—se introduce así el factor humano en la ecuación—y que en los conflictos asimétricos actuales es especialmente compleja.

Por otro lado, la posibilidad de que el uso de drones reduzca el número de bajas civiles depende en gran medida del tipo de ataque que se lleve a cabo⁹².

⁹⁰ STATMAN, D., «Drones, Robots and the Ethics of War», en VV.AA. (2014), «Anonymous Killing by new Technologies? The Soldier between Conscience and Machine», *Ethics and Armed Forces Issue 2014/1*.

⁹¹ KAAG, J. y KREPS, S. (2014), «The Ethics of Drone Warfare», *óp. cit.*, pp. 105-136.

⁹² WELSH, J., «The Morality of 'Drone Warfare'», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *óp. cit.*, pp. 24-45.

Mientras que los targeted killings presentan mayores garantías de reducir los daños colaterales provocados por el ataque, esto no ocurre en el caso de los signature strikes⁹³—especialmente habituales en la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados Unidos y que han sido ampliamente criticados por las numerosas bajas civiles que han causado en enclaves como las zonas tribales de Pakistán—, que emplean métodos a menudo cuestionables por cuanto se refiere a la definición de combatiente, lo que ha llevado a que personas que podrían ser consideradas civiles de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario hayan fallecido en ataques de drones. Esto es, en este último caso se plantea el problema, ya no de que se produzcan más daños colaterales humanos como consecuencia del uso de drones, sino de que el propio objetivo del ataque sea en realidad una baja civil en sí misma.

D. Los operadores de drones y el estrés postraumático

La última de las cuestiones a analizar al evaluar la moralidad de los ataques con drones se centra de manera más marcada en el factor humano, concretamente en los efectos psicológicos que puede tener el lanzamiento de un ataque con dron en la moral de los operadores que lo llevan a cabo⁹⁴.

A menudo se considera que los ataques con drones son más fáciles, desde el punto de vista moral, que otras formas de combate más tradicionales, dada la distancia que separa al que lanza el ataque de su objetivo. De hecho, la literatura psicológica tiende a aseverar de manera convincente que para el ser humano resulta más difícil matar a otros seres humanos a una distancia corta, siendo necesario para superar tal aversión llevar a cabo una preparación y un entrenamiento especialmente diseñados para ello. Tal afirmación podría inducir a pensar que, al trabajar en lugares muy alejados del campo de batalla, los operadores de drones sufren por sus decisiones y actuaciones menos de lo que lo hacen los militares que participan de las hostilidades a una distancia más corta.

⁹³ Vid. Capítulo III.B. Fijación de objetivos, donde se recoge la diferencia entre ambos tipos de ataque.

⁹⁴ WELSH, J., «The Morality of 'Drone Warfare'», en CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), óp. cit., pp. 24-45.

Sin embargo, al profundizar en esta idea, la conclusión parece ser otra totalmente opuesta. Lo cierto es que la tecnología dron, si bien aleja físicamente al operador de su objetivo, también le acerca más psicológicamente al mismo—en comparación con otros medios militares—, en la medida en que le permite observar de cerca a su objetivo por medio de cámaras de alta definición que transmiten imágenes a tiempo real. Del mismo modo, la autonomía de vuelo de los UAVs de combate—de hasta catorce horas en el caso de los Reaper y que sin duda seguirá aumentando conforme la tecnología lo permita—comporta que los operadores estén inmersos durante periodos prolongados en el ambiente de su objetivo. Los drones cambian así la manera en la que el combatiente se enfrenta al dilema moral en que se ve inmerso a la hora de actuar, en tanto que tiene mayor margen para tomar decisiones más fundadas desde un punto de vista ético y valorar las consecuencias de su decisión final.

Siguiendo por esta línea, ese citado acercamiento psicológico que se da entre el operador y su objetivo puede causar un importante estrés en aquel y lo cierto es que, en los últimos años, cada vez son más los casos reportados de estrés psicológico entre operadores de UAVs de combate⁹⁵. De hecho, estudios aprobados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos ponen de manifiesto que los pilotos de UAV padecen síndrome de estrés postraumático⁹⁶ en ratios similares a los de otros combatientes de corte más tradicional. Sin embargo, la consideración de que los operadores de drones puedan sufrir trastorno de estrés postraumático es una cuestión controvertida, ya que hay quien considera que no se da en ellos el requisito de haber vivido un «acontecimiento impactante, terrorífico o peligroso», ya que no se encuentran físicamente en el lugar en el que se produce dicho acontecimiento.

Por el contrario, algunos autores como Paul Barton⁹⁷ consideran que el estrés postraumático presenta unas características propias en el caso de los miembros

⁹⁵ MATTHEWS, M., «Special: Stress among UAV Operators—Posttraumatic Stress Disorder, Existential Crisis, or Moral Injury?», en VV.AA. (2014), «Anonymous Killing by new Technologies? The Soldier between Conscience and Machine», *Ethics and Armed Forces Issue 2014/1*.

⁹⁶ El Instituto Nacional de Salud Mental de los Estados Unidos define el trastorno de estrés postraumático o TEPT como un trastorno que algunas personas presentan después de haber vivido o presenciado un acontecimiento impactante, terrorífico o peligroso. Algunos de los síntomas más comunes del TEPT son revivir mentalmente el acontecimiento traumático, tener pesadillas o dificultad para conciliar el sueño, sentirse tenso, tener pensamientos negativos o perder el interés por las actividades placenteras.

⁹⁷ BARTONE, P. (2005), «The need for positive meaning in military operations: Reflections on Abu Ghraib», *Military Psychology 17*, pp. 315-324

de las fuerzas armadas, vinculando la participación en el combate con una posible erosión de la comprensión del valor de la vida entre estos, lo cual puede causar una crisis existencial que puede ir acompañada de cambios en la mentalidad, la afectividad o la conducta, síntomas que encajan con los del síndrome de estrés postraumático. Partiendo de esto y tomando en consideración que efectivamente ya se han conocido casos de estrés postraumático entre operadores de drones, no parece apropiado negar la posibilidad de que estos puedan padecer dicho síndrome. En definitiva, los operadores están expuestos a las consecuencias de sus actos de igual manera que pueda ocurrir con otros militares de corte más tradicional y por tanto también son susceptibles de sufrir moralmente por sus decisiones.

VI. CONCLUSIONES

Del estudio de las distintas cuestiones planteadas en las páginas previas pueden extraerse varias conclusiones, siendo la primera de ellas que las aeronaves no tripuladas o UAVs están aquí para quedarse. La guerra y el desarrollo tecnológico han ido históricamente de la mano y, lógicamente, los Estados buscan constantemente obtener nuevos inventos militares que les otorguen una mayor ventaja estratégica frente a sus adversarios, facilitando así su victoria. En este punto, los drones no son sino un nuevo paso en un proceso de evolución que no sabemos cuándo llegará a su fin, si bien sí es posible prever, con base en los avances que se están realizando a día de hoy, que el siguiente paso podría ser la creciente automatización de los medios de hacer la guerra, gracias a los importantes progresos que se están realizando en el ámbito de la inteligencia artificial. Pero si bien los sistemas de armas autónomos plantean importantes dilemas legales y morales, los drones presentan una clara ventaja frente a estos, a saber, que la decisión última de lanzar o no un ataque sigue dependiendo de un ser humano, no de una máquina autómatas.

Teniendo esto en mente, nos encontramos ahora en el momento apropiado para determinar cómo deben emplearse los drones, con el fin de que su uso se adapte y cumpla con unos estándares mínimos de respeto a la ley y a la moral. La proliferación de los UAVs es ostensible, tanto desde un punto de vista horizontal, pues cada vez más Estados están accediendo a esta tecnología con el fin de no quedarse atrás en la carrera armamentística del siglo XXI; como desde una óptica vertical, ya que los Estados con capacidad dron cada vez destinan mayores cantidades de su presupuesto de defensa a estas armas, dadas las comprobadas ventajas estratégicas que otorgan—tal es el caso de los Estados Unidos, país

pionero en el uso de drones de combate y que ha pasado en tan sólo una década de tener apenas un centenar de UAVs a tener miles de ellos—.

Esta proliferación también ha comportado la existencia de un número creciente de modelos de drones, con tipologías adaptadas a las distintas misiones para los que son concebidos, así como un auge en el uso de los mismos en conflictos tan recientes como el de Siria, en el que, como se ha visto, se ha producido por primera vez el recurso generalizado a este tipo de aeronaves. Es por ello que estamos en un momento propicio para establecer las directrices y líneas generales a seguir en los próximos años, pues cuanto antes se siente el precedente, más posibilidades habrá de garantizar en un futuro el cumplimiento del mismo.

De este modo, el primer aspecto que debe tenerse en cuenta al respecto es el legal. Como se ha visto del análisis jurídico del uso de los drones, estos no son sino otro medio más—y, sin duda, más avanzado—de hacer la guerra. De hecho, los UAVs, gracias a los avances tecnológicos que incorporan, así como a la munición de precisión que emplean en caso de recurrirse a ellos para misiones letales, presentan claras ventajas respecto de otras armas a la hora de cumplir con las normas internacionales aplicables a los conflictos armados. No obstante, los drones, como cualquier otra arma, también pueden resultar contrarios al Derecho Internacional si no se emplean de manera apropiada.

Es por ello que debe abogarse, tal y como ha defendido el Parlamento Europeo, por una mayor transparencia en el uso de los mismos—aunque también se debe ser consciente de la necesidad de conjugar el principio de transparencia con los intereses de los Estados por mantener determinados aspectos en secreto en atención al interés y a la defensa nacional—, así como por una mejora de la rendición de cuentas de los Estados en aquellos supuestos en los que el uso de drones vulnere las normas del *ius ad bellum* y del *ius in bello* reconocidas a nivel internacional. En relación con el primero, se debe defender una interpretación restrictiva de las excepciones al uso de la fuerza, pues lo contrario podría llevar a una proliferación del uso de la misma—algo que, por desgracia, ya se produce sin necesidad de introducir los drones en la ecuación, como consecuencia del auge de actores armados no estatales—. Por cuanto al *ius in bello* se refiere, la capacidad técnica de los drones para cumplir con los principios de distinción y proporcionalidad no debe llevar a prejuzgar que todo uso de drones sea con-

forme al Derecho Internacional Humanitario. Por el contrario, debe prestarse especial atención al cumplimiento de estos principios a la hora de emplear drones.

Tratada la cuestión de la legalidad de las aeronaves no tripuladas, se plantea entonces la problemática de su eticidad. El hecho de que el recurso a los drones pueda ser conforme con el Derecho, no implica necesariamente que también lo sea con la ética. Es esta una cuestión especialmente espinosa, en tanto que los drones presentan claros riesgos relativos a un posible uso inmoral de los mismos. Esta tecnología permite que los Estados arriesguen menos vidas humanas en el desarrollo de la guerra, lo cual, añadido a la dificultad para garantizar una adecuada rendición de cuentas, genera un «riesgo moral» de que los Estados recurran a los drones para llevar a cabo actuaciones cuya moralidad puede resultar, cuanto menos, dudosa.

Por ello, la solución pasa por concienciar a los Estados de la necesidad de que el uso de drones se acomode a unos estándares éticos mínimos y de que el derecho a hacer la guerra no es ilimitado, sino que debe encontrar una barrera infranqueable en el respeto a dichos estándares. Que los drones faciliten la posibilidad de atacar a objetivos desde distancias antes impensables no debe llevar a reducir la relevancia del examen ético que debe realizarse antes de cada ataque. En este examen debe jugar un papel especialmente importante la búsqueda de la mayor protección de la población civil que, ajena al conflicto, no debe sufrir por el mismo.

Por otro lado, hay que destacar la relevancia de la figura del operador, último miembro de la cadena de toma de decisiones y encargado de «apretar el gatillo» en última instancia. Como se señalaba anteriormente, la gran ventaja de los drones frente a los sistemas de armas autónomos es la existencia de un factor humano, el operador. Una adecuada formación de los mismos, en Derecho y en ética, es la mejor baza para garantizar que los drones no se empleen de manera inmoral y, por consiguiente, debe hacerse hincapié en la instrucción que se da a tales operadores. Al mismo tiempo, tampoco puede olvidarse que los operadores de UAVs son soldados y que, como tales, están expuestos al estrés psicológico que puede acarrear la participación en un conflicto bélico. Por este motivo, no debe considerarse que la distancia física que los separa de su objetivo conlleve indiferencia ante la pérdida de vidas humanas. De esta forma, los posibles efectos psicológicos de su trabajo deben ser valorados como en cualquier otro militar.

En definitiva, dada la dificultad que presenta lograr por completo el objetivo de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, lo mínimo que puede intentarse es fomentar que el recurso a la fuerza—y con él el uso de drones en tanto que un arma más—se encuentre dentro de unos estándares y principios legales y éticos básicos aceptados por la comunidad internacional.

El fin de todo avance tecnológico debe ser siempre la humanización de la guerra y no lo contrario.

BIBLIOGRAFÍA

Obras generales, monografías y artículos

AUSTIN, R. (2010), *Unmanned Aircraft Systems. UAVs Design, Development and Deployment*, Wiley, Chichester.

BRUNSTETTER, D. y BRAUN, M. (2011), «The Implications of Drones on the Just War Tradition», *Ethics and International Affairs Vol. 25 Issue 3 pp. 337-358*, The Cambridge University Press, Cambridge.

CARRASCO, B. (2018), «La OTAN recibirá el primer Global Hawk a finales de año», *IDS, Información de Defensa y Seguridad* (en línea: <http://www.infodefensa.com/es/2018/06/06/noticia-recibira-primer-global-finales.html>).

CASEY-MASLEN, S. (2012), «Pandora's box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law», *International Review of the Red Cross (2012), Volume 94 Number 886, pp. 597-625*, CICR, Ginebra.

COLE, D. (2016), *The Drone Presidency*, The New York Review of Books, Nueva York.

CORTRIGHT, D., FAIRHUST, R. y WALL, K. (ed.) (2015), *Drones and the Future of Armed Conflict*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

DÍEZ DE VELASCO, M. (2015), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.

EHREDT, D. (2010), «Contributing Stakeholders. NATO—Joint Air Power Competence Centre», *2010-2011 UAS Yearbook—UAS: The Global Perspective, pp. 61 y 62*.

ETZIONI, A. (2013), «The Great Drone Debate», *Military Review March-April 2013*, UFMCS, Kansas.

GETTINGER, D. (2016), *Drones operating in Syria and Iraq*, Center for the Study of the Drone, Nueva York.

GETTINGER, D. (2018), *Summary of Drone Spending in the FY 2019 Defense Budget Request*, Center for the Study of the Drone, Nueva York.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J. (2013), «Autonomous Weapons Systems, Drones and International Law», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos Núm. 2/2013*, Madrid.

HOLLAND MICHEL, A. y GETTINGER, D. (2016), *The Drone Revolution Revisited: An Assessment of Military Unmanned Systems in 2016*, Center for the Study of the Drone at Bard College, Nueva York.

JEFFREY SMITH, R. y STROUD, M. (2018), «The world may soon be awash in advanced, lethal drones», *The Center for Public Integrity* (en línea: [https://www. publicintegrity.org/2018/06/14/21857/world-may-soon-be-awash-advanced-leth al-drones](https://www.publicintegrity.org/2018/06/14/21857/world-may-soon-be-awash-advanced-lethal-drones)).

KAAG, J. y KREPS, S. (2014), *Drone Warfare*, Polity Press, Cambridge.

KREPS, S. y KAAG, J. (2012), «The Use of Unmanned Aerial Vehicles in Contemporary Conflict: A Legal and Ethical Analysis», *Polity 44*, Northeastern Political Science Association, Maryland.

KANER, L. (2016), «The efficacy and legality of drones in modern warfare», *Bond University Student Law Review Vol. 4 Issue 1, Article 4*, Robina (Australia).

KNIGHT, B. (2017), «A guide to military drones», *Deutsche Welle* (en línea: <https://p.dw.com/p/2fUS9>).

KONTODIMOS, A. (2017), *Lethal Use of Armed Drones and the «War on Terror». Legality under International Law*, Universidad de Tilburg, Tilburg.

LÓPEZ-LAGO, J. (2017), «Los drones Reaper comprados por Defensa irán a la base de Talavera», *Diario Hoy de Extremadura* (en línea: [https://www.hoy. es/badajoz/ 201701/22/drones-reaper-comprados-defensa-20170122022828-v. html](https://www.hoy.es/badajoz/201701/22/drones-reaper-comprados-defensa-20170122022828-v.html)).

MORA TEBAS, J. A. (2018), *Drones: ¿La Clave para el Desarrollo y la Seguridad en África?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

NEWCOME, L. R. (2004), *Unmanned Aviation. A Brief History of Unmanned Aerial Vehicles*, AIAA, Virginia.

PEJIC, J. (2014), «Extraterritorial targeting by means of armed drones: Some legal implications», *International Review of the Red Cross* (2014), 96 (893), pp. 67-106, CICR, Ginebra.

QURESHI, W. (2017), «The Legality and Conduct of Drone Attacks», *Notre Dame Journal of International and Comparative Law Vol. 7 Issue 2*, pp. 90-107, Notre Dame.

RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (2017), *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

SEHRAWAT, V. (2017), «Legal Status of Drones Under LOAC and International Law», *Penn State Journal of Law & International Affairs Vol. 5 Issue 1: War in the 21st Century and Collected Works*, pp. 164-206, Pensilvania.

STRAWSER, B. (2010), «Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles», *Journal of Military Ethics Vol. 4 Issue 4: Ethics and Emerging Military Technologies*, pp. 342-368, Londres.

TESÓN, F. (2012), «Targeted Killing in War and Peace: A Philosophical Analysis», *Targeted Killings: Law and Morality in an Asymmetrical World*, Oxford University Press, Oxford.

TOMÁS, T. M. (2018), «El Ejército del Aire recibirá tres Reaper en 2019», *IDS, Información de Defensa y Seguridad* (en línea: <http://infodron.es/id/2018/04/13/ejército-aire-reaper-drones.html>).

VV.AA. (2014), «Anonymous Killing by new Technologies? The Soldier between Conscience and Machine», *Ethics and Armed Forces Issue 2014/1*, Hamburgo.

VV.AA. (2018), *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford.

WALZER, M. (2016), «Just and Unjust Targeted Killing and Drone Warfare», *MIT Press Journals Vol. 145 Issue 4 pp. 12-24*, Massachussets.

YOO, J. (2017), «Embracing the Machines: Rationalist War and New Weapons Technologies», *California Law Review Vol. 105 Issue 2*, pp. 442-500, California.

ZENKO, M. y KREPS, S. (2014), *Limiting Armed Drone Proliferation*, Council on Foreign Relations, Nueva York.

Documentos jurídicos y otros recursos

Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2009), *Guía para Interpretar la Notión de Participación Directa en las Hostilidades según el Derecho Internacional Humanitario*, CICR, Ginebra.

Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados.

Department of Defense (2018), *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, DOD, EE.UU.

Director of National Intelligence (2016), *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, DNI, EE.UU.

Directorate-General for External Policies (2013), *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare*, Parlamento Europeo, Bruselas.

Directorate-General for External Policies (2017), *Towards an EU common position on the use of armed drones*, Parlamento Europeo, Bruselas.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998.

International Bar Association's Human Rights Institute (2017), *The Legality of Armed Drones under International Law*, International Bar Association, London.

Military Aviation Authority (2018), *MAA02: Military Aviation Authority Master Glossary, Issue 7*, MAA, Reino Unido.

Organización de la Aviación Civil Internacional (2011), Circular 328, AN/190, *Sistemas de Aeronaves no Tripuladas (UAS)*, OACI, Montreal.

Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (2009), *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Universidad de Harvard, Berna.

Protocolo Adicional I de 8 de junio de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

Protocolo Adicional II de 8 de junio de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 12 de diciembre de 2001, sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos.

UN Human Rights Council (2010), *Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions. Addendum—Study on Targeted Killings*, Philip Alston, A/HRC/14/24/Add.6.

APÉNDICES

Apéndice I. Cronología de las denominaciones aplicadas a los drones

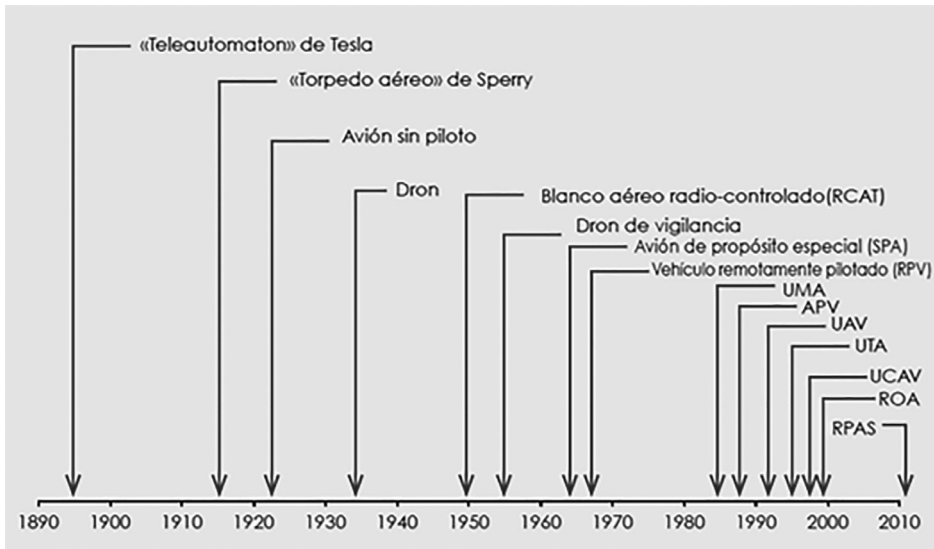
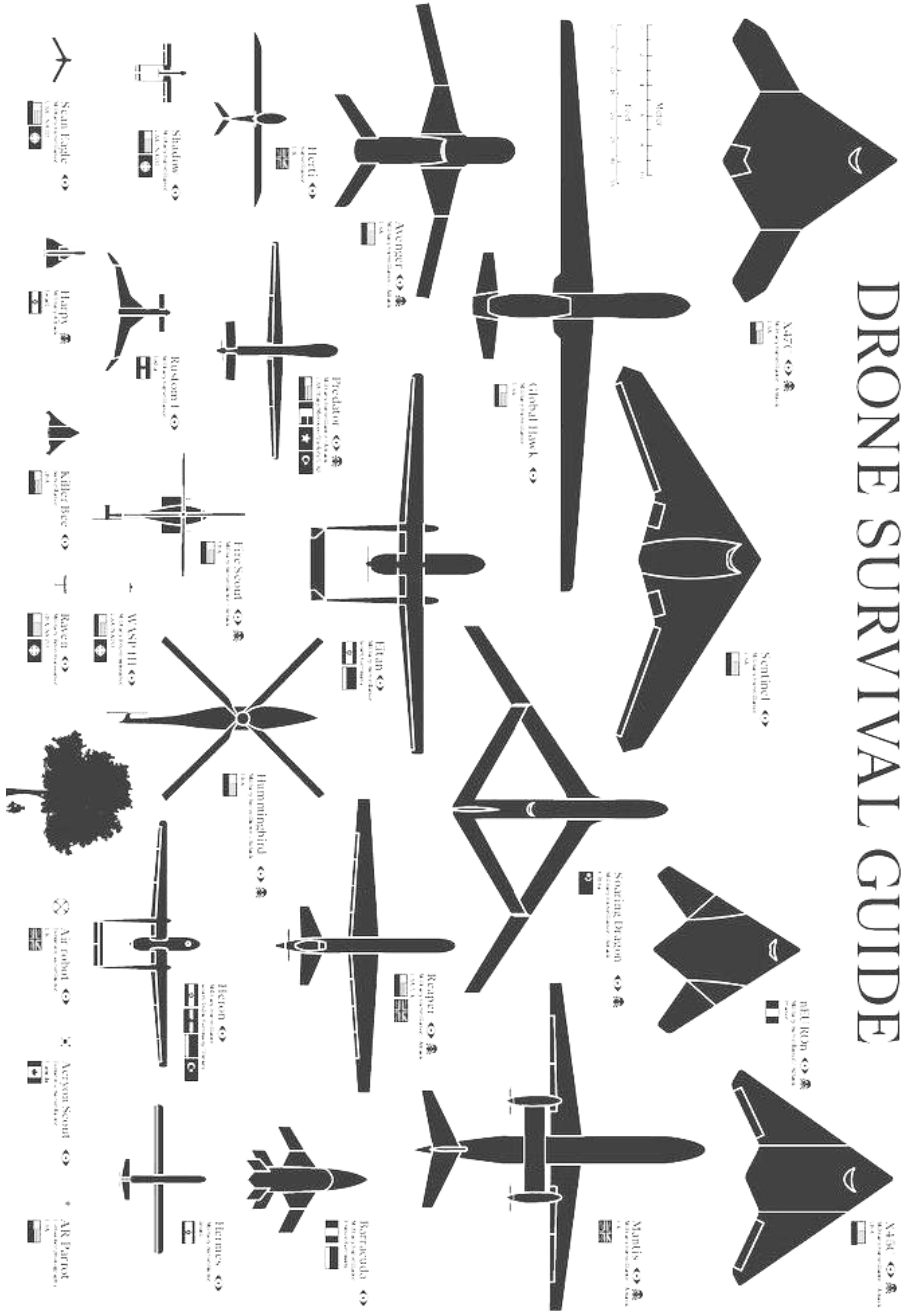


Figura 1 Cronología de los nombres aplicados a las aeronaves robóticas

Apéndice II. Tipología actual de los drones militares más comunes



Apéndice III. Clasificación de los drones militares según la OTAN

Class	Category	Normal employment	Normal operating altitude	Normal mission radius	Primary supported commander	Example platform
CLASS I (less than 150 kg)	SMALL >20 kg	Tactical Unit (employs launch system)	Up to 5K ft. AGL	50 km (LOS)	BN/Regt, BG	Luna, Hermes 90
	MINI 2-20 kg	Tactical Sub-unit (manual launch)	Up to 3k ft. AGL	25 km (LOS)	Coy/Sqn	Scan Eagle, Skylark, Raven, DH3, Aladin, Strix
	MICRO <2 kg	Tactical Pl, Sect, Individual (single operator)	Up to 200 ft. AGL	5 km (LOS)	Pl, Sect	Black Widow
CLASS II (150 kg to 600 kg)	TACTICAL	Tactical Formation	Up to 10,000 ft. AGL	200 km (LOS)	Bde Comd	Sperwer, Iview 250, Hermes 450, Aerostar, Ranger
CLASS III (more than 600 kg)	Strike/Combat	Strategic/National	Up to 65,000 ft. AGL	Unlimited (BLOS)	Theatre COM	
	HALE	Strategic/National	Up to 65,000 ft. AGL	Unlimited (BLOS)	Theatre COM	Global Hawk
	MALE	Operational/Theatre	Up to 45,000 ft. AGL	Unlimited (BLOS)	JTF COM	Predator B, Predator A, Heron, Heron TP, Hermes 900

**Apéndice IV. Selección de artículos del Protocolo Adicional
I, de 8 de junio de 1977, relativo a la protección de las
víctimas de los conflictos armados internacionales.**

PREÁMBULO

Las Altas Partes Contratantes,

Proclamando su deseo ardiente de que la paz reine entre los pueblos,

Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas,

Considerando que es necesario, sin embargo, reafirmar y desarrollar las disposiciones que protegen a las víctimas de los conflictos armados, así como completar las medidas para reforzar la aplicación de tales disposiciones,

Expresando su convicción de que ninguna disposición del presente Protocolo ni de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 puede interpretarse en el sentido de que legitime o autorice cualquier acto de agresión u otro uso de la fuerza incompatible con la Carta de las Naciones Unidas,

Reafirmando, además, que las disposiciones de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y del presente Protocolo deben aplicarse plenamente en toda circunstancia a todas las personas protegidas por esos instrumentos, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las Partes en conflicto o atribuidas a ellas,

Conviene en lo siguiente:

[...]

TÍTULO III

MÉTODOS Y MEDIOS DE GUERRA. ESTATUTO DE COMBATIENTE Y DE PRISIONERO DE GUERRA

SECCIÓN I

MÉTODOS Y MEDIOS DE GUERRA

Artículo 35.—Normas Fundamentales

1. En todo conflicto armado, el derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado.

2. Queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios. [...]

Artículo 36.—Armas Nuevas

Cuando una Alta Parte Contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esa Alta Parte Contratante.

Artículo 40.—Cuartel

Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes, amenazar con ello al adversario o conducir las hostilidades en función de tal decisión.

Artículo 41.—Salvaguardia del enemigo fuera de combate

1. Ninguna persona podrá ser objeto de ataque cuando se reconozca o, atendidas las circunstancias, deba reconocerse que está fuera de combate.
2. Está fuera de combate toda persona:
 - a) que esté en poder de una Parte adversa;
 - b) que exprese claramente su intención de rendirse; o
 - c) que esté inconsciente o incapacitada en cualquier otra forma a causa de heridas o de enfermedad y sea, por consiguiente, incapaz de defenderse; y siempre que, en cualquiera de esos casos, se abstenga de todo acto hostil.

[...]

SECCIÓN II

ESTATUTO DE COMBATIENTE Y DE PRISIONERO DE GUERRA

Artículo 43.—Fuerzas armadas

1. Las fuerzas armadas de una Parte en conflicto se componen de todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados, colocados bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados ante esa Parte, aun cuando ésta esté representada por un gobierno o por una autoridad no reconocidos por una Parte adversa. Tales fuerzas armadas deberán estar sometidas a un régimen de disciplina interna que haga cumplir, inter alia, las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados.

2. Los miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto (salvo aquellos que formen parte del personal sanitario y religioso a que se refiere el art. 33 del III Convenio) son combatientes, es decir, tienen derecho a participar directamente en las hostilidades.

[...]

Artículo 44.—Combatientes y prisioneros de guerra

1. Todo combatiente, tal como queda definido en el artículo 43, que caiga en poder de una Parte adversa será prisionero de guerra.

2. Aunque todos los combatientes están obligados a observar las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados, la violación de tales normas no privará a un combatiente de su derecho a ser considerado como tal o, si cae en poder de una Parte adversa, de su derecho a ser considerado prisionero de guerra, salvo lo dispuesto en los párrafos 3 y 4.

3. Con objeto de promover la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades, los combatientes están obligados a distinguirse de la población civil en el curso de un ataque o de una operación militar preparatoria de un ataque. Sin embargo, dado que en los conflictos armados hay situaciones en las que, debido a la índole de las hostilidades, un combatiente armado no puede distinguirse de la población civil, dicho combatiente conservará su estatuto de tal siempre que, en esas circunstancias, lleve sus armas abiertamente:

- a) durante todo enfrentamiento militar; y
- b) durante el tiempo en que sea visible para el enemigo mientras está tomando parte en un despliegue militar previo al lanzamiento de un ataque en el que va a participar.

[...]

TÍTULO IV

POBLACIÓN CIVIL

SECCIÓN I

PROTECCIÓN GENERAL CONTRA LOS EFECTOS DE LAS HOSTILIDADES

CAPÍTULO I

NORMA FUNDAMENTAL Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 48.—Norma fundamental

A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares.

CAPÍTULO II

PERSONAS CIVILES Y POBLACIÓN CIVIL

Artículo 51.—Protección de la población civil

1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, además de las otras normas aplicables de derecho internacional, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes.

2. No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

3. Las personas civiles gozarán de la protección que confiere esta Sección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.

4. Se prohíben los ataques indiscriminados. Son ataques indiscriminados:

- a) los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto;
- b) los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o
- c) los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el presente Protocolo; y que, en consecuencia, en cualquiera de tales casos, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil.

5. Se considerarán indiscriminados, entre otros, los siguientes tipos de ataque:

- a) los ataques por bombardeo, cualesquiera que sean los métodos o medios utilizados, que traten como objetivo militar único varios objetivos militares precisos y claramente separados situados en una ciudad, un pueblo, una aldea u otra zona en que haya concentración análoga de personas civiles o bienes de carácter civil;
- b) los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

6. Se prohíben los ataques dirigidos como represalias contra la población civil o las personas civiles.

7. La presencia de la población civil o de personas civiles o sus movimientos no podrán ser utilizados para poner ciertos puntos o zonas a cubierto de operaciones militares, en especial para tratar de poner a cubierto de ataques los objetivos militares, ni para cubrir, favorecer u obstaculizar operaciones militares. Las Partes en conflicto no podrán dirigir los movimientos de la población civil o de personas civiles para tratar de poner objetivos militares a cubierto de ataques, o para cubrir operaciones militares.

8. Ninguna violación de estas prohibiciones dispensará a las Partes en conflicto de sus obligaciones jurídicas con respecto a la población civil y las personas civiles, incluida la obligación de adoptar las medidas de precaución previstas en el artículo 57.

CAPÍTULO IV

MEDIDAS DE PRECAUCIÓN

Artículo 57.—Precauciones en el ataque

1. Las operaciones militares se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil.

2. Respecto a los ataques, se tomarán las siguientes precauciones:

a) quienes preparen o decidan un ataque deberán:

i) hacer todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se proyecta atacar no son personas civiles ni bienes de carácter civil, ni gozan de protección especial, sino que se trata de objetivos militares en el sentido del párrafo 2 del artículo 52 y que las disposiciones del presente Protocolo no prohíben atacarlos;

ii) tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil;

iii) abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista;

b) un ataque será suspendido o anulado si se advierte que el objetivo no es militar o que goza de protección especial, o que es de prever que el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista;

c) se dará aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan.

3. Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares para obtener una ventaja militar equivalente, se optará por el objetivo cuyo ataque, según sea de prever, presente menos peligro para las personas civiles y los bienes de carácter civil.[...]

Artículo 58.—Precauciones contra los efectos de los ataques

Hasta donde sea factible, las Partes en conflicto:

- a) se esforzarán, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49 del IV Convenio, por alejar de la proximidad de objetivos militares a la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control;
- b) evitarán situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas;
- c) tomarán las demás precauciones necesarias para proteger contra los peligros resultantes de operaciones militares a la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

La crisis del lago Chad

Emilia Celemín Redondo
Madrid, septiembre 2018

A G. y a la LXX

RESUMEN

En este trabajo se tratarán de analizar las condiciones climáticas a las que se encuentra sometido el lago Chad en la actualidad, cómo éstas están afectando a los tradicionales modos de vida de sus comunidades y, en último término, si están relacionadas, o no, con el surgimiento y regionalización del grupo terrorista Boko Haram. Se exponen principalmente dos ideas: en primer lugar, que el lago vive en una situación de fragilidad constante y que la ausencia de liderazgo político y de acciones concertadas por parte de los ribereños está en la raíz de la *crisis del lago Chad*; en segundo lugar, que la acción del grupo terrorista Boko Haram, si bien ha agravado la situación, no es, en esencia, la base del problema.

El tamaño del lago se ha reducido cerca del 90% en relación a 1960. Este hecho, que habría tenido consecuencias socioeconómicas fatales para los habitantes de los cuatro Estados ribereños (Chad, Níger, Nigeria y Camerún); podría ser además uno de los factores determinantes para que el grupo terrorista Boko Haram se haya expandido por la región desde su feudo inicial en Nigeria. El lago es, desde hace algunos años, una de las regiones más inestables y violentas de África que ejemplifica a la perfección la relación entre seguridad, medio ambiente y desarrollo.

Para la realización del trabajo se ha procedido a una lectura sistemática de la literatura existente sobre el lago Chad, especialmente los estudios más recientes, tanto los relativos al cambio climático y sus efectos en la región, como aquellos dedicados íntegramente a Boko Haram: sus orígenes, causas de su surgimiento y cómo se le está combatiendo. Las principales conclusiones que pueden extraerse del mismo son que, si bien las condiciones ambientales adversas pueden ser un *facilitador* para que estalle la violencia, este no es el único elemento a tener en

cuenta: una deficiente situación de partida, con conflictos económicos y sociales latentes, junto con un Estado ausente, son el caldo de cultivo perfecto para que la fragilidad climática torne en fragilidad estructural y, en último término, violencia. Así, la inacción por parte de los Estados sobre el terreno, incluso antes de que surgiera Boko Haram, ha dificultado mucho el establecimiento de relaciones de confianza y cooperación entre ribereños, toda vez que las condiciones de vida iban empeorando irremediabilmente hasta crearse un ambiente perfecto para la radicalización y la violencia.

INTRODUCCIÓN

El concepto de seguridad ha cambiado a lo largo del tiempo. A partir de los años ochenta, tuvo lugar una redefinición del mismo ligada a la aparición de amenazas no tradicionales, como los daños transfronterizos, la degradación ambiental y la falta de acceso a recursos naturales. El Panel Internacional sobre Cambio Climático, por su parte, ha señalado¹ que la seguridad humana está claramente amenazada por los cambios en las pautas climáticas, y que allí donde la situación política, económica y social sea más frágil será donde más se dejarán sentir sus efectos. El cambio climático aumenta exponencialmente esa fragilidad. Esta postura es compartida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en su informe de 2018² sobre fragilidad en el mundo. De acuerdo con la OCDE, el cambio climático es una de las amenazas más acuciantes contra la paz global, puesto que afecta a la seguridad, al desarrollo y a la construcción de la paz: cuando recursos como las reservas de agua disminuyen, los conflictos aumentan, puesto que los grupos humanos comienzan a competir para acceder a los mismos³. Un informe independiente encargado por los miembros del G7, «*Un nuevo clima para la paz: Actuando frente al clima y los riesgos de fragilidad*»⁴, describe el cambio climático como «el mayor multiplicador de amenazas» que existe a día hoy. Añade que éste debería ser una de las prioridades de la política exterior del Grupo de las Siete mayores democracias industrializadas.

¹ Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf, consultado el 18 de julio de 2018.

² OECD (2018), *States of Fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302075-en>, consultado el 27 de julio de 2018.

³ What Does Water Have to Do with National Security? February 27, 2017 <http://www.wri.org/blog/2017/02/what-does-water-have-do-national-security>, consultado el 16 de julio 2018.

⁴ El informe puede consultarse aquí: <https://www.newclimateforpeace.org/>

Por último, la importancia del agua para la seguridad y el desarrollo está recogida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: el acceso al agua limpia y al saneamiento es fundamental para el desarrollo de la vida y África Subsahariana, concretamente el Sahel, es una de las zonas donde se debe poner mayor énfasis a este respecto.

En el caso del lago Chad, las autoridades locales, ONG's y los gobiernos llevan años advirtiendo de los peligros de la reducción y eventual desaparición del lago. No obstante, como se verá, algunas voces dudan de que la actual morfología de sus aguas sea fruto del cambio climático. Sostienen que la verdadera amenaza para el lago es el aumento de la presión sobre sus recursos por el incremento de la población y por el mantenimiento de prácticas ecológicamente insostenibles. Sea cual sea el origen de la desecación del lago, creemos que es fundamental tratar esta cuestión puesto que, además de una crisis humanitaria acuciante, el lago Chad es escenario de importantes retos ambientales, políticos y securitarios que tienen que ser atajados cuanto antes, al margen de que también se erradique la violencia de Boko Haram.

Los lagos y ríos internacionales son lugares de encuentro para pueblos y gentes y por ello ofrecen importantes oportunidades de cooperación. El lago Chad no es una excepción. La gestión de los recursos y la lucha contra Boko Haram abren un escenario para los Estados ribereños que permite transitar del conflicto a la cooperación si se canalizan adecuadamente los intereses compartidos, primando los vínculos comunes y las sinergias, catalizando así proyectos de gestión conjunta de los recursos.

La principal hipótesis de trabajo con que se parte es que los cambios ambientales tienen efectos sobre la seguridad humana y pueden generar vulnerabilidad política, económica y social. Este empeoramiento de las condiciones de vida de las comunidades es el caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de movimientos radicales que capitalicen el descontento social, en este caso, Boko Haram. Pero no basta que haya cambios ambientales para que las condiciones de vida se degraden, sino que cuestiones estructurales previas, ligadas a los modos de vida o a las tensiones sociales preexistentes, fragilizan aún más a las poblaciones. Pero, tal y como señalan los documentos de trabajo y la literatura consultada, no es el cambio climático el que produce conflictos, es la falta de acción política efectiva.

Aunque la ayuda humanitaria y los proyectos de cooperación son fundamentales para paliar cualquier crisis, raramente las solucionan. Pese a la existencia de una profusa acción humanitaria en la región y de numerosos proyectos de cooperación, que se mencionarán de forma sucinta en el cuarto apartado, creemos que son los países de la región los que deben trabajar juntos para poner fin, de manera definitiva, a lo que se conoce hoy día como la *crisis del lago Chad*.

I. LA CRISIS DEL LAGO CHAD⁵

«Me gustaría poder ser portador de buenas noticias, pero me temo que no lo soy». Estas fueron las palabras de Toby Lanzer⁶, el entonces Coordinador Humanitario para el Sahel de Naciones Unidas, durante una rueda de prensa sobre la situación en la cuenca del lago Chad celebrada en enero de 2017 en Nueva York. «Once millones de personas necesitan ayuda humanitaria desesperadamente y, al menos, siete millones están en situación de inseguridad alimentaria severa. Están viviendo al límite». El señor Lanzer continuó su exposición aportando datos alarmantes, como que unos 515.000 niños se encontraban en riesgo de desnutrición y que su vida corría peligro si no recibían ayuda rápidamente. «Ningún gobierno del mundo podría hacer frente por sí mismo a esta situación de inseguridad alimentaria, es necesaria la solidaridad internacional (...)».

El lago Chad, o más bien, la *crisis* del lago Chad, se ha convertido en el epítome de las crisis que vinculan seguridad, desarrollo y cambio climático. La situación desesperada a la que hacen frente en la actualidad sus habitantes ha sido recogida con profusión en los grandes medios de comunicación: en diciembre de 2017 el *New Yorker*⁷ dedicaba un monográfico a la cuestión, exponiendo

⁵ Los datos relativos a la crisis en septiembre de 2018 están recogidos en el último informe de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), publicado en agosto 2018.: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LCB_HNRO_Sep_2018_EN_web.pdf.

⁶ Seven million people in Lake Chad basin «living on the edge»—UN relief official, 23 de enero 2017, <https://news.un.org/en/story/2017/01/549992-seven-million-people-lake-chad-basin-living-edge-un-relief-official>, consultado el 24 de agosto de 2018.

⁷ Lake Chad: The World's Most Complex Humanitarian Disaster, <https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/04/lake-chad-the-worlds-most-complex-humanitarian-disaster>. Consultado el 20 de agosto de 2018. El artículo fue replicado desde International Rivers, organización dedicada a la protección de ríos y otros canales de agua, y que señaló que el autor, Ben Taub, no había profundizado lo suficiente en el factor humano de la crisis. Su réplica puede leerse aquí: <https://www.internationalrivers.org/resources/about-international-rivers-3679>.

con crudeza datos que han escandalizado a la opinión pública mundial. Otras grandes cabeceras internacionales, como *The Economist*, hicieron lo mismo⁸. El goteo de noticias y reportajes relativos al lago se debe, en parte, a que la tragedia humanitaria reúne dos elementos clave de la actualidad política internacional: el terrorismo de corte islamista radical y el cambio climático. La vinculación entre seguridad y desarrollo se hace, en el caso del lago, más patente que nunca. A medida que Boko Haram ha ido ganando notoriedad por sus actos salvajes en la región, especialmente tras el secuestro de las niñas de Chibok, lo ha hecho también el lago y su problemática que es, como veremos, mucho más compleja de lo que aparenta.

El lago presenta una serie de retos particulares. Desde hace varios años lleva anunciándose su desaparición en publicaciones científicas de prestigio⁹ y, actualmente, debido a la acción regional de Boko Haram, se ha convertido en un área de interés fundamental para la Comunidad Internacional. Pero, ¿qué está pasando exactamente en el lago Chad?.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en su estrategia regional para el bienio 2017-2019¹⁰, las cifras de la crisis son que unos once millones de personas se encuentran situación de emergencia, casi siete millones de éstas hacen frente a una situación de inseguridad alimentaria; que más de medio millón de niños sufren malnutrición severa y que existen dos millones y medio de refugiados que contribuyen al incremento de la vulnerabilidad y conflictividad de las comunidades de acogida.

La violencia de Boko Haram ha provocado movimientos descontrolados de población, que abandona su tierra y sus actividades tradicionales para ocupar otros territorios donde el acceso a tierras o bienes básicos no está asegurado y donde las relaciones sociales y económicas se han visto totalmente desestabilizadas. Los datos que maneja Naciones Unidas sostienen que la región «sirve de sustento para unos 30 millones de personas que viven a lo largo del lago en Ni-

⁸ Lake Chad's twofold crisis requires a lasting solution, <https://medium.com/perspectives-from-the-economist-intelligence-unit/lake-chads-twofold-crisis-27545789e9d7>. Consultado el 3 de agosto 2018.

⁹ COE M. T. y FOLEY M. T. *Human and natural impacts on the water resources of the Lake Chad basin* JOURNAL OF GEOPHYSICAL RESEARCH, VOL. 106, NO. D4, PAGES 3349-3356, FEBRUARY 27, 2001. <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1029/2000JD900587> consultado el 4 de agosto 2018.

¹⁰ FAO, Lake Chad Basin crisis: Response strategy (2017—2019), marzo 2017.

geria, Camerún, Níger y Chad, así como en otros países vecinos»¹¹, por lo que el potencial número de afectados podría incrementarse si no se pone remedio antes. La situación ha sido definida por la FAO como una verdadera crisis ecológica.

La relación causa-efecto no termina de estar clara en el caso que nos ocupa y puede dificultar dar con la respuesta adecuada. El rápido crecimiento de la población en esta región hace aún más difícil garantizar el alimento a los millones de personas que dependen de la cuenca para vivir. De acuerdo con las valoraciones que hace el Programa Mundial de Alimentos¹², antes de que el conflicto con Boko Haram estallase, la situación ya era extremadamente grave a nivel humanitario.

Evidentemente, la violencia de Boko Haram no contribuye a estabilizar la región, pero el grupo terrorista no es causa de la crisis, muy al contrario, es consecuencia misma de la falta de políticas activas regionales, de la ausencia de desarrollo en las áreas rurales y, en último término, del cambio climático. La solución a largo plazo debe implicar, sin ninguna duda, una inversión en el ámbito de la economía, la seguridad y la lucha contra el cambio climático. Si bien la aparición de grupos armados no estatales no es un fenómeno nuevo, sí lo es la imbricación de estos con el cambio climático o con los cambios ambientales. Si las condiciones ambientales son tan determinantes para provocar el surgimiento y relativo triunfo de un grupo violento radical, quizá atajarlas, poniendo remedio a la fragilidad regional, pueda ser el arma definitiva para combatirlo.

¹¹ United Nations Development Programme, ¿Cómo frenar la reducción del lago Chad?, 21 de noviembre de 2017. <https://stories.undp.org/como-frenar-la-reduccion-del-lago-chad> consultado el 23 de agosto de 2018.

¹² Lake Chad basin desk review 2016, <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp284135.pdf>, consultado el 3 de agosto 2018.

II. EL LAGO CHAD Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Los lagos son ecosistemas de fundamental importancia. Especialmente en África, contribuyen a la seguridad alimentaria, al mantenimiento de la economía a través de la pesca y la explotación de los recursos lacustres y favorecen los cultivos próximos a sus aguas. Por ello, cualquier estrés que se produzca en el ecosistema resulta fatal para sus habitantes y su particular modo de vida, ya que alrededor de los mismos se tejen una serie de relaciones sociales, económicas y políticas que están íntimamente ligadas al ecosistema. Los expertos señalan¹³ que dan empleo directo a medio millón de personas y se vinculan a múltiples actividades auxiliares, pero su relación con la seguridad alimentaria no suele ser tenida en cuenta por los gobiernos ni por las cuentas nacionales. De hecho, ese es uno de sus mayores problemas: los estados ribereños no realizan grandes inversiones en territorios que tradicionalmente han funcionado por sí mismos debido a sus características favorables.

No obstante, según los datos que manejan los expertos¹⁴, los lagos no pueden mantener el mismo nivel de explotación que han mantenido durante décadas pasadas. El cambio climático también está afectando a estos ecosistemas, sobre todo en áreas especialmente áridas, como África Subsahariana. Pero, si bien su gestión ambiental puede representar un reto, estos ecosistemas ofrecen una oportunidad inmejorable para poner en práctica nuevas ideas en la gestión conjunta de territorios que hacen frente a problemas comunes, superando el enfoque

¹³ KAFUMBATA, D., JAMU, D., & CHIOTHA, S. (2014). Riparian ecosystem resilience and livelihood strategies under test: lessons from Lake Chilwa in Malawi and other lakes in Africa. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 369(1639), 20130052. <http://doi.org/10.1098/rstb.2013.0052>

¹⁴ Íbidem.

nacional y pasando a una gestión regional y transnacional. Así, recursos variables como el agua, íntimamente ligados a la estabilidad económica y seguridad alimentaria, pueden ser tratados de forma novedosa frente a amenazas como el cambio climático.

Existen ciertos rasgos que hacen del lago un ecosistema especialmente vulnerable a los conflictos y que tienen que ver con la sensibilidad ambiental de la región y con su capacidad adaptativa. Pero, ¿cuáles son esos factores o rasgos? Para comprender esta fragilidad lo primero que ha de observarse es la ubicación geográfica del lago y sus características socioeconómicas. Vistas estas, se expondrá cómo el cambio climático está afectado a las mismas en un contexto de ausencia de gobernanza efectiva.

A. Contexto geográfico: Un lago transnacional

El lago Chad ha sido, a lo largo de siglos, un área transfronteriza de intercambio comercial, donde tenían lugar toda clase de acuerdos comerciales y encuentros humanos. Aunque tras la independencia de los países ribereños se trazasen una serie de fronteras, las comunidades del lago han continuado mezcladas, fluyendo de un lado a otro de las fronteras y manteniendo un particular modo de vida íntimamente ligado a la presencia del lago.

Es el cuarto lago más grande de África tras el Victoria, el Tanganica y el Nyassa. Lo que se considera cuenca hidrográfica está constituida¹⁵ por unos 2.381.631 km² (un 8% del total de la superficie de África) e incluiría a países no directamente conectados con el lago, pero sí en contacto con sus ríos afluentes. La cuenca activa del lago sería, en realidad, algo menor, de unos 966.955 km². Se ubica en la frontera entre Chad, Camerún, Nigeria y Níger. Los ríos que lo alimentan son el Chari-Logone (que atraviesa la República Centroafricana), el Komadugu-Yobe (a través de Nigeria) y el Yedsaram/Ngadda (en Camerún). El caudal del río Chari, el más importante, es variable y oscila desde 17 metros cúbicos por segundo durante la estación seca, a 340 metros cúbicos por segundo

¹⁵ AMALI, A. & SANI BALA, M. & ADEYEMI ADENIJI, F. (2016). *Dying lake Chad: adaptive strategies to climate change and water scarcity of the lake chad basin*. 2nd World Irrigation Forum: Water Management in a Changing World, Role of Irrigation for Sustainable Food Production, At Chiang Mai, Thailand (pg.2).

durante la estación húmeda. El río Logone, formado por la confluencia de los ríos Mberé y Pendé, desemboca en el río Chari. La combinación de ambos ríos fluye a través de un gran delta, que desemboca a su vez en el lago Chad. Al final de la temporada de lluvias en el otoño, el río desborda sus orillas y crea una enorme llanura de inundación en el delta riquísima para las actividades del lago. De hecho, puede considerarse prácticamente un milagro ecológico en un área, la subsahariana, tradicionalmente muy árida. Debido a su excepcionalidad constituye un polo de atracción y desarrollo regional.

Su máxima profundidad actualmente son 7 metros. Es un lago poco profundo, pero está trufado de islas y marismas que constituyen el grueso de sus orillas. Este aspecto, como se verá, explica en gran medida, la particularidad del ecosistema. El lago se encuentra a una altura de 282 metros y su punto más bajo está situado en la depresión de Bodele, al norte del lago. Unas grandes dunas estacionarias llamadas ergs, situadas en la parte intermedia del lago han creado una barrera que impide que las aguas fluyan hacia el punto más bajo. Se constituyen así dos zonas, una norte (actualmente seca o en marisma) y una sur (con mayor cantidad de agua y más atractiva para la inmigración).

La región se caracteriza por un clima de altas temperaturas, fuertes vientos, niveles elevados de evaporación y lluvias impredecibles (variaciones de entre 1.400 mm al año a 150 mm al año). Uno de los elementos cruciales para hablar de fragilidad climática en el contexto del lago es, precisamente, la variabilidad de las lluvias, como se verá luego. Desde mediados de los años sesenta el nivel de lluvias ha disminuido notablemente. De hecho, entre 1960 y los años 2000, la región experimentó la mayor reducción en cantidad de precipitaciones que se ha registrado jamás¹⁶. Las fluctuaciones en su volumen han generado grandes cambios en tamaño: de 9.800 km² en la estación seca a 25.500 km² al final de la temporada de lluvias. Cuenta con diferentes zonas climáticas, destacando una más húmeda al sur, correspondiente con Camerún, frente a otra extremadamente árida en la parte norte, en contacto con Níger y Chad¹⁷.

¹⁶ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). 2001: Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC. Climatic factors in desertification, http://old.grida.no/climate/IPCC_tar/wg2/403.htm consultado el 20 de agosto 2018.

¹⁷ GLOBAL WATER PARTNERSHIP, The Lake Chad Basin Aquifer System, October 2013.(pg. 3)

Es importante señalar aquí que las tensiones en épocas de sequía no son un fenómeno nuevo ni ligado a la aceleración del cambio climático. Por ejemplo, durante los años ochenta ya se experimentaron tensiones debido a la disminución del lago: entre 1980 y 1994, debido a la fuerte sequía, unos 60.000 nigerianos migraron a Camerún¹⁸ para continuar con sus actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras. Hubo tensiones intergrupales entre ambos países¹⁹ que demostraron que eventos naturales, como una reducción de la pluviosidad, afectaban a la seguridad nacional. En 1983 Chad y Nigeria se enfrentaron por la soberanía sobre unas islas del lago, pugna que produjo un centenar de muertes. Las grandes obras públicas hidráulicas²⁰ relativas a presas en los ríos Komadugu-Yobe enfrentaron a Nigeria y Níger. Cada estado optó durante estos años por la construcción de presas y diques de forma unilateral para asegurarse el acceso al agua sin consultar a la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (en adelante, CCLC), de la que todos son miembros. Actualmente, a medida que sigue descendiendo el nivel de lluvias, los acuerdos previos sobre el agua o las presas anteriormente construidas están resultando problemáticos y generando fricciones entre los ribereños, puesto que no se concertó ninguna medida conjunta para la gestión de las aguas en situaciones de sequía y tampoco existe un conocimiento adecuado del ecosistema del lago que ayude a prevenirlas.

Estos aspectos ligados a su ubicación geográfica, el que se trate tanto de un lago transnacional y, a la vez, de un espacio sumamente atractivo para las poblaciones locales, son determinantes para su gestión y conviene tenerlos presentes cuando se analizan las actuales dinámicas en el lago. Por otro lado, las aguas transnacionales crean una situación en la que cualquier problema en uno de los países ribereños afecta, sin remedio, al resto. Se trata de una interdependencia ecológica, económica y social que se traduce, irremediamente, en interdependencia política. Pero esa transnacionalidad no ha significado mayor cooperación.

¹⁸ STRINGER, Lindsay C. Progress in Development Studies 15, 4 (2015) pp. 308—325, *Conflicts about water in Lake Chad: Are environmental, vulnerability and security issues linked?* Uche T. Okpara Sustainability Research Institute, School of earth and environment, University of Leeds (pg. 314).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ ODADA, E., OYEBANDE, L. and OGUNTOLA, J. 2006: Lake Chad: Experience and lessons learned brief, http://www.worldlakes.org/uploads/chad_draft_10.29.03.pdf (pg.12)

De hecho, de acuerdo con la Comisión Internacional para la Protección del Danubio²¹ uno de los problemas fundamentales es la inexistencia de una verdadera gestión conjunta de las aguas.

B. Contexto social: fragilidad y tensiones

Actualmente la imagen que impera del lago Chad y de sus habitantes está influenciada por la violencia terrorista, la inseguridad alimentaria y los desplazados en masa. Y es comprensible: la fatal combinación de terrorismo y cambio climático constituye una amenaza muy real que está afectando a las dinámicas poblacionales de la región, que ya eran complejas anteriormente. Pero esa conflictividad o complejidad, si se prefiere, no es algo nuevo. El área del lago ha sido siempre hogar de numerosas etnias y grupos religiosos diversos que la convierten en un espacio apasionante. A continuación se describen las principales características de las sociedades regionales y sus dinámicas. Esto ayudará a comprender el porqué de su fragilidad y los devastadores efectos del cambio climático y de Boko Haram en la región.

Habitan en la cuenca del lago unos 2.2²² millones de personas de más de setenta grupos étnicos. Los grupos dominantes son los Hausa, los Fulani y los Kanuri (en la zona nigeriana), los Mousgoun (de Camerún) y los Sara y Kotoko en el Chad. El aumento de la población desde 1976, cuando eran tan solo 700.000 personas, es innegable y ha supuesto un incremento de la presión por los recursos: ha aumentado la demanda de productos agrícolas y energéticos (entre otros). Esto ha generado sobrepesca, deforestación por la intensificación de la agricultura y baja producción debido al pequeño tamaño de las parcelas cultivadas.

Las condiciones de vida son duras: normalmente la población se ha especializado en actividades que dependen casi directamente del lago. Solamente algunas personas, poco numerosas, se dedican a actividades como el comercio, la fabri-

²¹ Bringing the experience of Africa's Lake Chad Commission to the banks of the Danube <http://www.icpdr.org/main/publications/bringing-experience-africas-lake-chad-commission-banks-danube> , consultado el 24 de julio de 2018.

²² VIVEKANANDA J., y BORN C. Lake Chad Region Climate—related security risk assessment July 2018, ADELPHI. (p.g 8)

cación de ladrillos, reparaciones de redes de pesca o de barcos o trabajos temporales en ciudades cercanas. Salvo por algunos pozos e instalaciones telefónicas (antenas para móviles), no existe ninguna infraestructura fácilmente accesible: escuelas, mercados y hospitales se encuentran muy alejados (y mal equipados) o son, directamente, inexistentes. Las carreteras, precarias y muy inseguras, constriñen los movimientos y la venta o intercambio de bienes está muy limitada. Los habitantes de la región viven en casas tradicionales de madera, arena, o arcilla²³. Muchas enfermedades ligadas al consumo de agua, como la hepatitis, el tífus, el cólera o la malaria, tienen en las gentes del lago un caldo de cultivo perfecto para desarrollarse, ya que consumen agua directamente del lago o de sus charcas circundantes por la falta de infraestructuras de saneamiento adecuadas en las regiones rurales²⁴.

Se trata de una población predominantemente rural, dedicada a actividades primarias altamente dependientes de las condiciones climáticas, lo cual les sitúa en una posición de vulnerabilidad, y con cierta tendencia a la violencia cuando los recursos escasean. El factor étnico sigue siendo fundamental a la hora de movilizarse grupalmente cuando su medio de vida se ve amenazado. Los conflictos entre pastores y agricultores son frecuentes²⁵ (por ejemplo, los enfrentamientos recurrentes entre los Shuwa, árabes de la orilla chadiana, y los Fulani, pastores del sudoeste). Estos enfrentamientos han sido profusamente recogidos en los medios de comunicación, aunque no siempre bien interpretados²⁶. Tienen que ver tanto con el uso de los recursos (tierras dedicadas al cultivo o al pasto, por ejemplo) como con la propiedad de los mismos. Lo que ocurre, en términos generales, es que tanto pastores como agricultores se acercan cada vez más a las orillas del lago, precisamente por la escasez de agua. Eso hace que las dos formas

²³ OKPARA, U. & STRINGER, L. & DOUGILL, A. (2016). *Lake drying and livelihood dynamics in Lake Chad: Unravelling the mechanisms, contexts and responses*. *Ambio*. 45 https://www.researchgate.net/publication/304672359_Lake_drying_and_livelihood_dynamics_in_Lake_Chad_Unravelling_the_mechanisms_contexts_and_responses

²⁴ GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP), The Lake Chad Basin Aquifer System, October 2013. (pg.5)

²⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, n° 252, *Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict*, septiembre 2017 <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/252-herders-against-farmers-nigerias-expanding-deadly-conflict>, consultado el 15 de agosto 2018.

²⁶ Drought worsens deadly battle between Fulani herdsmen and farmers in Nigeria Emmanuel Akinwotu in Yola Tue 3 Jan 2017 14.06 GMT <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/03/drought-worsens-deadly-conflict-between-fulani-herdsmen-nigeria-farmers> consultado el 20 de agosto 2018.

principales de vida de la región entren en competencia directa por los recursos y el espacio. Los pastores se mueven indiscriminadamente con sus rebaños buscando el escaso pasto que hay, destrozando a su paso los cultivos y provocando la hostilidad de los agricultores, que ven arruinadas sus cosechas.

Estas tensiones han sido exacerbadas por el cambio climático y por los efectos que éste ha tenido en la región, debido sobre todo a la reducción del tamaño del lago, de las lluvias y de los recursos disponibles. En primer lugar, se ha producido un aumento de la inseguridad y de las tensiones sociales entre grupos: la impredecibilidad de las lluvias, que impide planificar la actividad económica, sumada a la inseguridad provocada por la acción de Boko Haram, ha disparado las tensiones preexistentes. El crecimiento demográfico de la población ha provocado que la escasez de recursos sea aún más patente. Y la falta de alimentos mina la resiliencia de las comunidades, que tienen que adaptar sus estrategias de supervivencia y usar formas de acceso al alimento antes impensables, como la deforestación o el intercambio de sexo por alimentos, en el caso de las mujeres. A su vez, los desplazados internos, que se mueven de unas zonas a otras buscando recursos, aumentan las presiones demográficas y económicas existentes y compiten con las comunidades locales por los recursos.

Esta tensión se traduce en una menor cohesión social a todos los niveles²⁷: intrafamiliar, inter-religioso e interétnico. La desconfianza entre comunidades de musulmanes y de católicos, por ejemplo, o entre las comunidades tradicionales y los desplazados provenientes de otras zonas del lago, hace que los grupos se encuentren más aislados y, por lo tanto, mucho más expuestos a cualquier shock ambiental. Las migraciones en busca de suelos más fértiles y aguas más productivas aumentan la densidad de población de las orillas y traspasan fronteras. También los pastores se mueven buscando pastos con mayor frecuencia que antes, y cada vez se acercan más a la orilla. Poblaciones con diferentes medios de vida y que poco tienen que ver entre sí empiezan a convivir en un espacio muy pequeño. Las tensiones sociales están a la orden del día entre pastores nómadas y agricultores debido a la sequía, la falta de pastos y los cambios en las prácticas tradicionales. Así, protestas de carácter económico acaban tomando un cariz violento que utiliza las diferencias culturales y religiosas para dividir

²⁷ International Crisis Group n.º 252 (op.cit), pg.4.

a sus pobladores. Por ejemplo, la mayor reducción de agua del lago se ha producido en el lado de Nigeria. Los pescadores nigerianos tenían que penetrar aguas de Chad o Camerún para continuar con sus actividades, lo que provocó que fuesen objeto de impuestos por parte de las autoridades locales. Incluso se produjeron algunos choques con otros grupos de pescadores. Todo ello creó condiciones favorables para la instalación de Boko Haram. Las tensiones por los recursos naturales aumentan el apoyo al grupo y crean una atmósfera de violencia estructural que se ha exacerbado con la desecación del lago, como se verá a continuación.

C. Contexto ambiental: El cambio climático ¿Mito o realidad?

Durante los últimos años han proliferado las noticias y los estudios que hablan sobre la desaparición del lago debido al aumento de las temperaturas, a los efectos del cambio climático en la región y, muy especialmente, a la intensificación del uso de sus aguas²⁸. De acuerdo con los datos recogidos y con las imágenes tomadas, en 1964, la superficie de agua era de unos 25.000 kilómetros cuadrados²⁹. En la actualidad se ha reducido a unos 14.000 kilómetros cuadrados, quedando dividido en dos cubetas principales, norte y sur. Algunos autores señalan que, de seguir así, el lago desaparecerá en unos veinte años³⁰ aunque, en realidad, no existe consenso sobre esta cuestión. Si bien es cierto que los patrones de lluvias son impredecibles, la realidad es que el lago Chad es un lago cambiante desde hace años, como se deduce de su particular evolución.

Evolución del lago

El lago Chad se sitúa en una cuenca hidrológica endorreica³¹ poco profunda y muy plana, que experimenta fenómenos de evaporación muy acusados debidos, precisamente, a su escasa profundidad. El clima del Sáhara condiciona su

²⁸ COE, M. T., y J. A. FOLEY (2001), Human and natural impacts on the water resources of the Lake Chad basin, *J. Geophys. Res.*, 106(D4), 3349—3356, (pg.3355). Se trata del estudio pionero en este ámbito, aunque ha sido muy rebatido posteriormente.

²⁹ Ibid. Pg. 3350.

³⁰ VIVEKANANDA, J. *Climate change, conflict and crisis in Lake Chad*, en European Security and Defence Union journal, publicado el 9 de agosto 2018 y consultado el 16 de agosto 2018.

³¹ Lago endorreico quiere decir que es un lago que evapora en su superficie todo el agua que colecta de su cuenca hidrográfica, al no tener otra salida para la misma.

carácter y el de los ríos que lo alimentan. Así, el sistema varía entre períodos de crecida y de reducción anual, dependiendo de las lluvias irregulares: el lago crece y decrece de forma impredecible de forma natural y así ha sido siempre³². Las informaciones de las que se dispone señalan que el lago llegó a ocupar una superficie de unos 400 kilómetros cuadrados (4000 a. C.). Aparentemente, cuando los europeos lo avistaron por primera vez en 1832, seguía siendo uno de los lagos más grandes del mundo (en 1870 su superficie máxima era 28.000 km², mientras que en el año 1908 se redujo a 12.700 km²), hasta que paulatinamente comenzó a secarse (26.000 km² en 1960). En el año 2000 ya sólo ocupaba una superficie de 1500 km² y su profundidad media se ha reducido. De hecho, en el año 2007 la BBC³³ ya alertaba de la posible desaparición del lago en menos de dos décadas.

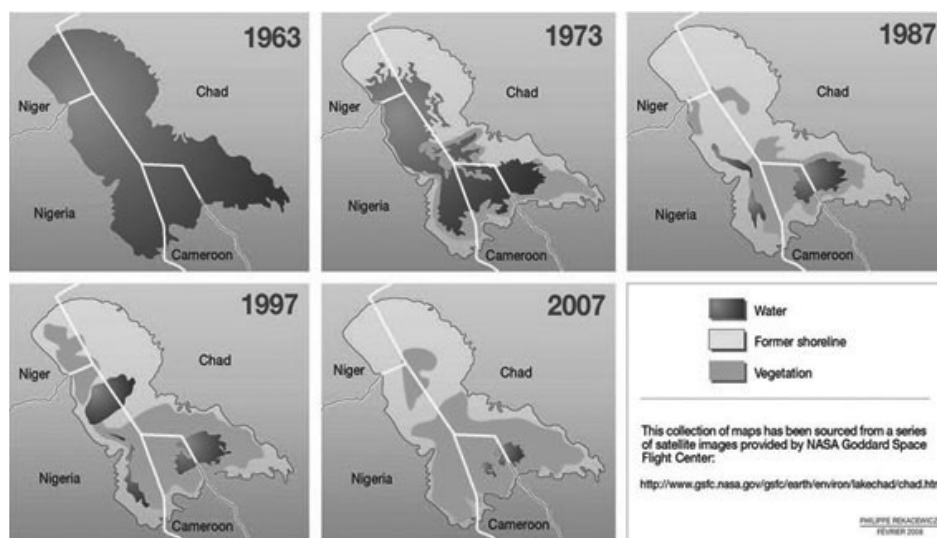


Imagen de la evolución del lago desde los años 60' del siglo

XX³⁴

³² LEMOALLE Jacques (dir.), MAGRIN G. (dir.), y otros (2014). *Le développement du Lac Tchad: situation actuelle et futurs possibles*: expertise collégiale réalisée par l'IRD à la demande de la Commission du Lac Tchad. Contributions intégrales des experts. Marseille : IRD, (1633-9924), 638 p. (pg. 29 y ss.)

³³ Lake Chad fishermen pack up their nets <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6261447.stm>, consultado el 30 de julio de 2018.

³⁴ Imagen extraída de: <https://www.researchgate.net/Desiccation-of-the-Lake-Chad-between-1963-and->

El lago cambiante

Esta visión *fatalista* no es compartida por toda la comunidad científica. De hecho, los expertos consideran que existen tres *niveles* de lago con una superficie acuática que varía enormemente. En primer lugar, un gran lago, que abarcaría las cubetas norte y sur y ofrecería a típica imagen de lago *al uso*. Es el que existía en los años 50 y 60 (y con anterioridad), pero no es un estado constante del lago. En segundo lugar, existe lo que se conoce como lago medio, propio de los años 70 y hasta las grandes sequías, con abundantes marismas y un grueso de agua concentrado en la región del delta del Chari. La gran barrera que separa las cubetas norte y sur permanecería sumergida y habría grandes espacios navegables salpicados de islas y archipiélagos que habrían emergido. Esta fase y la anterior fueron interrumpidas por épocas de *pequeño Chad* (1904-1915 y 1940), aunque luego volvía a la fase media del lago. No obstante, a partir de 1974 y hasta la actualidad, la fase *pequeño Chad* es permanente: debido a la orografía del lago y a la reducción de las lluvias, las aguas del sur no consiguen traspasar la *gran barrera* arenosa y la cubeta norte no se llena. La práctica totalidad del terreno se vuelve una marisma más o menos profunda.

La impresión que se crearía en esta fase, según Jacques Lemoalle y Gérard Magrin³⁵, es la de un lago seco que, como es lógico, no responde a la imagen mental habitual que se tiene de cualquier lago. Las marismas que aparecen en las imágenes de los satélites como áreas secas son en realidad espacios de biodiversidad especialmente explotados por los pescadores locales, ya que se crean piscinas poco profundas donde la pesca sigue siendo posible. Así pues, para estos expertos, la extensión que tiene actualmente el lago se enmarca en su evolución histórica y, por tanto, no consideran que esté desapareciendo.

Otros autores inciden sobre esta idea. Christian Seignobos³⁶ cree que el discurso alarmista sobre la desaparición del lago Chad no tiene fundamento: «la superficie del lago cambia sin cesar, ya que es escasamente profundo y muy dependiente de las precipitaciones y de los aportes del Chari». Además,

2007-source-Rekacewicz-2008_fig1_322295821, consultado el 23 de agosto de 2018.

³⁵ LEMOALLE y MAGRIN. (op.cit.), pagina 31.

³⁶ Assèchement du lac Tchad : le retour du projet Transaqua fait polémique, 01 marzo 2018, <http://www.jeuneafrique.com/537309/societe/assechement-du-lac-tchad-le-retour-du-projet-transaqua-fait-polemique/> consultado el 14 de julio de 2018.

según sostiene el experto, «para la región, la disminución de las aguas y el paso a una configuración del lago como pequeñas lagunas ha liberado tierras fértiles, lo que ha permitido que la actividad agrícola se desarrolle a favor de las poblaciones locales». Si se rellena el lago y se hace desaparecer esos espacios, como proponen algunos de los proyectos que se mencionarán más adelante, las consecuencias podrían ser fatales para esas poblaciones. Es evidente que algunos sectores se han visto favorecidos por la desecación del lago, puesto que las aguas emergidas son extremadamente fértiles. Pero, y este aspecto ha de subrayarse, estas tierras son terriblemente vulnerables a posibles crecidas o cambios en la orografía del lago.

Tal y como señalan algunos especialistas como Magrin, a escala del Sahel, el lago Chad es un espacio rico (...), productivo³⁷. El experto admite que sí que se ha dado una disminución de las aguas libres, pero cree que esta reducción tiene mucho más que ver con la actividad humana y las presiones demográficas. De acuerdo con algunos expertos³⁸, ese sería el verdadero motivo de la reducción del lago y de la degradación ambiental, y no el cambio climático, o al menos, no exclusivamente. Las presiones demográficas están operando como elemento desestabilizador del ecosistema del lago.

El factor humano: demografía, usos y abusos

Como ya se ha mencionado, en 1976 vivían unas 700.000 personas en el lago; en 2013 unos 2,2 millones a un ritmo de crecimiento de 2'5-3% anual, aunque según la CCLC unos 30 millones dependen actualmente de sus recursos. Cabe señalar además que se trata de una población muy joven, por ejemplo, el 57% de los cameruneses tienen menos de 25 años³⁹. Se calcula que «en 2050 llegará a 120 ó 130 millones (...) lo que implicará un aumento del consumo de agua en la región»⁴⁰. El crecimiento poblacional sin precedentes aumenta la presión por

³⁷ Géraud Magrin sobre «Le lac Tchad a souvent été utilisé par des groupes rebelles pour se réfugier» de Marie-Pierre Olphand, jeudi 16 juillet 2015 <http://www.rfi.fr/emission/20150716-geraud-magrin-le-lac-tchad-souvent-ete-utilise-groupes-rebelles-refugier> consultado el 31-7-2018.

³⁸ The Incredible Shrinking Lake <https://bigthink.com/strange-maps/95-the-incredible-shrinking-lake-chad-that-is> consultado el 30 de julio 2018.

³⁹ CONNOR, G., «Violent extremism in the Lake Chad Basin: understanding the drivers of the Boko Haram insurgency», NUPI report n.º 8, 2017, Norwegian Institute of International Affairs, (pg.14).

⁴⁰ *Ibidem*.

los recursos: sus habitantes acceden a menos de 550 metros cúbicos de agua al año, y el lago no puede seguir atendiendo indefinidamente las demandas de un número creciente de pobladores.

Hay que añadir a ello determinadas prácticas poco sostenibles por parte de sus habitantes. Los patrones irregulares de lluvia han multiplicado por cuatro el uso del regadío, y esto ha provocado que las tensiones entre los cuatro países aumenten de forma exacerbada compitiendo por los recursos⁴¹. Esto se debe, en parte, a sistemas de regadío poco eficientes, cuyas carencias se empezaron a apreciar en la década de 1980, con las grandes sequías del Sahel⁴². A ello se suma que la cantidad del agua que llega de los ríos que nutren al lago también es menor (una reducción del 75% en los últimos cuarenta años). Esto se relaciona con el pastoreo excesivo en sus alrededores, que habría supuesto una reducción de la vegetación, lo que se traduce en una desertización rampante. Además, al reducirse el nivel de agua en el lago, las posibilidades de pesca son limitadas, por lo que los habitantes locales prefieren, cada vez más, el pastoreo o ganadería como actividad de subsistencia, lo que agrava aún más el problema. En el caso de la pesca, se ha documentado que en el momento álgido de su producción, en los años sesenta, el lago contaba con más de ochenta especies de peces y se pescaban unas 130.000 toneladas al año. Actualmente la cifra estaría en unas 70.000 toneladas al año. Los cambios en el lago han provocado, a su vez, cambios en la fauna que lo habita, requiriendo a los habitantes el adaptar sus técnicas de pesca⁴³ y, debido a la reducción del volumen de capturas, se ha vuelto insostenible: no permite que los peces se reproduzcan a un ritmo que garantice su supervivencia como especie. De hecho, muchos pescadores de la región han pasado a dedicarse a la agricultura.

Por su parte, los pastores también se han visto muy afectados. Tradicionalmente, se acercaban a las orillas de lago en la estación seca y se alejaban, a veces más de 100 kilómetros, durante la temporada de lluvias. Actualmente, en cam-

⁴¹ GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP), The Lake Chad Basin Aquifer System, October 2013. (pg.4)

⁴² Under human pressure, Africa's Lake Chad disappearing by Terry Devitt <https://news.wisc.edu/under-human-pressure-africas-lake-chad-disappearing/> consultado el 23 de agosto de 2018.

⁴³ ONUOHA, F. (2009). *Environmental Degradation, Livelihood and Conflicts: A Focus on the Implications of the Diminishing Water Resources of Lake Chad for North-Eastern Nigeria*. African Journal on Conflict Resolution. 8. (Pg. 45)

bio, permanecen mucho más tiempo cerca del lago, precisamente por la ausencia de lluvias, y consumen la vegetación de sus orillas. Puesto que los acuíferos también se han reducido, las poblaciones obtienen el agua que consumen directamente del lago, drenando sus reservas. Cuando los pastos son escasos, recurren a quemar la tierra esperando que esto ayude a renovarla y crezca más cantidad de pasto, pero esta estrategia no funciona. De hecho, agrava una situación en que algunas de las especies vegetales más nutritivas han desaparecido y han sido sustituidas por otras mucho más adaptadas a ambientes secos.

Las presas y los grandes proyectos

Además del cambio climático y de los usos poco sostenibles del lago, otro aspecto que ha afectado profundamente a su reducción ha sido la construcción por parte de los ribereños de presas y diques⁴⁴ que han afectado al flujo natural de las aguas de los ríos hacia el lago.

Se calcula que un tercio de las aguas del Chari-Logone no llegan al lago porque son desviadas antes, especialmente para la generación de energía hidroeléctrica. De hecho, según Coe y Foley⁴⁵, cerca del 50% de la desecación del lago se debe al uso humano y al aumento de este tipo de construcciones entre 1970 y el año 2000. En este sentido, aunque existía la obligación de informar de que se iba a acometer una gran obra⁴⁶, de acuerdo con lo que los ribereños habían acordado en el marco de la Comisión para la Cuenca del Lago Chad, esta información no fue facilitada. Tampoco existían mecanismos de control adecuados ni medidas sancionadoras en caso de incurrirse en alguna irregularidad. La falta de armonización de las políticas relativas a la gestión de aguas por parte de los Estados ha empeorado las condiciones ambientales de las comunidades de los cuatro ribereños que sí dependen del lago, quienes entran en conflicto por el agua que falta y por las tierras que emergen.

⁴⁴ Yaguou-Tekele, Maga, Alau Tiga y Yeders, entre otras.

⁴⁵ *Africa's Lake Chad Shrinks By 20 Times Due To Irrigation Demands*, en NASA/Goddard Space Flight Center—EOS Project Science Office. (2001, March 1). Africa's Lake Chad Shrinks By 20 Times Due To Irrigation Demands, Climate Change. *ScienceDaily*. Retrieved August 19, 2018 from www.sciencedaily.com/releases/2001/02/010228080245.htm

⁴⁶ NTUDA EBODÉ, J.V. (dir) *La gestion coopérative des ressources transfrontalières en Afrique centrale : Quelques leçons pour l'intégration régionale*, Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé (Cameroun), 2011. pg 30 y sig. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kamerun/08963.pdf>

En definitiva, lo que se quiere destacar aquí es que, efectivamente el lago ha reducido su tamaño en los últimos años, aunque la causa no termine de estar clara. Aunque no se desarrolle enteramente la controversia, creemos que es importante subrayar la idea de que los cambios en la superficie del lago, sean permanentes o simplemente una fase más, son solo uno más de los factores que afectan al lago y que están provocando su fragilidad ambiental. La falta de estudio en profundidad de la cuestión por parte de los ribereños incide en que tomar medidas conjuntas para contrarrestar esa desecación sea muy complicado, y algunos consideran⁴⁷ que los macro proyectos hidráulicos no bastan. Sería necesario un enfoque multidisciplinar que hiciera frente a los riesgos del cambio climático y a la sobrexplotación de origen humano, priorizando medidas a largo plazo como la generalización de prácticas agrícolas sostenibles. Pero faltan expertos y con la situación actual de violencia, parece imposible de solucionar. De hecho, la presencia de Boko Haram no hace más que agravar la situación e impedir cualquier tipo de actividad humanitaria o técnica. Además, como sostienen los estudios mencionados, aunque el estrés ambiental no constituya en sí mismo una amenaza para la seguridad, en el caso del lago Chad es un agravante fundamental: en contextos de conflicto, cualquier estresante ambiental funciona como activador o favorecedor del enfrentamiento. Son las particularidades del lago, sus debilidades sociales, demográficas e institucionales las que hacen que, frente al mismo estrés ambiental, las comunidades del lago sufran muchísimo más.

D. Contexto económico y fragilidad

Las condiciones socioeconómicas son determinantes y presentan importantes retos regionales: altos niveles de pobreza y bajos niveles de desarrollo, junto con escasa productividad económica, ausencia de un sector privado dinámico, predominio de la economía informal y carencia de infraestructuras. En el siguiente

⁴⁷ WFP, «Lake Chad Basin: Socio-economic analysis of the Lake Chad Basin Region, with focus on regional environmental factors, armed conflict, gender and food security issues». Abril, 2016. <https://www.wfp.org/content/lake-chad-socio-economic-analysis-environment-armed-conflict-gender-food-security-april-2016>, consultado el 28 de julio 2018.

apartado se expondrán las principales características de la economía del lago y hasta qué punto están cambiando debido a la fragilidad ambiental y a la presencia de Boko Haram.

Un ecosistema particular; una economía particular

Las sociedades de la región han aprovechado la particular orografía del lago en su propio beneficio. Por ejemplo, ya se ha señalado, durante los años setenta y ochenta, período crítico para el Sahel, multitud de grupos de agricultores y ganaderos se refugian en la región aprovechando el decrecimiento del lago. Las tierras que quedan al descubierto son fértiles tanto para el pasto como para el cultivo. Es uno de los pocos espacios rurales del mundo cuyo saldo migratorio es positivo.

Estas poblaciones establecen su forma propia de organización e intercambio económico, al margen de las fronteras estatales, adaptándose a la variación hídrica regional, que se caracteriza por ser un sistema de múltiples actividades que se solapan: las poblaciones están compuestas tanto por ganaderos, agricultores como por pescadores, variando según el origen étnico del grupo o prácticas ancestrales. Destaca su movilidad: los grupos se adaptan a los cambios de las aguas, desplazándose a conveniencia y cambiando el lugar de pesca o de pasto según las circunstancias. Esto tiene que ver con la multifuncionalidad del territorio: las mismas tierras/aguas tienen diferentes usos a lo largo del tiempo, dependiendo del momento del año o del ciclo de lluvias en que se encuentren: desde cultivos a pastos, pasando por pesca en los momentos de mayor crecida. Gracias a sistemas de diques, el agua puede concentrarse en determinadas áreas y esto hace que estos usos no sean necesariamente contradictorios, pero no evita que, como es natural, surjan tensiones.

La fragilidad económica y los cambios en el lago

La región ha sido, tradicionalmente, un área comercial relativamente próspera que funcionaba mediante sus propios códigos, ignorando la existencia de fronteras y apoyándose en la demanda de bienes de las ciudades próximas, como Djamena y Maiduguri indistintamente. Esto ha cambiado de forma radical. Por un lado, con la reducción del tamaño del lago, los patrones económicos se han

modificado: las tierras de pasto son menos numerosas y han variado las especies que se crían (prefiriendo cabras u ovejas, por ejemplo) cuya cría reduce las superficies verdes. Debido a las sequías, las cosechas son menos cuantiosas y se dedican en mayor medida a la subsistencia. También se han reducido las toneladas de pesca y han cambiado las técnicas usadas, que han debido adaptarse a la realidad del lago. Los pescadores han debido modificar sus embarcaciones y hacerlas más seguras para adentrarse aún más en el lago y pescar en áreas abiertas. Solamente los pescadores más ricos son capaces de realizar dichas transiciones, forzando a pescadores más humildes a abandonar su actividad. El hecho de que la pesca se haya reducido afecta no sólo a los pescadores en sí mismos, si no por ejemplo a muchos vendedores de pescado ahumado con los que estos habían establecido una relación interdependiente y secular⁴⁸. El resultado es que la productividad del lago es muy variable, los ingresos de las comunidades locales no son fijos, y por lo tanto, estas son muy sensibles a cualquier cambio.

Además, las autoridades locales cuentan con un complejo sistema de control que requiere contar con determinados permisos para ejercer la pesca. El hecho de que muchos de los recién llegados, migrantes, la ejerzan ilegalmente genera frustración y hostilidad hacia estos, pero también hacia un Estado que se percibe ausente, cuando no hostil.

Por otro lado, el hecho de que el volumen de aguas navegables se haya reducido ha implicado una limitación en los intercambios comerciales. Esto ha limitado los vínculos entre comunidades y los contactos intergrupo por las dificultades para transportar mercancías usando las tradicionales embarcaciones. La hostilidad entre vecinos se ha incrementado y el crecimiento y dinamismo económico se han reducido, lo que junto a la falta de empleo y educación, sobreexplotación de los recursos y falta de acceso al crédito, ha incidido en la incapacidad de las comunidades para adaptarse.

Se produce así un fatal círculo vicioso: las comunidades, bajo condiciones climáticas extremas, explotan el medio de forma insostenible a largo plazo, lo cual las hace ser aún más vulnerables. La falta de medios económicos o de infraestructuras hacen que la pobreza y la malnutrición sean endémicas. Esto limi-

⁴⁸ LEMOALLE y MAGRIN (op.cit., pg.48).

ta además sus capacidades adaptativas en un contexto cambiante⁴⁹. Se agudiza la competencia por los recursos y crecen los niveles de violencia al no existir medios de solución de conflictos adecuados y percibidos como justos. Faltan instituciones estatales efectivas que reduzcan las vulnerabilidades de la población en un contexto en que el estrés ambiental se combina con la inseguridad y el conflicto.

La actividad económica se reduce: literalmente, los habitantes del lago no tienen nada. Esto ha afectado a otros ámbitos, por ejemplo, a la solución de controversias entre los locales. Anteriormente existían mecanismos, como la compensación, que solucionaban las disputas entre los habitantes del lago, pero actualmente ni siquiera existen medios de pago en efectivo para poder llevarlos a cabo. Además, muchos líderes comunitarios, que jugaban un papel en el equilibrio y confianza de las comunidades, han muerto o bien han sido desplazados.

Por otro lado, uno de los efectos más sorprendentes de la reducción de la superficie del lago ha sido la aparición de depósitos de Natrón, un mineral que queda a modo de sedimento cuando las aguas se evaporan. La recolección y posterior venta de este mineral ha abierto nuevas posibilidades de comercio para los habitantes de la región, tal y como recogió en un reportaje la publicación *National Geographic*⁵⁰. Aunque desde luego, hasta que no se estabilice la región, ninguna actividad económica parece segura ni puede ser tomada como solución, ni tan siquiera coyuntural, a la crisis del lago. Para ello se requiere una gran inversión para robustecer la gobernanza regional.

E. Gobernanza frágil

La gobernanza, la presencia del Estado, es fundamental para garantizar elevados niveles de desarrollo y paz social. En el caso del lago Chad encontramos precisamente que el Estado no está la mayor parte del tiempo, y que cuando se hace presente, es percibido como ajeno, distante y confiscatorio.

⁴⁹ ODADA (op.cit.)

⁵⁰ Se trata de un mineral que se usa, entre otros, para la fabricación de cerámica. Ver *An Uncertain Future on the Shores of Africa's Vanishing Lake*, publicado en mayo de 2017: <https://www.nationalgeographic.com/photography/proof/2017/05/lake-chad-desertification/> consultado el 5 de agosto de 2018.

La lejanía espacial

Uno de los aspectos a destacar es que los cuatro países ribereños, por su geografía, consideran la región del lago como lejana, algo periférica y alejada de los centros de poder político. Solamente la capital de Chad, Djamena, está relativamente cercana a la región. Niamey, capital de Níger, se encuentra a unos tres días de viaje, y Yaundé, capital de Camerún, no solo está lejos geográficamente, sino que el norte del país, la parte más cercana al lago, mantiene una serie de pugnas políticas con las autoridades centrales. Al principio, el alejamiento de los centros de poder no fue determinante ni impidió el desarrollo de la región. Pero actualmente este factor ha pasado a ser negativo: al no existir instituciones efectivas, la ausencia de gobierno dificulta la pacificación del territorio, agrava los conflictos existentes y no ataja los que van surgiendo. Este hecho no es baladí. La percepción del lago como lejano en el espacio pudo hacer que los problemas que allí se desarrollaban desde hacía años fueran percibidos, también, como muy distantes. Tan solo la llegada masiva de desplazados internos alertó, y no lo suficiente, a las autoridades centrales. Esto ha generado en los habitantes una sensación de relativo abandono que se ha visto exacerbada con el estallido del conflicto con Boko Haram.

Además, se ha documentado que los Estados no estarían especialmente dispuestos a invertir en el desarrollo de infraestructuras a orillas del lago precisamente porque hay áreas cuya jurisdicción no está clara: por ejemplo, los terrenos de marisma o las nuevas islas que emergen a medida que el lago cambia. De hecho, se pueden encontrar algunas zonas en Chad donde se utiliza la moneda nigeriana⁵¹. Esto se traduce, por ejemplo, en una ausencia total de inversión en escuelas o centros de salud, precisamente en un región con elevadas tasas de natalidad (una media de 7 hijos por mujer en Níger) y de mortalidad infantil.

Esta ausencia del estado es fatal: alimenta la inseguridad y el resentimiento y no alivia la vulnerabilidad. El vínculo entre una mayor inversión en educación y un menor recurso a la violencia, tal y como señala el Programa Mundial de Alimentos, es clave. En los Estados ribereños se ha favorecido la inversión en

⁵¹ OKPARA (op.cit)

seguridad (para frenar a Boko Haram) y se ha reducido la inversión social⁵². Por ejemplo, Níger ha debido reducir un 30% el presupuesto de su programa estrella de seguridad alimentaria —Les Nigériens nourrissent les Nigériens— para financiar el coste creciente de los servicios de seguridad⁵³. Las desigualdades regionales son patentes: se ha señalado⁵⁴ que el norte de Nigeria es la zona menos desarrollada del país, y diferencias de alfabetización entre norte y sur son notables, especialmente en el Estado de Borno, donde según la UNESCO, tan solo el 14,5% de la población estaría alfabetizada. Como se verá luego, la sensación de abandono que sienten los nigerianos del norte respecto al sur fue clave para el surgimiento de Boko Haram.

Además, sus condiciones socioeconómicas son determinantes. Los países ribereños se caracterizan por poseer sistemas económicos pobres e inestables y se sitúan en una zona tradicionalmente conflictiva, con guerras civiles, divisiones religiosas e interclanes. Los cuatro países son considerados como Estados frágiles por la OCDE. Pese a todo, gracias a los ingresos del petróleo, Nigeria era percibida como un país rico, capaz de auto gestionarse y, en consecuencia, capaz de hacer frente tanto a la crisis ambiental, como a la violencia yihadista. Nada más lejos de la realidad, puesto que se trata de ingresos volátiles, que han variado mucho en los últimos años debido a la caída del precio del crudo.

Los Estados no han sido capaces de llevar a cabo tareas de acompañamiento y orientación. Al perderse los medios tradicionales de vida de una región, sus pobladores se ven obligados a abandonar sus actividades tradicionales, pero no cuentan con medios ni con un sostén institucional para llevar una transición a buen término. En estos casos, la efectividad de los gobiernos para prevenir posibles fricciones es clave, pero los actores institucionales no cuentan con capacidades técnicas, humanas o administrativas para gestionar esta cuestión. Tampoco ayudan en este sentido las particularidades del lago, como el modo de vida trashumante de sus pobladores.

⁵² World Food Program. «Lake Chad Basin: Socio-economic analysis of the Lake Chad Basin Region, with focus on regional environmental factors, armed conflict, gender and food security issues». Abril, 2016. (pg. 16)

⁵³ LOSADA FERNÁNDEZ, A.: El Sahel: un enfoque geoestratégico. ARI 95/2018—2/8/2018

⁵⁴ RUDINCOVÁ K., Desiccation of Lake Chad as a cause of security instability in the Sahel región, GeoScape 11(2)—2017: 112—120 doi: 10.1515/geosc-2017-0009, (pg 114)

Un intento regional de gobernanza: la Comisión de la Cuenca del Lago Chad

Como han señalado algunos autores⁵⁵, la historia del lago refleja la conflictiva historia de los ribereños y la complejidad de llevar a cabo una construcción regional. Esa complejidad y esas tensiones se palpan la labor de la CCLC.

Esta institución, elemento fundamental de la gestión de las aguas del lago, fue establecida en 1964 para mediar en casos de conflictos fronterizos y promover la seguridad y la integración regional. La idea de su creación surgió en 1960, a raíz de la independencia de los cuatro países y, tras una reunión preparatoria en 1962, su Convención y Estatutos se firman en FortLamy el 22 de mayo de 1964, con una duración de diez años prorrogables. El territorio que cubre el Convenio⁵⁶ abarca 580.000 kilómetros cuadrados, distribuidos entre los cuatro países signatarios, aunque la mayor parte corresponde al Chad. En 1994 se unen la República Centroafricana, Sudán y Libia; con Argelia, Egipto y República Democrática Congo como observadores. Tiene su sede en Djamena.

Aunque se celebran reuniones anuales, la organización tiene importantes dificultades de financiación⁵⁷, lo cual explica en parte su falta de operatividad pese a innumerables propuestas bienintencionadas. En 2008 ya habían llevado a cabo un plan de acción estratégica que analizaba algunos de los retos a los que hacía frente el lago⁵⁸, pero estos no fueron atajados, en parte debido al estallido de la crisis de Boko Haram. Se le acusa de haber tenido un funcionamiento irregular y poco consistente a lo largo de los años por la falta de verdadero interés de los ribereños en llegar a acuerdos vinculantes.

Prácticamente cualquier iniciativa para proteger el lago Chad requiere que la CCLC se fortalezca como institución y establezca mecanismos de cooperación operativos que puedan realizar, entre otros, estudios de impacto de los grandes proyectos para rellenar el lago o la armonización de políticas sobre el agua. Sería necesario aumentar el control sobre las actividades de los Estados y los mecanismos de sanción, haciendo que los acuerdos puedan llevarse efectivamente a la práctica. Asimismo, debería dotarse de mecanismos de resolución de contro-

⁵⁵ LEMOALLE y MAGRIN (dir.), pg 57.

⁵⁶ El convenio puede consultarse aquí: https://www.cbllt.org/sites/default/files/documentbase_eng.pdf

⁵⁷ Nigeria financia el 52%, Camerún el 20%, Chad el 1%, Níger el 7% y RCA 4%.

⁵⁸ El plan puede consultarse aquí: <https://iwlearn.net/documents/3201>.

versias de forma que las tensiones entre ribereños puedan ser atajadas a tiempo⁵⁹. Pese a todo, ha llevado a cabo una interesante labor al evaluar proyectos para luchar contra la desecación del lago

El proyecto Transacqua:

Una de las iniciativas existentes en el marco de la organización para frenar la reducción del tamaño del lago ha sido el proyecto Transacqua. Elaborado por la firma italiana Bonfica a principios de los años 1980, cuando la sequía y las hambrunas eran especialmente agudas. Preveía el trasvase de agua desde la cuenca del río Congo hasta el lago Chad mediante un canal de unos 2.400 kilómetros que uniría el río Ubangui, uno de los afluentes del Congo, con el Chari. El proyecto cayó en el olvido, pero actualmente está replanteándose por parte de los ribereños, aunque no existe consenso sobre la cuestión. En la conferencia sobre la situación del lago que tuvo lugar en Abuja en febrero de 2018, el proyecto fue absoluto protagonista. Su presupuesto se estima en unos 14.000 millones de dólares, y participaría también la empresa de origen chino Power China⁶⁰.

Pero no todos los implicados lo ven con buenos ojos. Suscita numerosas incertidumbres en cuanto a su impacto medioambiental y a su viabilidad económica. De acuerdo con la revista *Jeune Afrique*⁶¹ se trata de un proyecto colosal, pero que divide. Esta clase de iniciativas pueden tener importantes e irreversibles consecuencias para los territorios afectados. Por ejemplo, un posible relleno del lago supondría acabar con muchas tierras de cultivo actualmente imprescindibles y esto podría provocar movimientos de población aún más acentuados que agravarían, en lugar de aliviar, la crisis ambiental y humanitaria. Además, la propia inestabilidad de los países de la región no recomienda acometer esa clase de proyectos⁶². No parece factible ni prudente, en un contexto de grave inseguridad como el descrito, comenzar un mega-proyecto hidráulico. Aunque el lago

⁵⁹ La bomba de relojería a orillas de lago Chad, https://elpais.com/internacional/2018/05/25/actualidad/1527267142_950605.html consultado el 27 de julio de 2018.

⁶⁰ Empresa que ya ha realizado proyectos en el continente, como la presa hidroeléctrica Memve'e en Camerún.

⁶¹ Assèchement du lac Tchad: le retour du projet Transacqua fait polémique <http://www.jeuneafrique.com/537309/societe/assechement-du-lac-tchad-le-retour-du-projet-transacqua-fait-polemique/> consultado el 20 de agosto de 2018.

⁶² International Conference Discusses Remedies to Lake Chad Crisis, February 26, 2018 <https://www.circleofblue.org/2018/world/international-conference-discusses-remedies-lake-chad-crisis/>. Consultado el 25—7—2018.

sí precisa grandes inversiones, quizá el trasvase no sea prioritario, sino que se requiere, más bien, la construcción de carreteras, la proporción de servicios básicos de educación, salud, seguridad y apoyo a la agricultura. Todo ello teniendo en cuenta que la desecación del lago, como se ha visto, tiene mucho más que ver con el crecimiento demográfico y el uso insostenible de los recursos lacustres.

Esta clase de mega proyectos, si bien constituyen una posible solución a la desecación del lago, no ocultan que en realidad serían necesarias medidas mucho más profundas y que toquen los aspectos que hacen que la región sea, en la práctica, un polvorín. La cuestión de los recursos hídricos es una más en un contexto de tensión intergrupala, de pobreza y de falta de formación de las comunidades sobre cómo explotar el lago de forma más sostenible para hacerse más resistentes a los cambios ambientales. Así, cualquier proyecto que se emprenda en la región deberá incluir a las comunidades afectadas, contemplando sus necesidades y las medidas que podrían tomar por sí mismas para luchar contra los cambios ambientales y adaptarse a ellos lo mejor posible.

El área del lago es sensible al estrés climático puesto que ya cuenta con factores agravantes⁶³ como la escasez de agua potable, la alta densidad de población, relaciones sociales tensas, minorías étnicas y religiosas, ausencia de tratados regulatorios o de legislación adecuada en un área que se caracteriza por la sobreexplotación de recursos naturales, escasa infraestructura, pobreza generalizada, altas tasas de analfabetismo y malas condiciones sanitarias. Se está dando un círculo vicioso en el que la reducción del lago genera subdesarrollo, este subdesarrollo provoca descontento y este descontento dispara la inseguridad y el surgimiento de grupos armados, como Boko Haram. El cambio climático no crea terroristas ni vuelve criminales a ciudadanos honrados, pero sí que actúa como un disparador, como un multiplicador de los riesgos existentes, dificultando la puesta en práctica de soluciones y otorgando a los grupos terroristas el escenario perfecto para propagar su presencia, perpetuar sus actividades delictivas y sembrar el caos más absoluto.

⁶³ ODADA, E., OYEBANDE, L. AND OGUNTOLA, J. 2006: *Lake Chad: Experience and lessons learned brief*. Se puede consultar el artículo aquí: http://www.worldlakes.org/uploads/06_lake_chad_27february2006.pdf

III. LA LLEGADA DE BOKO HARAM

La aparición de Boko Haram en la región ha agravado la situación de crisis descrita hasta ahora. Aunque el lago ya era un centro de contrabando de drogas y de armas debido a su particular paisaje, compuesto de cientos de pequeñas islas y marismas pantanosas, ahora impera la violencia y el caos que los yihadistas han propagado en la región, creando una situación de emergencia humanitaria grave. En este apartado se analizará la acción del grupo terrorista, sus orígenes y particular organización para posteriormente estudiar sus fatales efectos sobre el terreno.

A. Actores no estatales y guerra híbrida

Sus actividades se encuadran dentro del concepto de guerra híbrida propia de los actores no estatales y que supone una amenaza para el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Son actores difusos que operan de forma no tradicional en los conflictos. Las situaciones de fragilidad, donde prevalecen la desconfianza y el enfrentamiento, hacen que sean especialmente activos y difícilmente combatibles, como se verá a continuación. La prevención de las condiciones que favorecen su desarrollo es clave en la lucha contra este tipo de movimientos. En estados frágiles, los medios de vida se caracterizan por la inseguridad y el resentimiento de los excluidos, generalmente hombres jóvenes sin empleo, que canalizan su frustración de forma violenta. En los seis últimos años, ha pasado de ser un pequeño movimiento de protesta en el norte de Nigeria a constituir una enorme fuerza capaz de llevar a cabo ataques devastadores en toda la cuenca del lago. Todo ello en un contexto general de radicalización secta-

ria y religiosa en África que va en aumento. Multitud de grupos, además de Boko Haram, se han desarrollado: al-Shabab en Somalia o Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin en Mali. El lago Chad, con la fragilidad anteriormente descrita, no es una excepción.

Al no tratarse de un conflicto al uso, los elevados niveles de violencia solo han trascendido a la prensa internacional cuando ya era demasiado tarde y con casos especialmente notorios, como el de las niñas de Chibok en 2014⁶⁴. Los propios Estados ribereños ignoraron la amenaza que representaba el grupo hasta que fue demasiado tarde, como se expondrá más abajo. De hecho, uno de los retos que plantea Boko Haram es que durante mucho tiempo siguió siendo considerado una amenaza puramente local o regional, ya que no había actuado en el exterior de estos países a pesar de haber jurado fidelidad al Estado Islámico⁶⁵.

Los efectos del grupo son difícilmente cuantificables. De acuerdo con los datos disponibles, entre 2009 y 2016⁶⁶ habían asesinado a más de 30.000 personas y habían provocado el desplazamiento de 2,4 millones de personas y una profunda crisis alimentaria que afecta a cerca de 7 millones de personas, resultado de su presencia sobre el terreno. Son cifras abrumadoras, sí, pero la presencia letal de Boko Haram también ha supuesto efectos negativos difícilmente mensurables y que abarcan todos los ámbitos, como se verá. El grupo ha dado visibilidad a problemas preexistentes pero no ha servido para canalizar una solución a los mismos más allá de la respuesta militar.

⁶⁴ Más de 276 niñas fueron secuestradas en un colegio de Chibok, en el estado de Borno Nigeria. Ello activó una importante campaña internacional #BringBackOurGirls. Actualmente muchas ya han sido liberadas y varios periódicos les han dedicado extensos reportajes: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/04/11/world/africa/nigeria-boko-haram-girls.html> o https://www.independent.co.uk/news/long_reads/boko-haram-girls-kidnapped-freed-return-nigeria-campus-children-babies-a8307866.html.

⁶⁵ El líder de Boko Haram jura lealtad al Estado Islámico <https://www.efe.com/efe/espana/portada/el-lider-de-boko-haram-jura-lealtad-al-estado-islamico/10010-2555714> 7 de marzo de 2015 consultado el 16 de agosto 2018.

⁶⁶ COMOLLI V.: *The evolution and impact of Boko Haram in the Lake Chad Basin*, en *The Lake Chad Basin: an overlooked crisis?* Humanitarian Exchange Number 70 October 2017 (pg 7).

B. Los orígenes del grupo

Se trata, como hemos visto, de un ejemplo de guerra híbrida llevada a cabo por un actor no estatal que ocupa espacios donde existe un vacío de poder y que combina ataques asimétricos con ataques clásicos, permitiendo al grupo hacerse con más de 30.000 kilómetros en el norte de Nigeria. Pero, ¿qué es Boko Haram y por qué surgió? ¿Qué busca? ¿Quiénes son sus integrantes y por qué resulta tan atractivo?

Los orígenes del grupo no terminan de estar claros. Boko Haram, que en lengua hausa significa «la educación occidental es pecado» también se ha denominado Jama'atu Ahlis Sunnah Lidda'awati wal-Jihad, que se traduce como «comunidad comprometida con la propagación de las enseñanzas del Profeta y la yihad». Sus orígenes se remontan a 1995, cuando el clérigo Abubakar Lawan lideraba una organización no violenta de jóvenes musulmanes, muchos de ellos universitarios, de la que Mohammed Yusuf tomaría el relevo en 2002.

Denunciaban las desigualdades regionales entre el norte de Nigeria, pobre y musulmán, y el sur, con mejores condiciones de vida y mayoritariamente católico. Esta división entre norte islámico frente a sur católico es determinante en la política nigeriana. Se vincula a la competencia por el control institucional de las diferentes etnias del país, por lo que ha sido siempre un factor de movilización política muy importante⁶⁷. Este grupúsculo consiguió acercarse a los líderes políticos del Borno, especialmente a los responsables de asuntos religiosos, pasando a controlar la educación religiosa de la región en muy poco tiempo. Al principio se centraban en las carencias del régimen político y decían defender los intereses de los musulmanes del norte, favorables en gran medida a la sharía y a imponer un Estado de corte islámico. Incluso se llegó a introducir la Sharia en algunos estados, como en Kaduna, hasta tal punto llegó su influencia.

Aunque no todos los autores comparten esta visión sobre el poder de influencia del grupo. De acuerdo con Coren Corentin⁶⁸, ni siquiera está claro que sean un grupo organizado y no un conjunto de bandas desordenadas de hombres que

⁶⁷ RUDINCOVÁ K., *op cit* (pg 115)

⁶⁸ COHEN, C. (2015). Boko Haram, une impossible sociologie politique: Un groupe armé catalyseur de la violence armée régionale. *Afrique contemporaine*, no 255,(3), 71-87. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2015-3-page-75.htm>.

han hecho de la violencia y el pillaje su modo de vida. Un análisis excesivamente centrado en el ámbito de la seguridad deja fuera aspectos fundamentales como la infiltración del grupo en las redes políticas locales, su cercanía con algunos núcleos de poder político y su atractivo, que para muchos no tiene motivaciones religiosas, al menos no exclusivamente.

C. Ganando apoyos

Las condiciones de vida de la cuenca del lago han hecho que Boko Haram sepa cómo ganarse a los locales al convertirse en un canal de socialización y al ofrecer un empleo y «asistencia social» en un área deprimida. Son, en palabras de Liz Ahua⁶⁹, más que un grupo religioso. Al principio realizaban actividades como reparto de comidas o pequeños préstamos a los comerciantes locales, lo cual les granjeó las simpatías de muchos conciudadanos. Pero en 2009 cambiaron su táctica y se transformaron en un grupo abiertamente violento, que usaba técnicas como el chantaje y la extorsión para financiarse, así como secuestros, saqueo de poblaciones, destrucción de edificios públicos, violaciones, matrimonios y reclutamiento forzoso (o ejecución) de jóvenes. El cambio se produjo, como veremos, paulatinamente.

De acuerdo con Toby Lanzer⁷⁰, en torno al año 2008, uno o varios hombres llegaban a los poblados y animaban a sus habitantes a seguir una rama concreta del Islam, o al menos, a orar de determinada manera. Poco a poco estas sugerencias se hicieron más insistentes, especialmente en lo relativo a que vivieran de forma más conservadora o recta. Al principio, adoptar estas consignas era positivo, ya que se recompensaba. Pero a partir del año 2010, a medida que Boko Haram ganaba confianza y se hacía con el control del territorio, comenzaron las amenazas. Los agricultores tenían cada vez más dificultades para acceder a sus tierras porque los terroristas las habían ocupado. Ocurrió lo mismo con pastores y pescadores: el acceso a las aguas del lago era cada vez más complicado

⁶⁹ Representante de Aenur para África Occidental y coordinadora de la respuesta a la crisis del Lago Chad, visitó el MAEUEC en mayo de este año con el objetivo de informar sobre el impacto de la crisis de refugiados de Nigeria. Palabras recogidas en mayo por la autora en la sede del Ministerio.

⁷⁰ LANZER, T.: *The Lake Chad crisis: drivers, responses and ways forward*, en *The Lake Chad Basin: an overlooked crisis?* Humanitarian Exchange Number 70 October 2017 (pg 5).

a medida que la acción militar del Estado nigeriano los expulsaba de sus zonas originarias y los impulsaba a ocupar los territorios cercanos al lago Chad. El grupo ha llegado a controlar un espacio equivalente al territorio de Bélgica, en el que la población es sometida mediante la violencia. Superada la fase inicial más amistosa con los locales, no existe ya un interés en buscar apoyos, más allá de las necesidades estratégicas y logísticas de cada momento (recorrir a refugiarse en poblados o adquirir bienes en comercios locales, por ejemplo).

Muy hábilmente, los miembros de Boko Haram aprovecharon las tensiones étnicas y religiosas preexistentes en la región: como sostiene Cohen⁷¹, en el Estado de Yobe (Nigeria), algunos líderes religiosos islámicos instaron a los creyentes a no adquirir productos que hubiesen sido tocado por cristianos ni por igbos o hausas (grupos étnico del sur de Nigeria que no practican el Islam). Esto empobreció a aquellas comunidades que no seguían las prácticas adecuadas y premió a las que sí se acercaron al grupo, sembrando la desconfianza entre sociedades vecinas que hasta entonces habían convivido de forma más o menos pacífica salvo por incidentes aislados.

Sobre el año 2009, en el marco de una serie de disputas locales, Yusuf y ochocientos de sus seguidores fueron asesinados de forma extrajudicial y violenta, aparentemente con conocimiento de la policía local. La muerte de Yusuf aplacó temporalmente al grupo, que volvió a activarse en el año 2010 en torno a la figura de Abubakar Shekau. Bajo su égida, las posturas se radicalizaron, y se produjo un acercamiento a los postulados del grupo a Al Qaeda en el Magreb Islámico. El primer ataque suicida en Nigeria tuvo lugar en 2011 y se declaró el estado de emergencia en Yobe, Borno y Plateau. Ese mismo año atacaron incluso al personal de Naciones Unidas⁷².

Sus acciones se volvieron más y más violentas por momentos. Los Estados vecinos simplemente estaban sobre aviso y se mantenían vigilantes, pero no reforzaron sus fronteras. La amenaza seguía siendo, en cualquier caso, local. En noviembre de 2014 bombardearon la Mezquita Central de la ciudad nigeriana de Kano⁷³, lugar alejado de los bosques de Sambisa, en el estado de Borno, donde

⁷¹ COHEN, (Op.cit. pg. 73).

⁷² Un atentado contra un edificio de la ONU en Nigeria mata a 18 personas, 26 de agosto 2011, https://el-pais.com/internacional/2011/08/26/actualidad/1314309606_850215.html consultado el 24 de agosto de 2018.

⁷³ Bombs, gunfire kill 81 at crowded mosque in Nigeria's Kano, 28 de noviembre de 2014, <https://www.reuters.com/article/us-nigeria-violence/bombs-gunfire-kill-81-at-crowded-mosque-in-nigerias-kano-idUSKC-N0JC1DS20141128> consultado el 24 de agosto de 2018.

tradicionalmente se habían refugiado. Ese año alcanzó su máxima expansión territorial, llegando a fundar un califato con capital en Gwoza⁷⁴, al nordeste de Nigeria. De hecho, sus acciones se extendieron a otros estados como Adamawa a lo largo de 2015, alcanzando algunas zonas de Camerún. El método era consistente: secuestros en masa, desapariciones de personas solas (especialmente niños) y asesinatos indiscriminados.

D. Transnacionalización del grupo

Poco después, ese mismo año, también Chad y Níger fueron atacados⁷⁵. Finalmente, la violencia se había extendido mucho más allá de las fronteras nigerianas y los cuatro países ribereños se habían convertido, en poco tiempo, en el escenario de una guerra híbrida. Los ataques a las fuerzas armadas y a la población civil de los otros tres países ribereños aumentaron y se hicieron más persistentes e intensos. El conflicto se regionalizó, sirviéndose de la porosidad de las fronteras y de la proximidad cultural y étnica de los pueblos que habitan la región.

En noviembre 2015 juraron fidelidad al Estado Islámico y cambiaron su nombre a Islamic State West African Province (ISWAP)⁷⁶, creándose dos facciones diferenciadas⁷⁷ dentro del grupo. De todas formas, parece que dicha afiliación habría tenido escasa repercusión real. En ese momento Boko Haram ya había matado a más de veinte mil personas, secuestrado a unas dos mil y provocado más de 1,6 millones de desplazados internos. Y, de momento, siguen activos: uno de los últimos ataques tuvo lugar en Chad a finales de julio de 2018. El presidente de la Comisión de la Unión Africana, Moussa Faki Mahamat, condenó

⁷⁴ Boko Haram también declara su califato, 25/08/2014, <https://www.abc.es/internacional/20140824/abc-boko-harman-califato-201408241943.html> consultado el 31 de julio 2018.

⁷⁵ Boko Haram launches first attack in Niger, 7 February 2015, <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-31162979> ; Nigeria's Boko Haram militants attack Chad for first time, 13 February 2015, <https://www.bbc.com/news/world-africa-31453951>, consultados el 24 de agosto de 2018

⁷⁶ Boko Haram renames itself Islamic State's West Africa Province (Iswap) as militants launch new offensive against government forces, <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/boko-haram-renames-itself-islamic-states-west-africa-province-iswap-as-militants-launch-new-10204918.html> , consultado el 16 de agosto de 2018.

⁷⁷ MAHMOOD, O. & NDUBUISI A. (2018). *Factional Dynamics within Boko Haram*, SS Research report, July 2018.

el «bárbaro ataque» y subrayó la «necesidad de renovar los esfuerzos para poner fin a las atrocidades cometidas por Boko Haram en el área de la cuenca del lago Chad»⁷⁸.

E. La organización del grupo y sus miembros

Como se ha mencionado, no se trata de un grupo monolítico que comparta objetivos e ideología. De hecho, existen diferentes intereses dentro del mismo, y las facciones han llegado incluso a competir entre sí. De acuerdo con algunos estudios⁷⁹, se cree que hay una división entre tres ramas étnicas de Boko Haram: los kogi, los kanuri, y los hausa. Aunque la mayoría de sus miembros son kanuri, no constituye un movimiento de liberación étnica⁸⁰. Actualmente se cree que los seguidores del Boko Haram original están muy debilitados por la represión militar. Serían aquellos más cercanos a la ideología del Daesh y con vocación de expansión del movimiento, bajo su líder Al-Barnawi, los que encabezan la lucha actualmente, habiéndose asentado en las riberas y las pequeñas islas del lago Chad. En cualquier caso, muchos ataques ni siquiera se reivindicán, por lo que es muy complejo saber exactamente quiénes son los autores o a qué facción pertenecen.

No es un grupo que en principio trate de gobernar⁸¹, sino que prefiere sembrar el caos. Controlan poblados fronterizos donde instalan peajes ilegales para recaudar fondos pero, a la vez, proporcionan seguridad y su propio concepto de justicia allí donde el Estado no llega. Están constituyéndose en protocalifato, izando sus banderas negras en un proceso de ganar los corazones y las mentes de los habitantes de la región. Hacen uso de tácticas de guerra de guerrilla como el

⁷⁸ La UA condena ataque de Boko Haram en Chad con 18 muertos y 10 secuestradas <https://www.lavanguardia.com/vida/20180723/451047779960/la-ua-condena-ataque-de-boko-haram-en-chad-con-18-muertos-y-10-secuestradas.html>

⁷⁹ FOREST, J. *Confronting the Terrorism of Boko Haram in Nigeria*, en JSOU Report No. 12-5; Joint Special Operations University Report No. 12-5 (2012). Pg. 3.

⁸⁰ Géraud MAGRIN g Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS Crise et développement La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram, Agence Française de Développement, 2018. (pg. 9)

⁸¹ The fight against Islamic State is moving to Africa <http://media.economist.com/news/middle-east-and-africa/21745765-violent-islamist-groups-are-gaining-strength-sahel-report-nigeria>, consultado el 24 de julio 2018.

recurso a kamikazes, robo de vehículos o uso de minas anti persona activadas al paso de vehículos militares. Además, llevan a cabo un sistemático entrenamiento de sus miembros.

Éstos, según Virginia Comolli⁸², tienen orígenes diversos. Ya desde los inicios, gentes provenientes de Chad, Camerún y Níger viajaron al norte de Nigeria atraídas por los sermones y prédicas de Yusuf y por los préstamos a los que accedían sus seguidores. Esto facilitó que se sentasen las bases para un grupo multinacional, en el que los Kanuri tienen un peso específico. Muchos de estos seguidores venían de zonas rurales empobrecidas, pero no eran pocos los jóvenes varones procedentes de la élite de Nigeria. En aquella época contaban con ciertas ayudas por parte de políticos u hombres de negocios acaudalados del norte del país.

En cualquier caso, su discurso de justicia social que encaja con la sensación de muchos ciudadanos de que los políticos y militares locales constituyen clases corruptas que contribuyen al empobrecimiento generalizado con sus prácticas. De esta forma, han capitalizado la frustración y la opresión de los gobiernos, han jugado con las tensiones interétnicas y con las fricciones mundo rural—mundo urbano. Este aspecto, el uso de tensiones sociales preexistentes, indica que cualquier iniciativa para combatir al grupo que se base sólo en el aspecto militar, será insuficiente. Si las tensiones y el descontento social no son aplacados, el conflicto seguirá latente hasta que estalle de nuevo a través de cualquier otro grupo armado o radical.

Se calcula que pueda haber en torno a 4.000 combatientes, algunos de los cuales se piensa que han podido venir de Libia o Mali, por las técnicas de combate utilizadas. Sus miembros tienen un perfil muy similar. Básicamente se trata de jóvenes sin empleo y sin estudios, de niveles socioeconómicos muy bajos, cuya membresía se relaciona con un sentimiento de injusticia socioeconómica, marginalidad social e inseguridad económica. Tomar las armas es una forma de activismo político y constituye una suerte de carrera profesional. Así, la pobreza ha provocado, por ejemplo, que algunos jóvenes que no han sido reclutados forzosamente decidan unirse a las filas de Boko Haram a cambio de un sueldo.

⁸² COMOLLI (*op.cit.*).

Esta afiliación a veces va acompañada de la posibilidad de contraer matrimonio, anteriormente vetada para estos jóvenes por carecer de medios económicos. Por supuesto, la pobreza y la falta de educación han llevado a que el Islam pueda ser malentendido por dichos jóvenes, haciéndolos vulnerables a la radicalización, guiados por un sentimiento de marginación que brota en forma de resentimiento y de afiliación religiosa.

Hay autores que sostienen que muchos de ellos sí tenían una vida previa: han ejercido como carniceros, conductores de motocicleta, vendedores de carne o ropa e, incluso, dependientes en mercados locales. De hecho, los grandes mercados, como el de Maiduguri, son lugares preferentes para reclutamiento. También lo son los mataderos. Muchos de los atentados tienen lugar en estos puntos, que habrían sido frecuentados y bien conocidos por los terroristas⁸³. Otros también han detectado entre sus miembros a algunos estudiantes y graduados universitarios, miembros de la élite política y extranjeros⁸⁴.

F. De cómo Boko Haram se adueñó del Lago Chad

Al principio, sus principales bases estaban en Nigeria, concretamente en Maiduguri, su feudo original, cerca de la frontera con Camerún. El lago Chad, de hecho, constituía un territorio periférico, una retaguardia segura. Sin embargo, el lanzamiento de la fuerza militar conjunta en 2015 hizo del lago el punto focal de su resistencia. Los terroristas tuvieron que abandonar sus bases en los estados de Borno, Yobe y Adamawa debido a las acciones del ejército⁸⁵. La facción del grupo dirigida por Abu Musab al-Barnawi⁸⁶, cercana al Estado Islámico, es la que ha permanecido más cerca del lago. A partir de ese momento comenzaron

⁸³ En estas noticias pueden verse algunos ejemplos: Nigeria: 47 killed in local market bomb blast <http://muslimnews.co.uk/news/campaign-on-terror/nigeria-47-killed-in-local-market-bomb-blast/> o 'Many killed' in attack on Nigerian market <https://www.aljazeera.com/news/africa/2012/02/201222020227996255.html>. Consultadas el 14 de agosto 2018.

⁸⁴ Katerina RUDINKOVA pg. 116

⁸⁵ El Lago Chad, nuevo refugio de la milicia Boko Haram https://elpais.com/internacional/2015/07/05/actualidad/1436110057_987951.html, consultado el 27 de julio 2018.

⁸⁶ La otra facción es la liderada por Abubakar Shekau, del que se duda si está vivo o muerto en la actualidad: Is Boko Haram leader, Abubakar Shekau, truly dead? 20/08/2013, <https://www.premiumtimesng.com/news/143072-is-boko-haram-leader-abubakar-shekau-truly-dead.html> consultado el 31 de julio 2018.

a ocupar muchos de los centenares de islas que motean las aguas, provocando la huida de muchos de sus habitantes, pero también que algunos se enrolasen en el grupo.

De acuerdo con las declaraciones de Géraud Magrin⁸⁷, la zona del lago, aunque no es el epicentro de Boko Haram, se ha convertido en un área de guerra. El fenómeno de camuflarse en el lago no es nuevo: grupos rebeldes de la región lo han usado desde tiempos inmemoriales. Además, históricamente la región ha sido un hub de tráfico de armas y toda clase de mercancías ilegales. Resulta lógico: se trata de un paisaje pantanoso, de vegetación densa, con recovecos de tierra y agua con zonas navegables a través de laberínticos canales e islas. Es el escondite perfecto. Una táctica de guerra normal no sirve en este escenario: ni los todoterrenos ni los aviones del ejército permiten atrapar a los rebeldes que aún habitan esta zona. Los ejércitos de los países ribereños han llegado a atacar aldeas de inocentes y se ha prohibido el transporte a caballo o en motocicleta, puesto que Boko Haram utiliza estos medios (entre otros) para realizar ataques. También realizan ataques en canoa o piragua, lo cual ha dificultado la navegación y la continuación natural de las actividades económicas.

Los terroristas han aprovechado las rivalidades grupales para hacerse fuertes. Como señala José Naranjo, «los habitantes de sus riberas y sus islas, pescadores, agricultores, comerciantes y ganaderos—a los que se han sumado miles de desplazados—se mueven entre la complicidad más o menos velada y el rechazo, el hastío y el miedo, a la espera de que, un día, vuelva la anhelada paz»⁸⁸. Muchas aldeas inocentes han sido masacradas por sospechase que daban refugio a miembros del grupo. También han favorecido a grupos étnicos regionales que han sido usados como medio de penetración. Concretamente habrían utilizado a los budumas. Estos son una de las etnias más numerosas del lago y su simpatía por el grupo podría deberse a su pobreza y falta de educación básica, lo que les hace fácilmente manipulables. Los miembros de este grupo se consideran olvidados por el Estado, que solo aparecería para recolectar impuestos, sin integrarlos,

⁸⁷ «Le lac Tchad a souvent été utilisé par des groupes rebelles pour se réfugier» de Marie-Pierre Olphand jeudi 16 juillet 2015 <http://www.rfi.fr/emission/20150716-geraud-magrin-le-lac-tchad-souvent-ete-utilise-groupes-rebelles-refugier> consultado el 31-7-2018.

⁸⁸ El lento ocaso del lago Chad, José Naranjo—12/09/2016, <http://mundonegro.es/lento-ocaso-del-lago-chad/> consultado el 31 de julio 2018.

por lo que perciben una cierta falta de representatividad⁸⁹ en las instituciones. Se trata una comunidad singular, de islamización relativamente reciente, articulada en sociedades insulares entorno a jefes clánicos que compartía territorio con ganaderos y pastores venidos de Borno, en su mayor parte kanuris.

G. Los efectos de Boko Haram:

Muchos especialistas sostienen que los Estados ribereños achacan la inestabilidad de la región exclusivamente a Boko Haram, sin tener en cuenta las carencias estructurales previas y los problemas que se han ido enquistando. Como veremos, Boko Haram ha agravado problemas preexistentes, como la fragilidad económica y la tendencia a la conflictividad intergrupal. Pero otros problemas son de nuevo cuño y los Estado no están preparados para afrontarlos. Son los efectos más letales de Boko Haram: los desplazados internos, la crisis alimentaria y la violencia indiscriminada contra mujeres y niños.

Desplazados:

Más de 2,6 millones⁹⁰ de personas han huido de sus hogares y han abandonado sus granjas y cultivos huyendo de Boko Haram y de las operaciones para combatirlo. De estas personas, más de 1,9 millones son de origen nigeriano y se encuentran desplazadas en la región noroeste de su propio país. La actividad de Boko Haram conllevó a una destrucción masiva de infraestructuras básicas como carreteras, centros médicos y escuelas, así como de casas y granjas⁹¹. Muchos se han instalado en casas de amigos o en el campo de refugiados de Dar es Salam, entre otros, que acoge a unas 10.000 personas. Entre ellos ha aumentado la tasa de actividades ilegales, como la pesca en zonas prohibidas o el contrabando de gasolina, ya que se encuentran al margen de los canales de la economía formal y tienen muchas más dificultades para adaptarse a la actividad económica del lago. Muchos de ellos ni siquiera son originarios de zonas cercanas a sus aguas,

⁸⁹ Lac Tchad: la vie reprend doucement sur les îles malgré la menace Boko Haram, 24/08/2017, http://www.lepoint.fr/monde/lac-tchad-la-vie-reprend-doucement-sur-les-iles-malgre-la-menace-boko-haram-24-08-2017-2151853_24.php consultado el 31 de julio 2018.

⁹⁰ OCHA Lake chad basin: CRISIS UPDATE, No. 24 May—June 2018, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LCB_Crisis_Update-No24-20180802.pdf

⁹¹ UNDP, *Cómo frenar la reducción del lago Chad?*, 21 de noviembre de 2017. <https://stories.undp.org/como-frenar-la-reduccion-del-lago-chad> consultado el 23 de agosto de 2018.

sino que vienen de regiones diversas, donde su actividad económica no era dependiente de las aguas lacustres.

Además, las fuerzas de seguridad han arrasado los pueblos, quemado sus hogares y trasladado a los refugiados a campos de concentración como el de Maiduguri, en algunos casos haciendo uso de una violencia extrema, como se ha visto recientemente en Camerún⁹². Así, aunque evitan que los terroristas encuentren refugio y comida entre la población local, consiguen crear un ambiente de simpatía por los radicales, que alimenta el fuego de los terroristas entre los locales debido a la brutalidad del ejército, que ya ha sido denunciada en varias ocasiones⁹³.

En los campos las condiciones de vida son pésimas, sufren chantaje y abusos sexuales. Dicen los locales que estas instalaciones son una fábrica de yihadistas, donde los refugiados se encuentran absolutamente desatendidos y a merced de los militares que los custodian. Los campos de refugiados de la región se encuentran prácticamente colapsados y en muy malas condiciones. Las dificultades son tales que las zonas permanecen totalmente inaccesibles, con vehículos de las Naciones Unidas asaltados y convoyes de ayuda humanitaria escoltados, si es que consiguen adentrarse en el territorio. Aunque muchos de estos desplazados desean volver a sus hogares, la falta de servicios básicos lo hace prácticamente imposible. Además, muchos de los retornados sufren las consecuencias de haber sido víctimas de abusos, secuestros, violaciones o asesinatos de familiares, por lo que también necesitan ayuda psicológica o servicios como acompañamiento a menores abandonados.

Más allá de la violencia: crisis económica y alimentaria

En una zona escasamente desarrollada, el conflicto ha redefinido las pautas económicas regionales y no precisamente en la senda del desarrollo. Las actividades más elementales se han visto afectadas y gran parte del comercio regional

⁹² *Un vídeo evidencia los excesos en la lucha contra Boko Haram en Camerún*, https://www.youtube.com/watch?v=6_h4ov-Oh6I, consultado el 26 de agosto 2018. En este vídeo, publicado por El País a mediados de julio de este año, pueden verse imágenes extremadamente violentas del tratamiento que reciben, por parte de algunos miembros de las fuerzas armadas, un grupo de mujeres camerunesas y sus hijos.

⁹³ Human Rights Watch (HRW), «West Africa: Regional Boko Haram Offensive», 11 February 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/02/11/west-africa-regional-boko-haram-offensive>, Consultado el 25 de agosto 2018.

y transfronterizo se ha limitado para frenar la libre circulación de Boko Haram. Otras actividades, que servían de motor y diversificaban la actividad económica, como el turismo, ahora son prácticamente inexistentes debido al fundado temor de los visitantes de ser víctimas de un secuestro, como le ocurrió a una familia francesa que se encontraba de vacaciones en Camerún en el año 2013⁹⁴.

Como se ha mencionado, la economía local se basa en la gran movilidad de sus habitantes por fronteras inexistentes según las necesidades de cada momento. Es la única estrategia lógica que se impone para hacer frente a una situación ambiental adversa, a la violencia política y a las escasas oportunidades económicas que presenta la región.

La declaración de estado de emergencia y la prohibición a la circulación de determinados productos ha agravado la situación. Muchos de los bienes que se consumen en la región (material electrónico, alfombras, teteras, azúcar, frutas y verduras) procedían de Nigeria, especialmente Maiduguri, y su ruta natural de transporte se extendía a través del lago. Sin embargo, la frontera ha sido cerrada a causa de la violencia y muchas carreteras destruidas o su tráfico paralizado para frenar a los terroristas. También ciudades y poblados han sido arrasados, con lo cual no hay consumidores para muchos productos, que irremediamente se dejan de comerciar. Las dificultades para transportar semillas o fertilizante han aumentado el precio de los alimentos y por tanto de las exportaciones de Nigeria a Chad o Níger.

Por otro lado, los ataques de Boko Haram han hecho de la agricultura una actividad arriesgada, y lo mismo ocurre con la pesca, puesto que el lago y sus acuíferos se encuentran infestados de terroristas. La toma del territorio por parte del grupo ha afectado, obviamente, a la seguridad de los campos y se han convertido en una ocupación de alto riesgo. Muchos terrenos, anteriormente dedicados al cultivo y la agricultura, han sido quemados. Se han recogido testimonios de ataques a campesinos que se encontraban solos cultivando sus tierras. También ha habido envenenamientos. Con el objetivo de debilitar a los ejércitos estatales

⁹⁴ French family seized in Cameroon by suspected Boko Haram Islamists freed, 19 de abril de 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/19/french-family-kidnapped-cameroon-freed> consultado el 27 de julio de 2018.

que los combaten, los terroristas habrían envenenado las aguas de lago, haciendo que su uso sea peligroso tanto para las comunidades humanas de la región como para el ganado o para actividades como el regadío.

Todo ello ha afectado a la alimentación y a la seguridad alimentaria: los niveles de desnutrición se han disparado, ya que el poco alimento que hay no puede ser transportado por temor a sufrir ataques en carretera o paradas para pagar recolectas forzosas. Las líneas de transporte que unían a los países han sido cortadas, el precio de bienes básicos como el pescado ahumado, el arroz o la gasolina han aumentado. También han aumentado los robos de ganado y los saqueos a cosechas. Esto supone un desincentivo para continuar trabajando en unas condiciones que ya eran muy precarias antes de que estallase la crisis.

La presencia de Boko Haram ha redefinido incluso la redistribución de la riqueza: los miembros del grupo roban y saquean a cristianos y a malos musulmanes y posteriormente reparten su botín entre sus acólitos. Este reparto trata de contentar a aquellos poblados simpatizantes, que reciben lotes de comida o de bienes básicos. Ello tiene que ver con consignas que imparten los imanes afines al grupo sobre la obligación de repartir ganancias. El enriquecimiento no es, en definitiva, el objetivo principal del grupo. Aunque, evidentemente, convertirse en miembro constituye una oportunidad económica, ya que proporciona una cierta seguridad material en un contexto de absoluta miseria. La inseguridad alimentaria y la pobreza expuestas hasta aquí provocan que los grupos armados resulten muy atractivos frente a una vida de dependencia en campos de concentración, de forma que precariedad, radicalización y violencia se retroalimentan indefinidamente en tanto que las condiciones de vida no mejoran.

Mujeres y niños:

Aunque la violencia golpea a todos los habitantes de la región, los más vulnerables son, una vez más, mujeres y niños⁹⁵. La situación de las mujeres es especialmente preocupante, sobre todo en el norte de Nigeria, donde se están experimentando niveles de violencia sin precedentes. Se cree que un 60% ha sufrido violencia de género. Se trata no sólo violencia sexual, sino también del

⁹⁵ El conflicto en Lago Chad multiplica la violencia contra mujeres y niñas <https://www.cambio16.com/mundo/chad-mujeres-ninas-violencia/> consultado el 23 de julio 2018.

uso de las mujeres y niñas en ataques suicidas, al menos 80 en el año 2017⁹⁶. En 2014 Nigeria recibió la atención del mundo cuando un grupo de niñas fueron raptadas en la comunidad de Chibok, pero hasta ahora un total de 4.000 han sido secuestradas. Los secuestros han hecho que muchos padres no quieran enviar a sus hijas a la escuela por miedo a que sean atacadas⁹⁷. Esto es parte de la estrategia Boko Haram, según la cual, las mujeres han de ser confinadas a su papel de madres y esposas y apartadas de las escuelas.

La violencia sexual también se da entre las poblaciones desplazadas. Las violaciones tienen lugar en los campos de refugiados, por parte del propio Ejército y de los grupos civiles de defensa. Las jóvenes son asaltadas sexualmente cuando van a recibir alimentos, cuando van en busca de madera, cuando piden ayuda a algún hombre uniformado... En el campamento de refugiados de Dar es Salam en Chad el 40% de las mujeres se declaran víctimas de agresión física o han incurrido en prácticas como el intercambio de sexo por comida⁹⁸. Se trata de relaciones sexuales transaccionales, que les permiten acceder a alimentos u otros bienes básicos. Estos fenómenos dificultan sus movimientos y su plena integración social, contribuyendo a perpetuar la desigualdad. Por otro lado, el sistema de justicia que fomenta la impunidad entre los perpetradores. Las mujeres y niñas tienen escaso acceso a la justicia debido a que son las autoridades tradicionales las responsables de la resolución de casos de violencia de género. Además existen fuertes estigmas y tabúes culturales. Las niñas son culpabilizadas en sus comunidades y, muchas veces, apartadas de sus familias, por lo que prefieren no denunciar.

Las noticias⁹⁹ recientes nos muestran que además de las mujeres, los niños también son víctimas del grupo. De acuerdo con Blanca Palacián, más de

⁹⁶ Boko Haram favors women, children as suicide bombers, study reveals <https://edition.cnn.com/2017/08/10/africa/boko-haram-women-children-suicide-bombers/index.html> , consultado el 13 de agosto 2018.

⁹⁷ Keeping Nigeria's girls in school could counter the extremist group's anti-education campaign. 25 Apr 2018, <https://issafrica.org/media-resources/videos-and-infographics/view-on-africa-educating-girls-can-help-fight-boko-haram> . Consultado el 28 de agosto 2018.

⁹⁸ Amnistía denuncia que soldados nigerianos violaron a mujeres a cambio de comida https://elpais.com/internacional/2018/05/24/actualidad/1527169903_191082.html consultado el 26 de agosto de 2018.

⁹⁹ Dressed for death: the women Boko Haram sent to blow themselves up, 5 de mayo de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/05/dressed-for-death-the-women-boko-haram-sent-to-blow-themselves-up> o Why Boko Haram uses more girls for suicide bombing than any other insurgency <http://www.africa-news.com/2017/08/15/why-boko-haram-uses-girls-for-suicide-bombing-than-any-other-insurgency/> consultado el 23 de julio de 2018.

10.000 niños han sido robados y entrenados para la lucha, adoctrinados en el fundamentalismo radical y utilizados como combatientes, bombas humanas y espías¹⁰⁰. El problema es de una magnitud desproporcionada, pues las secuelas de una generación crecida en el radicalismo y el odio son difíciles de neutralizar.

Además, el hecho de que secuestren a niños provoca que muchos de ellos, como medida de protección, no vayan a la escuela, lo cual contribuye a empobrecer aún más a una población ya de por sí muy deprimida: si los niños no continúan con su formación, serán más vulnerables, y eso les convierte en blanco fácil para enrolarse en grupos violentos o actividades delictivas en el futuro. Son soldados obedientes, económicos y muy fieles, pues muchos de ellos han perdido a sus familias y el grupo islamista es su único referente. La posibilidad de que una generación entera de niños y niñas se pierda debido a las acciones del grupo tendrá, si no se pone remedio, consecuencias devastadoras en el futuro.

Vemos pues cómo los efectos de Boko Haram sobre el terreno van mucho más allá del número de víctimas mortales que provoca. La presencia del grupo se puede rastrear en el desequilibrio económico de la región, en los desplazamientos en masa, en la inseguridad alimentaria y en la violencia que sufren sus víctimas, especialmente los más jóvenes.

¹⁰⁰ PALACIÁN DE Inza B. *La cuenca del lago Chad*, Panorama geopolítico de los conflictos 2016, 2016, págs. 229-254 (pg. 239).

IV. LAS RESPUESTAS A LA CRISIS

Los países ribereños, desde la expansión del conflicto, se encuentran superados y sin capacidad para dominar su propio territorio, puesto que sus ejércitos presentan serias carencias de recursos. Si bien se ha articulado una respuesta regional a nivel militar y se está recibiendo ayuda de la Comunidad Internacional en muchísimos ámbitos, el problema no termina de remitir.

A. La tardía reacción de la Comunidad Internacional

Pese a que hasta el secuestro de las niñas de Chibok la crisis del lago solo era atendida por un puñado de expertos, actualmente es una de las grandes cuestiones a nivel internacional. La situación que atraviesa el lago, ya sea por su degradación ambiental como por el desafío que representa Boko Haram, ha sido profusamente retratada en los medios de comunicación para lograr que la comunidad internacional actúe¹⁰¹. Sucesivas conferencias internacionales sobre la materia han tenido lugar recientemente, como la que tendrá lugar el 3 y 4 de septiembre de este año en Berlín¹⁰² con el objetivo de recaudar fondos y coordinar la actuación sobre el terreno de ONG's y donantes. Pero, ¿por qué ha tardado tanto tiempo en llegar la reacción internacional?

En primer lugar, cabe señalar que la amenaza, tanto la ambiental como la terrorista, se ha subestimado, lo que ha provocado una reacción lenta y con un

¹⁰¹ International Community Must Not Miss This Chance to Act on Lake Chad Crisis <https://www.crisisgroup.org/global/international-community-must-not-miss-chance-act-lake-chad-crisis> consultado el 17 de agosto de 2018.

¹⁰² Ver: <https://lakechadberlin.de/>.

análisis previo en algunos casos deficiente. Los motivos por los cuales la crisis fue desatendida no están claros. Quizá, como ha señalado Toby Lanzer, los trabajadores humanitarios, las grandes agencias de Naciones Unidas y, en general, la Comunidad Internacional estaban centrados en crisis más acuciantes, como la de Darfur en Sudán del Sur, los acontecimientos en Siria y Libia o incluso en viejas guerras, como la de Afganistán¹⁰³.

Esto tiene que ver con ciertos prejuicios existentes entre la comunidad donante, como por ejemplo que al ser Nigeria un país rico en recursos, sería capaz por sí mismo de hacer frente a la crisis. Pero, de hecho, la producción de crudo en Nigeria se ha visto reducida por sabotajes cometidos por terroristas o delincuentes en la zona del Delta del Níger¹⁰⁴. Tampoco ha ayudado que sobre los países ribereños pesen sospechas de corrupción y de escaso compromiso con la situación que vive el lago. Parecería que los líderes políticos hubieran usado la crisis para atraer fondos pero sin ofrecer verdaderas soluciones al conflicto.

B. La Respuesta regional: Fuerza Militar Conjunta

La Fuerza Multinacional Conjunta se instituyó en mayo de 2015¹⁰⁵ y trata fundamentalmente de pacificar la región a través de operaciones militares transfronterizas. Participan los cuatro países ribereños, además de Benín¹⁰⁶. Parte de la base de una fuerza conjunta preexistente, pero que se dotó de un nuevo mandato con la regionalización de Boko Haram.

El año 2015 representó un punto de inflexión fundamental en su historia. Su Cuartel General en Baga (Nigeria) fue rodeado por militantes de Boko Haram, que previamente habían procedido a masacrar la ciudad. En ese momento, el Cuartel General solo estaba custodiado por soldados nigerianos que, según diversas fuentes, no hicieron frente a los atacantes y huyeron despavoridos¹⁰⁷. Los

¹⁰³ The Lake Chad crisis: drivers, responses and ways forward (op. Cit, pg. 6)

¹⁰⁴ El sabotaje de las infraestructuras petroleras dificulta la recuperación de Nigeria, 16.09.2016, <http://www.rtve.es/noticias/20160916/sabotaje-infraestructuras-petroleras-dificulta-recuperacion-nigeria/1401420.shtml>, consultado el 22 de agosto de 2018.

¹⁰⁵ <https://www.mnjtf.org/about-mnjtf/mnjtf-mandate/>

¹⁰⁶ Participación de efectivos: 3750 de Nigeria, 3000 de Chad, 2650 de Camerún, 1000 de Níger y 750 de Benín.

¹⁰⁷ Africa's jihadists, on their way, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2014/07/26/african-jihadists-on-their-way>, consultado el 2 de agosto de 2018.

países contribuyentes se sintieron avergonzados por la situación, lo que dio un nuevo impulso a la MNJTF, logrando mayor respaldo tanto de los países participantes en la misma como de la Comunidad Internacional. Se aumentó el número de tropas de la misma y se trasladó el Cuartel General a Djamena (Chad). La labor de la misión está resultando muy satisfactoria, y, aunque se producen atentados, el número de incidentes y bajas está reduciéndose significativamente. Costó mucho esfuerzo, pero finalmente los países han accedido a la coordinación de patrullas conjuntas a través de las fronteras. En ese sentido, resultaba sorprendente la resistencia de Nigeria, país más preocupado por el terrorismo pero que, sin embargo, se mostraba más receloso a la hora de cooperar, en gran medida por la desconfianza existente y las tensiones fronterizas¹⁰⁸ aún palpables con Camerún.

Las misiones que puede llevar a cabo incluyen operaciones militares para evitar la expansión de las actividades terroristas de Boko Haram, patrullar las zonas afectadas, evitar el suministro de armas y víveres al grupo y, por supuesto, continuar la búsqueda y rescate de todos los secuestrados. La amplitud de sus misiones condujo al escepticismo sobre sus posibilidades reales de éxito. Opera bajo el mando directo de la CCLC y sus jefes de Estado y gobierno, ante los que informa de los avances de su mandato. La CCLC es la responsable de la supervisión política de las operaciones, mientras que la Unión Africana contribuye con la visión estratégica y apoyo técnico. La financiación corre a cargo de donantes internacionales. Pero aunque la ofensiva conjunta se haya apuntado unos tantos en la lucha terrorista, se ha obligado a la población civil a abandonar sus hogares, a huir a otras regiones o a instalarse en campos de refugiados.

El problema esencial es que, a largo plazo, descabezar a la formación puede revelarse totalmente inútil si no cambian las condiciones de vida del entorno. La actividad del grupo en países ya de por sí debilitados y con escaso equipamiento para combatirlo, muestra con toda crudeza las debilidades estructurales de los mismos: problemas de gobernanza, impunidad, corrupción, enfrentamientos soterrados entre etnias... Si los Estados no son capaces de dominar su propio

¹⁰⁸ Por la península de Bakassi: una pequeña franja de tierra consistente en una serie de islas fluviales que cubren aproximadamente 50 kilómetros cuadrados. Tanto Camerún como Nigeria reclaman la soberanía y han alimentado la disputa durante ocho años, llevándola al Tribunal Internacional de Justicia.

territorio, tampoco dominarán a Boko Haram. Níger y Chad forman parte a su vez del G-5 Sahel, una fuerza regional que trata de combatir el terrorismo en la región saheliana (también en los territorios de Malí, Mauritania y Burkina Faso). Cuentan con 5000 soldados africanos y con una importante aportación económica de la UE. La resolución 2359 de 2017 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas da respaldo internacional al despliegue de la Fuerza Conjunta del G-5 Sahel con el objetivo de «hacer frente a los efectos del terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, entre otras cosas, mediante la realización de operaciones militares conjuntas de lucha contra el terrorismo a través de sus fronteras».

No obstante, aunque ambas iniciativas son positivas desde el punto de vista de la cooperación regional, parece poco probable que los ribereños puedan, por sí mismos, derrotar a la formación terrorista. Actualmente no es muy factible que se establezca una coalición internacional para luchar contra Boko Haram, pero no parece descabellado pensar en un compromiso a largo plazo para entrenar, equipar y asistir a las fuerzas locales, no dejando que la amenaza se haga más grande e incontrolable, como en el caso del Estado Islámico en Siria. En cualquier caso, tal intervención deberá ser meditada. Experiencias como la de Afganistán muestran que las operaciones militares por sí solas simplemente sirven para ganar tiempo y poner en cuarentena el problema. Son los líderes africanos principalmente los que deben hacer frente al reto de Boko Haram por el alto riesgo de contagio que presenta y por cuestiones puramente humanitarias, aunque para ello cuenten, como es natural, con apoyo de la Comunidad Internacional.

C. Otras reacciones internacionales:

Las Naciones Unidas se han mostrado especialmente sensibilizadas con la cuestión del lago Chad, sobre todo a partir de 2017, cuando se organizó una primera visita de los miembros del Consejo de Seguridad sobre el terreno. En marzo de 2018 tuvo lugar, bajo la presidencia de los Países Bajos, un debate¹⁰⁹ sobre la situación en la región del lago tras el cual se subrayó la necesidad de frenar el

¹⁰⁹ El debate puede verse íntegramente aquí: <http://webtv.un.org/watch/peace-and-security-in-africa-security-council-8212th-meeting/5756586260001/>

desastre. La resolución 2349/2017 sobre Paz y Seguridad en África¹¹⁰ refleja que el Consejo de Seguridad reconoce que los retos de la región están interconectados. Se ha puesto especial énfasis¹¹¹ en la lucha contra las raíces del problema: la pobreza, falta de educación, escasa gobernanza, falta de empleo y de desarrollo y el impacto del cambio climático en la economía de la región. Además, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha creado una iniciativa¹¹² llamada a combatir el extremismo violento en todas sus formas, aunque no contempla específicamente cuestiones climáticas, que son las que están afectando, de forma particular, al lago.

El Banco Africano de Desarrollo¹¹³, por su parte, ha invertido cerca de 160 millones de dólares en proyectos en la región para la lucha contra las crisis ecológicas y humanitarias. La UNESCO, mediante el proyecto Biosphere and Heritage of Lake Chad¹¹⁴ (BIOPALT), financiado precisamente por el Banco Africano de Desarrollo, trata de llevar a cabo un sistema de alerta temprana para prevenir inundaciones o sequías, así como medidas para la protección de los ecosistemas y para favorecer la cohesión social. También trata de priorizar actividades económicas centradas en los recursos regionales pero sin llegar a sobre explotarlos. Por ejemplo, se promueve crear reservas de la biosfera transfronterizas y se plantea la posibilidad de que se clasifique al lago como Patrimonio de la Humanidad, lo cual podría favorecer su protección.

Como subrayó en abril de este año José Graziano da Silva, Director General de la Organización para la Alimentación y la Agricultura¹¹⁵, «este conflicto no puede resolverse sólo con las armas. Se trata de una guerra contra el hambre y la pobreza en las zonas rurales de la cuenca del lago Chad». Desde la organización se ha propuesto una estrategia de respuesta (2017-2019) para la crisis de la Cuenca del Lago Chad¹¹⁶. El objetivo es restablecer la producción de alimentos

¹¹⁰ Resolución 2349/2017 : [http://undocs.org/es/S/RES/2349\(2017\)](http://undocs.org/es/S/RES/2349(2017))

¹¹¹ Lake Chad Basin: Briefing <https://www.whatsinblue.org/2018/03/lake-chad-basin-briefing-1.ph>

¹¹² Puede encontrarse un resumen aquí: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/plan_action.pdf, consultado el 22 de agosto de 2018.

¹¹³ African Development Bank reiterates support for Lake Chad Basin Heritage Project 25/07/2018 <https://www.afdb.org/en/news-and-events/african-development-bank-reiterates-support-for-lake-chad-basin-heritage-project-18367/>, consultado el 26 de julio de 2018.

¹¹⁴ Consultar programa aquí: <https://en.unesco.org/biopalt>

¹¹⁵ Cuenca del Lago Chad: hambre, pobreza y ausencia de desarrollo rural en la raíz de la crisis <http://www.fao.org/resilience/noticias-eventos/historia-detalle/es/c/881174/>

¹¹⁶ El documento completo está disponible aquí: <http://www.fao.org/emergencias/recursos/documentos/recursos-detalle/es/c/471497/>

para paliar el hambre severa y la dependencia exterior de la región. Así, mediante la distribución de semillas de cereales piensos para animales, las transferencias de dinero y atención veterinaria directa, los agricultores desplazados y los repatriados repondrán sus cosechas y reservas de alimentos. Sin embargo, aún existe un grave déficit en la ayuda internacional¹¹⁷ y continúa el nivel de dependencia respecto de dicha ayuda. Es necesario, pues, el restablecimiento de los mercados y la normalización económica¹¹⁸.

Otras organizaciones internacionales, como la Unión Europea, se han implicado de en la crisis a través de la financiación de proyectos en los países ribereños, especialmente en el norte de Camerún y Nigeria (en los estados de Yobe, Borno y Adamawa), en Chad y en Níger (Diffa). Aunque no se entrará en profundidad a analizar la política de cooperación de la UE en la región¹¹⁹, cabe señalar que el Fondo de Emergencia para África ha sido clave para llevar a cabo actividades ligadas a los servicios sociales básicos, a la seguridad e infraestructuras¹²⁰. Destaca, por ejemplo, GARSI SAHEL: proyecto europeo financiado por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, aprobado en 2017 y liderado por la Guardia Civil española. La presencia de la UE cobra forma también de proyectos de cooperación o de misiones como EUCAP Níger, misión civil cuyo objetivo es apoyar al país en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. En la misma línea, en 2011 se aprobó la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel¹²¹, y más recientemente, el Plan de Acción Regional para el Sahel¹²² (2015-2020). La Unión Europea además, se está planteando la posibilidad de redactar un Plan de Acción para el lago Chad. Esto combinaría una visión a largo plazo con la atención inmediata de las necesidades más acu-

¹¹⁷ El llamamiento humanitario de las Naciones Unidas para atender esta crisis en 2017 asciendía a 1.500 millones de dólares, más del doble que en 2016

¹¹⁸ La tragedia olvidada del lago Chad https://www.eldiario.es/cv/Intermon_Oxfam-Paula_San_Pedro-ONG-cooperacion_0_665283527.html

¹¹⁹ Pueden consultarse la actividad de la Unión Europea en la región aquí: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad_en

¹²⁰ actualmente se encuentra presente en la región a través de más de 59 proyectos de cooperación y la inversión de 700 millones de euros.

¹²¹ Ver Estrategia aquí: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

¹²² Ver Plan aquí: <http://www.consilium.europa.eu/media/21522/st07823-en15.pdf>

ciantes, como se hace a través de ayudas como el BORNO PACKAGE¹²³, específico para dicha región de Nigeria¹²⁴, consiente en material, formación sobre el terreno e intercambio de información.

D. Recomendaciones y lecciones aprendidas

Como se ha visto a lo largo de la exposición, la fragilidad climática está íntimamente ligada con la fragilidad política y securitaria de la región. La crisis del lago Chad y su gestión pueden dejar algunas lecciones que se podrían aplicar a futuro para evitar crisis similares, teniendo en cuenta los tanto los límites de la acción política como sus posibilidades. Es decir, si bien no es posible influir en la frecuencia de las lluvias o en el ritmo de evaporación de sus aguas, por ejemplo, sí que pueden implementarse una serie de medidas que limiten los fatales efectos de los cambios ambientales en la región y que toquen los aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales del problema.

Además de paliar las necesidades humanitarias urgentes y de combatir hasta derrotar al grupo terrorista Boko Haram, una serie de medidas han de ser tomadas con el objetivo de recuperar los medios de vida, los servicios básicos y el empleo en una atmósfera de paz regional.

Para combatirlo de forma efectiva, además de usar medios militares, hay que frenar su capacidad de atracción para nuevos miembros y frenar su posible expansión y colaboración con otros grupos terroristas que operan en la zona, como MUJAO (Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental), presente sobre todo en Malí. Creemos que hay que continuar estudiando la naturaleza de los actores no estatales de la zona. Entender cómo funcionan, sin asumir que se trata simplemente de grupos yihadistas al estilo del Estado Islámico, es fundamental para contrarrestar su actuación y para aplacarlos de la forma más adecuada posible, combinando los medios militares con los diplomáticos. Para combatir la inseguridad, se puede hacer partícipes a las propias comunidades, que podrían crear patrullas conjuntas para controlar el lago y sus islas. Estas podrían ser interétnicas, fomentando la confianza intergrupal, la comunicación

¹²³ <https://www.vanguardngr.com/2018/01/kudos-eu-borno-rehab-package/>

¹²⁴ https://ec.europa.eu/echo/where/africa/nigeria_en

y los contactos. Tampoco debe olvidarse la gestión del post-conflicto y la reintegración de los civiles, de uno y otro bando. Debe ponerse el foco en el desarme y la reinserción social.

En el ámbito de la gobernanza, conviene llevar a cabo un trabajo sobre el terreno por parte de los Estados ribereños, de forma que las comunidades sientan su presencia y preocupación por los problemas a los que hacen frente. Esta presencia no debe ser tan solo policial o de funcionarios recolectando impuestos, sino que se manifestaría en forma de escuelas y servicios sociales básicos. No deben olvidarse, tampoco, las infraestructuras. La construcción de las mismas o la mejora de las ya existentes mostrará a los pobladores del lago la preocupación del Estado por sus ciudadanos y aplacará la sensación de haber sido olvidados: las áreas rurales remotas deben de ser plenamente participes de la actividad económica del Estado.

La presencia del Estado, como se ha mencionado, debe ser patente y neutral. No puede favorecerse a determinados grupos por encima de otros, lo que crea recelos y aumenta la desconfianza y la tendencia al conflicto. Debe percibirse un Estado neutral, sensible a las necesidades y diferencias de sus habitantes: esto dotará a las autoridades estatales de legitimidad y permitirá, por ejemplo, gestionar con mayor facilidad el post-conflicto. Puede hacerse partícipes a las autoridades locales tradicionales, creando instancias de encuentro y diálogo con el Estado central. En ellas debe de poder participar la sociedad civil, de forma que deben existir canales de comunicación adecuados para ello.

Se requiere una adaptación de las comunidades al cambio climático y toma en consideración de este aspecto en cualquier medida que se tome, ya sea en la lucha contra el extremismo violento como en la reconstrucción de la paz. Si tanto la actividad económica como el equilibrio social se sustentan en aspectos altamente sensibles a los cambios ambientales, estos habrán de ser tenidos siempre en cuenta, impartiendo a las poblaciones, por ejemplo, formación en prácticas ecológicamente sostenibles, como la acuicultura o técnicas agrícolas menos intensivas y más resistentes a la sequía. De esta forma no solo se garantiza la seguridad alimentaria en caso de crisis climática, sino que además la actividad económica de la región podrá continuar en dichas circunstancias y no se tambalearán las formas de vida ante un cambio impredecible del patrón de lluvias. Uno de los

aspectos en los que más se está insistiendo es en la reforestación para restaurar la vegetación en torno al lago¹²⁵. El PNUD ya ha colaborado en la reforestación de más de 4.000 hectáreas de tierras en la región.

Por otro lado, las necesidades de la sociedad civil han de ser atendidas: desde las más acuciantes, como la atención sanitaria y psicológica para las víctimas, hasta aquellas que actualmente han sido desatendidas por la situación de emergencia que se vive en el lago. Una de las necesidades es atender a los jóvenes de la región. Las altas tasas de desempleo, la falta de perspectivas laborales o familiares, especialmente en áreas rurales y remotas, es un reto de primer orden. Esto es especialmente importante en la gestión del posconflicto, donde los jóvenes que dejen las armas para reintegrarse en sus sociedades deben ser dotados de instrumentos y estrategias concretas de vida para evitar una posible re-radicalización: trabajar en estrategias de empleo y reinserción juvenil es, pues, clave.

Pero además, la Comunidad Internacional puede poner el foco en dar apoyo a estos Estados para reconstruir su propia autoridad, cooperar con fuerzas de seguridad e implementar ejemplos de buenas prácticas. Así, ante desastres naturales o ante cualquier circunstancia adversa, el Estado no será sustituido por actores no estatales que presten servicios básicos para granjearse apoyos o que exploten las tensiones que ya existen entre comunidades. Esto exige que los ribereños articulen sistemas efectivos de prestación de servicios básicos y un sistema justo de redistribución de la riqueza regional.

La cooperación transfronteriza es clave para el éxito de cualquier iniciativa, por lo que conviene establecer un diálogo de autoridades locales, descentralizadas, de los cuatro ribereños. La cooperación debe atajar, principalmente, aspectos como el tráfico ilegal de personas o el crimen organizado transnacional, a través, por ejemplo, de patrullas conjuntas en las fronteras o de ejercicios que fomenten la confianza entre fuerzas de seguridad de diferentes Estados. El establecimiento de la Fuerza Multinacional Conjunta es un buen comienzo, pero la colaboración no debe limitarse al ámbito de la lucha contra el terrorismo.

¹²⁵ UNDP, Cómo frenar la reducción del lago Chad (Op. Cit.) consultado el 23 de agosto de 2018.

Finalmente, cabría señalar que existen una serie de oportunidades para España en la región, especialmente para consolidar nuestra presencia en un área que es fuente tanto de retos como de oportunidades en el ámbito de la seguridad. Nuestro país participa y apoya iniciativas como GARSÍ SAHEL y G-5 Sahel para estabilizar la región. También está presente a través de los proyectos de la UE y, muy notoriamente, a través de la figura de Ángel Losada, Representante Especial de la Unión Europea para el Sahel, quien ha incidido en que la seguridad de Europa pasa por la seguridad del Sahel, que es la frontera avanzada de Europa¹²⁶. Podría valorarse, por ejemplo, la apertura de una antena diplomática en Chad para cooperar más directamente con este país. La experiencia española en materia de lucha contra el terrorismo puede reforzar las capacidades de los ribereños en la prevención del extremismo violento y la lucha contra la radicalización. Si bien España está presente en el ámbito de la ayuda humanitaria¹²⁷, se podría colaborar con estos países a medio plazo enviando a expertos españoles en materia antiterrorista, pero también en ámbitos como la acuicultura o, por ejemplo, las energías renovables.

¹²⁶ Ángel Losada: «El Sahel es la frontera avanzada de Europa», La Vanguardia, 29 de julio 2018, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180729/451156827590/el-sahel-es-la-frontera-avanzada-de-europa.html> consultado el 2 de agosto 2018.

¹²⁷ Estrategia Humanitaria 2018-2019 para el Sahel y la crisis del lago Chad Se puede consultar aquí: http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/180309_estrategia_humanitaria_Sahel_lago_chad.pdf

V. CONCLUSIÓN

Como se ha visto a lo largo de esta exposición, en la región del lago Chad, una serie de fenómenos que se solapan están contribuyendo a la generación de una situación de crisis como nunca antes se había visto. La crisis ambiental, que ha provocado escasez de recursos, ha aumentado las tensiones sociales por acceder al agua y a la tierra. Esta escasez enciende conflictos sociales y fomenta desplazamientos internos de miles de personas para conseguir agua y alimento. Y Boko Haram se está aprovechando de este contexto para afirmar su presencia, ya que los Estados están ausentes y su autoridad es cuestionada. Así, el territorio es perfecto para llevar a cabo actos criminales, como tráfico ilegal de armas o drogas. Pero es que además, el medio físico del lago, con marismas, islas laberínticas y superficies cambiantes, es el lugar perfecto para que el grupo se refugie y no sea frenado, lo cual alimenta el bucle de violencia e inseguridad.

La degradación de los medios de vida tradicionales y la destrucción económica hacen que los terroristas sean considerados unos empleadores interesantes: los jóvenes sin perspectivas económicas son fácilmente reclutados. Estos propagan la violencia y dificultan aún más que una actividad normal pueda desarrollarse al empezar muy jóvenes a delinquir, abandonando así sus oficios y actividades tradicionales.

El cambio climático es solo uno de los factores que agudizan la fragilidad del lago y que explican la aparición de Boko Haram. Pero dibujar la crisis del lago Chad como una crisis de seguridad ligada exclusivamente al cambio climático y a la radicalización yihadista aparta del foco los graves problemas sociales y económicos que atraviesa la región¹²⁸. No puede olvidarse el papel que juegan

¹²⁸ CONNOR, G., «Violent extremism in the Lake Chad Basin: understanding the drivers of the Boko Haram insurgency», NUPI report n° 8, 2017, Norwegian Institute of International Affairs, (pg.5).

en la propagación de la violencia las fuerzas de seguridad estatales, la destrucción de los mecanismos de resolución de controversias, la marginación o la corrupción en que se halla inmersa la región.

Los Estados ribereños deben poner mayor énfasis en solucionar estos aspectos, sobre los que sí se podría actuar, en lugar de poner el foco exclusivamente sobre el cambio climático y sus perversos efectos. Se hace necesario, pues, un análisis a futuro sobre esos aspectos, teniendo siempre en cuenta la naturaleza variable del lago. Si los recursos naturales escasean, sea cual sea el motivo, aquellos que son capaces de manejarlos se harán con el poder. Este pensamiento alimentará de nuevo la competencia entre grupos o la aparición de nuevos actores no estatales que puedan, mediante el recurso a la violencia, hacerse con el control. De nuevo, la fragilidad y la violencia van de la mano: se trata de un círculo vicioso que debe ser frenado.

Si no se hace frente a la crisis en conjunto, el problema no se solucionará y es posible incluso que se extienda a otros territorios susceptibles de sufrir radicalización política y religiosa. Evidentemente, iniciativas como la Fuerza Multinacional Conjunta para luchar contra Boko Haram son positivas, ya que paulatinamente contribuyen al desgaste y a una eventual derrota del terrorismo, pero no son suficiente. Es necesario emprender acciones en otros ámbitos como el contraterrorismo, la des-radicalización, desmovilización o reintegración de los implicados. Los Estados han de invertir en seguridad, pero también en la creación de bases sociales sólidas para la creación de aparatos estatales potentes que dominen su propio territorio. Ello implica prestar atención al respeto de los Derechos Humanos en su propio territorio, también por parte de sus fuerzas de seguridad, acusadas de haber incurrido en violaciones de los mismos.

La situación, de hecho, puede ser considerada como una oportunidad para los Estados ribereños. Una buena gestión de la crisis, tanto a nivel nacional como transfronterizo, no solo estrecharía sus lazos internacionalmente, sentando un precedente muy positivo para futuras colaboraciones. También estarían mostrando a su población que tienen decisión y capacidad de responder frente al conflicto. Se podría así reconstruir una relación con sus propios nacionales que actualmente se encuentra rota por la falta de confianza en los Estados.

La crisis del lago Chad es un reto, un aviso de los efectos de la falta de gobernanza y de la fragilidad climática. Nos recuerda la importancia del Estado, de la previsión política y de la cooperación transfronteriza. Nos muestra, con extrema crudeza, los peligros de la radicalización, la pobreza y el crecimiento demográfico descontrolado. Poniendo remedio a las causas de la fragilidad estructural del lago podrá combatirse, no solo el terrorismo, sino cualquier otra amenaza futura.

BIBLIOGRAFÍA

AMALI, A. & SANI BALA, M. & ADEYEMI ADENIJI, F. (2016). Dying lake Chad: adaptive strategies to climate change and water scarcity of the lake chad basin. 2nd World Irrigation Forum: Water Management in a Changing World, Role of Irrigation for Sustainable Food Production, At Chiang Mai, Thailand.

COE, M. T., y J. A. FOLEY (2001), Human and natural impacts on the water resources of the Lake Chad basin, *J. Geophys. Res.*, 106(D4), 3349—3356

COHEN, C. (2015). Boko Haram, une impossible sociologie politique: Un groupe armé catalyseur de la violence armée régionale. *Afrique contemporaine*, no 255,(3), 71-87.

COMOLLI V.: The evolution and impact of Boko Haram in the Lake Chad Basin, en *The Lake Chad Basin: an overlooked crisis? Humanitarian Exchange* Number 70 October 2017

CONNOR, G., «Violent extremism in the Lake Chad Basin: understanding the drivers of the Boko Haram insurgency», NUPI report n° 8, 2017, Norwegian Institute of International Affairs

FAO, Lake Chad Basin crisis: Response strategy (2017—2019), marzo 2017.

FOREST, J. Confronting the Terrorism of Boko Haram in Nigeria, en JSOU Report No. 12-5; Joint Special Operations University Report No. 12-5 (2012).

FREITAS, A. 2013. Water as a stress factor in sub-Saharan Africa. European Union Institute of Security Studies Brief, Issue 12

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP), The Lake Chad Basin Aquifer System, October 2013.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). 2001: Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, n° 252, Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict. Septiembre, 2017.

KAFUMBATA, D., JAMU, D., & CHIOTHA, S. (2014). Riparian ecosystem resilience and livelihood strategies under test: lessons from Lake Chilwa in Malawi and other lakes in Africa. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 369(1639), 20130052.

LAKE CHAD BASIN COMMISSION (LCBC) Cameroon, Central African Republic, Chad, Libya, Niger, and Nigeria; Lake Chad Development and Climate Resilience Action Plan, November 13, 2015

LAKE CHAD BASIN COMMISSION, Lake Chad Basin Vision 2025,

LANZER, T.: The Lake Chad crisis: drivers, responses and ways forward, en *The Lake Chad Basin: an overlooked crisis?* Humanitarian Exchange Number 70 October 2017.

LEMOALLE y MAGRIN (dir.), 2014. Le développement du lac Tchad. Situation actuelle et futurs possibles, CBLT, Marseille, IRD Editions

LOSADA FERNÁNDEZ, A.: El Sahel: un enfoque geoestratégico. Real Instituto Elcano, ARI 95/2018—2/8/2018

MAGRIN G. y PÉROUSE DE MONTCLOS M.A. Crise et développement La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram, Agence Française de Développement, 2018

MAHMOOD, O. & NDUBUISI A. (2018). Factional Dynamics within Boko Haram, SS Research report, July 2018.

NAGARAJAN, C.; POHL B., RÜTTINGER, L, VIVEKANANDA J., WALL M. and WOLFMAIER S. 2018: Climate-Fragility Profile: Lake Chad Basin. Berlin: adelphi.

NETT, K. and RÜTTINGER, L. 2016: *Insurgency, Terrorism and Organised Crime in a Warming Climate. Analysing the Links Between Climate Change and Non-State Armed Groups*. Berlin: adelphi.

OCHA Lake Chad basin: CRISIS UPDATE, No. 24 May—June 2018.

ODADA, E., OYEBANDE, L. and OGUNTOLA, J. 2006. *Lake Chad: Experience and lessons learned brief*. International Lake Environment Committee Foundation, Kusatsu, Japan.

OECD (2018), *States of Fragility 2018*, OECD Publishing, Paris,

OKPARA, U.& STRINGER, L.& DOUGILL, A.J (2016). *Lake drying and livelihood dynamics in Lake Chad: Unravelling the mechanisms, contexts and responses*. *Ambio* (2016) 45: 781.

ONUOHA, F. (2009). *Environmental Degradation, Livelihood and Conflicts: A Focus on the Implications of the Diminishing Water Resources of Lake Chad for North-Eastern Nigeria*. *African Journal on Conflict Resolution*. 8.

PALACIÁN DE INZA B. *La cuenca del lago Chad, en Panorama geopolítico de los conflictos 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

RUDINCOVÁ K., *Desiccation of Lake Chad as a cause of security instability in the Sahel región*, *GeoScape* 11(2)—2017: 112—120 doi: 10.1515/geosc-2017-0009

RÜTTINGER, L.; STANG G., SMITH D., TÄNZLER D., VIVEKANANDA J. et al. 2015: *A New Climate for Peace—Taking Action on Climate and Fragility Risks. Executive Summary*. Berlin/London/ Washington/Paris: adelphi, International Alert, The Wilson Center, EUISS

SALEH YACOUB, M. 2015. «Boko Haram: Religion et politique au Nigeria et dans le Bassin Tchadien.» *Revue Scientifique du Tchad*, 1(7): 91—105

STRINGER, L.C. *Progress in Development Studies* 15, 4 (2015) pp. 308—325, *Conflicts about water in Lake Chad: Are environmental, vulnerability and security issues linked?* Uche T. Okpara, Sustainability Research Institute, School of earth and environment, University of Leeds.

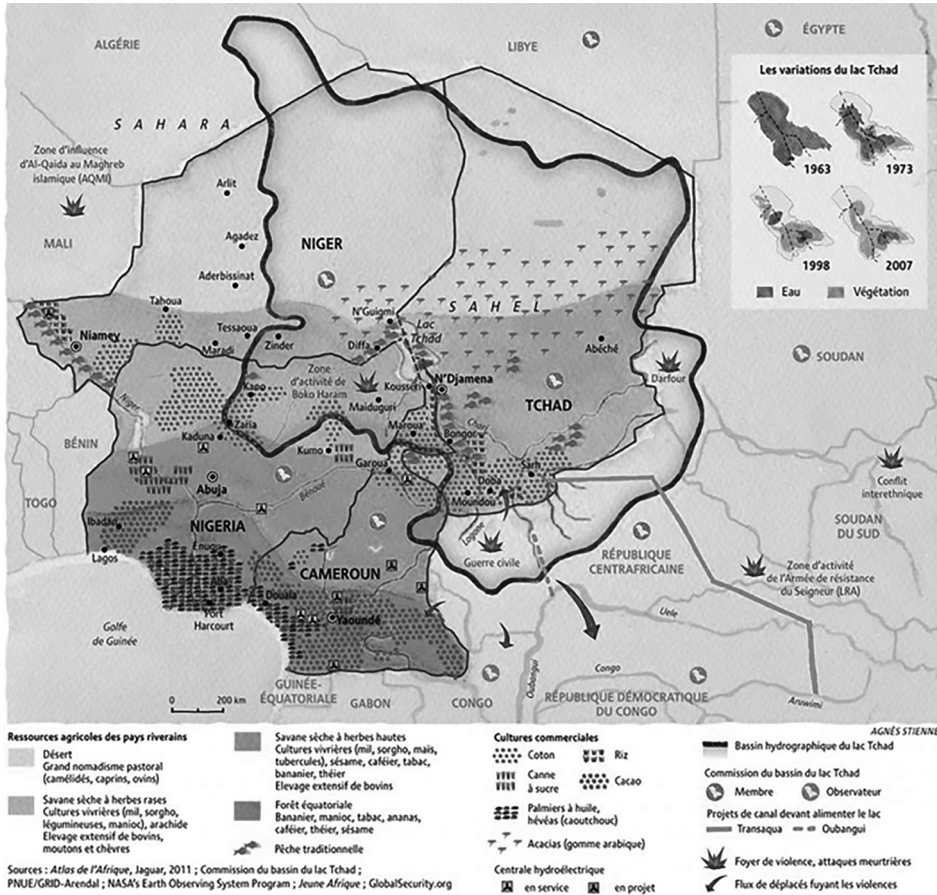
TAUB, B., *Lake Chad: The World's Most Complex Humanitarian Disaster*, *The New Yorker* (2017).

VIVEKANANDA J., y BORN C. Lake Chad Region Climate—related security risk assessment July 2018, ADELPHI.

VIVEKANANDA, J. Climate change, conflict and crisis in Lake Chad, en European Security and Defence Union journal, 2017.

WORLD FOOD PROGRAM. «Lake Chad Basin: Socio-economic analysis of the Lake Chad Basin Region, with focus on regional environmental factors, armed conflict, gender and food security issues». Abril, 2016.

ANEXO I: MAPA REGIONAL



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Las negociaciones
del nuevo marco financiero plurianual:
Los instrumentos
de financiación exterior.
Una oportunidad
para relanzar el proyecto europeo**

Gabriel de Cáceres Cabrero

RESUMEN

La Unión Europea atraviesa una de las crisis más profundas desde su fundación. Necesitada de reformas para poder hacer frente a los retos y amenazas que se ciernen sobre ella, las divisiones internas y el creciente descontento popular dificultan su realización. En los últimos meses se han planteado diversas propuestas para relanzar el proyecto europeo. Ante los obstáculos para llevar adelante una reforma de los tratados, el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 puede convertirse en un poderoso instrumento para abordar a las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos, ayudando así a relanzar el proyecto europeo.

Directamente vinculado a muchos de los retos internos para la Unión se encuentra un escenario internacional crecientemente complejo e inestable, empezando por una vecindad europea marcada en los últimos años por una serie de crisis que han tenido un impacto directo en la Unión. A la luz de estos cambios, y a tenor de las diversas estrategias e iniciativas a nivel interno e internacional para hacer frente a los principales retos y amenazas globales—Estrategia Global de la Unión Europea, Agenda 2030, Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo—, la Comisión Europea ha planteado para el próximo MFP una nueva arquitectura de los instrumentos de financiación de la acción exterior europea. Se trata de una propuesta ambiciosa, en la que destaca la superación de la división entre instrumentos geográficos y temáticos en favor de un instrumento único—junto el IPA III y el instrumento de ayuda humanitaria— con la flexibilidad y la eficacia suficientes para promover y defender los intereses y valores de la Unión en el mundo. Una nueva arquitectura que propone la eliminación, entre otros, del Instrumento de Vecindad de la UE —con las diversas dudas que ello suscita—,

y la presupuestarización del Fondo Europeo de Desarrollo, el cual entrará en una nueva fase tras la salida del Reino Unido de la UE y la reforma del marco post-Cotonou a partir de 2020.

La Comisión confía en terminar las negociaciones del nuevo MFP—incluida, por tanto, la negociación de los instrumentos de financiación de la acción exterior— antes de la celebración de las próximas elecciones europeas. La experiencia de las negociaciones anteriores invita a pensar que éstas no concluirán hasta el momento último de vigencia del período actual, pero ciertamente la incertidumbre ante el resultado electoral del próximo mayo es una variable a tener en cuenta. El auge de los partidos euroescépticos o abiertamente antieuropeos complicaría considerablemente la negociación.

En tanto que colegislador e histórica autoridad presupuestaria, el Parlamento Europeo es una pieza clave en los trílogos que se vayan iniciando. A la luz de los debates en Pleno, comisión y los grupos de trabajo ad hoc, así como de los informes de propia iniciativa aprobados por el Pleno del Parlamento, se pueden entrever algunas de las prioridades de la Cámara de cara a dicha negociación. En líneas generales, una actitud positiva ante una mayor flexibilización de los instrumentos de acción exterior, pero sin caer en una sobre-flexibilización que difumine políticas de carácter esencial para la Unión como es la política de vecindad, junto a una apuesta por unos instrumentos más coherentes, marcados por una mejor rendición de cuentas, una visión estratégica y coherente y una mayor visibilidad en el exterior.

INTRODUCCIÓN

El 16 de septiembre de 2016 en Bratislava y el 25 de marzo de 2017 en la Declaración de Roma, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la Unión Europea—salvo el Reino Unido— expresaron su acuerdo sobre una agenda positiva para la Europa de los 27. La Unión se enfrenta a importantes retos y amenazas dentro y fuera de sus fronteras en un entorno de creciente desconfianza e incertidumbre sobre el futuro de la Unión tal y como la conocemos hoy. El próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) es un momento decisivo para poner en marcha una agenda positiva, al mismo tiempo que una prueba de fuego para la unidad de la UE y para establecer los instrumentos necesarios para actuar en un mundo cambiante.

Los principales ámbitos de preocupación de los ciudadanos europeos —terrorismo, migración, energía, empleo— tienen una cada vez más evidente dimensión internacional cada vez más evidente de manera que muestran la creciente interrelación entre la política interior y la política exterior. En el contexto del próximo MFP, la Comisión Europea presentó el pasado 14 de junio una batería de propuestas para la renovación —vía reglamentos— de los diferentes instrumentos de financiación de la acción exterior. Estas propuestas constituyen una reforma importante de los objetivos y prioridades de la asistencia financiera exterior de la Unión, la cual se plantea en línea con la Estrategia Global de la UE y del nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo, así como con la aprobación de importantes acuerdos y compromisos internacionales como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la Agenda 2030 o la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Estructura

La presente exposición se estructura en tres capítulos diferentes. En primer lugar, se aborda la situación actual de la Unión Europea, las oportunidades que plantea el nuevo MFP para reactivar el proyecto europeo y la estructura actual de la dimensión exterior de dicho MFP—la actual Rúbrica IV—. Además, se subrayan algunas de las lecciones extraídas de los informes de revisión de los instrumentos de financiación exterior de dicha Rúbrica, realizados por la Comisión Europea, a los efectos de comprender mejor los cambios que la Comisión plantea para el próximo MFP. En el segundo capítulo se analiza la nueva configuración de la Rúbrica «Vecindad y el mundo» y, en particular, la propuesta de la Comisión de fusionar la mayoría de los instrumentos actuales en un único instrumento. Una vez presentadas por parte de la Comisión sus propuestas de reforma se abre ahora una intensa etapa de negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo. En la tercera parte de este trabajo se ha querido realizar un análisis de los principales pronunciamientos del Parlamento Europeo de cara a la negociación de esta nueva arquitectura de los instrumentos de acción exterior de la UE. Su posición como colegislador e institución clave en materia presupuestaria, junto a su apoyo constante al refuerzo del papel de la Unión como actor global y creciente peso político en materia exterior, hacen que resulte de todo punto relevante conocer sus opiniones y preocupaciones.

Metodología

Para la elaboración de este trabajo se han analizado diversas fuentes escritas, tanto en formato físico como en Internet, desde manuales y libros, pasando por diferentes artículos e informes y otras publicaciones, principalmente dedicadas a la Unión Europea, así como documentos de órganos oficiales como el MAEUEC, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o el Servicio Europeo de Acción Exterior, de numerosos *think tanks* como el Real Instituto Elcano, el European Council on Foreign Relations, Carnegie Europe o el European Think Tanks Group.

Dado que el tema escogido para el análisis está marcado por su profunda actualidad, las publicaciones relacionadas con la negociación en curso del MFP son limitadas y las respuestas públicas por parte de los actores implicados son aún escasas a la espera de poder fijar sus posiciones definitivas. Por ello han re-

sultado de capital importancia las diversas entrevistas mantenidas, tanto por teléfono como en persona, con diversos funcionarios públicos y otros miembros del personal de las instituciones y órganos citados previamente, cuya ayuda y sugerencias han resultado de extraordinario valor para la realización de este trabajo.

CAPÍTULO I. UNA UNIÓN EUROPEA EN ENTREDICHO

I.1. Contexto actual

Durante los últimos años el proyecto europeo se ha visto debilitado, en primer lugar, por una crisis financiera que puso en cuestión la existencia misma del euro; en segundo lugar, por una crisis de refugiados y migratoria que ha agudizado las tensiones internas entre los Estados Miembros y sometido a una intensa presión al espacio sin fronteras interiores europeo; y, en tercer lugar, por el referéndum sobre el Brexit que ha expuesto crudamente la posibilidad de una reversibilidad del proceso de integración continental. El auge del populismo y el nacionalismo —causa y/o consecuencia, según los casos y con distintas intensidades, de todas las crisis anteriores— han emergido como amenaza transversal. Y todo ello se ha ido produciendo en un contexto de creciente inestabilidad e incertidumbre internacional, con una especial incidencia causada por las crisis surgidas en la inmediata vecindad europea.

Como señalara Federica Mogherini, Vicepresidenta de la Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad de la Unión Europea (UE), en su prólogo a la «Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea»: *«Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y sin embargo nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nuestras fron-*

teras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos»¹. Y, a continuación, en el arranque de la propia Estrategia, tanto en su resumen ejecutivo, como posteriormente en el inicio del cuerpo de la Estrategia, se señala: «Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho»².

Dejando al margen las distintas reformas llevadas a cabo para hacer frente a la crisis financiera de la zona euro (aquella construcción de los botes salvavidas conforme el barco se hundía, en expresión del Presidente del Consejo Europeo en aquellos años, Herman Van Rompuy³), lo cierto es que el voto favorable al «brexit» y, en cierta medida, la política exterior establecida por el Presidente de los Estados Unidos Donald Trump han acelerado un proceso de reflexión y la concepción de iniciativas de acción en el seno de la UE en aras de una reforma más profunda de la Unión, a los efectos de dotarla de nuevas estructuras, financiación e instrumentos que le permitan hacer frente a los retos actuales. Destacan en este sentido el Libro Blanco para el futuro de la Unión de la Comisión Europea y sus célebres cinco escenarios⁴, así como la Declaración de Bratislava de septiembre de 2016 en la que se comenzaba señalando el «momento crítico para nuestro proyecto europeo»⁵. Además, por su relevancia, es preciso hacer mención a la cumbre cuadripartita de Versalles—Francia, España, Alemania e Italia— en marzo de 2017, el discurso del Presidente Emmanuel Macron en la Sorbona⁶, o la más reciente Declaración de Meseberg del pasado junio en la que Francia y Alemania han expuesto un paquete de propuestas de reforma para la UE⁷.

¹ Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

² Ibid: pág. 7 y 1

³ Van Rompuy, H. (2014) «L'Europe dans la tempête», Racine. Pág 11.

⁴ Libro Blanco sobre el futuro de Europa, Comisión Europea, marzo de 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

⁵ Declaración de Bratislava, Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, Bratislava, 16 de septiembre de 2016: <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>

⁶ Discurso del Presidente Emmanuel Macron, Universidad de la Sorbona, septiembre de 2017: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

⁷ Declaración de Meseberg, 19 de junio de 2018: <https://uk.diplo.de/uk-en/-/2109214>

Efectivamente la Unión necesita reformas para poder hacer frente a los retos y amenazas internos e internacionales a los que se enfrenta—completar la unión bancaria, reforzar el pilar de asilo y migración, agilizar los procesos de toma de decisión y las instituciones de gobierno, etc.—, tratando de recuperar consecuentemente su conexión con los ciudadanos, asumiendo de nuevo el papel de una UE útil que ayude a resolver problemas y que no sea vista como el origen de los mismos. Sin embargo, como se señalaba anteriormente, la crisis financiera de 2009 y la de los refugiados e inmigrantes de 2015-2016 han agudizado las divisiones internas y la caída del apoyo social—ahí están como ejemplos más elocuentes los resultados electorales y los últimos referéndums celebrados en Europa—, lo cual hacen impensable en la actualidad cualquier iniciativa de reforma de los tratados que adaptara la UE para los retos y amenazas citados, haciendo incluso difícil la adopción de cualquier tipo de reforma.

Así, la mayoría de las contribuciones gubernamentales e institucionales realizadas en este reciente debate sobre la reforma de la UE se han planteado sobre la base de que en los próximos años la actualización de los tratados no es una opción. La clásica noción de que «los saltos adelante» en la UE se hacen siempre de la mano de una reforma de los tratados (siguiendo además la lógica de una «Unión cada vez más estrecha», introducida ya en los Tratados de Roma) ha quedado relegada a un segundo plano, lo cual va a limitar significativamente la ambición en las reformas del proyecto europeo, al mismo tiempo que, siguiendo al embajador Pierre Vimont⁸, parece animar posibles propuestas de integración y cooperación a diversas velocidades en favor de una «Europa flexible», con el consiguiente riesgo de tensiones en su cohesión.

Dicho lo cual, y a pesar de la situación descrita, en la actualidad está en marcha una importante negociación que definirá las prioridades y objetivos de la Unión para los próximos años, medirá su nivel de ambición y establecerá los medios para alcanzar aquéllos. Efectivamente, no estamos ante una reforma de la Unión como se planteaba anteriormente, pero sí ante una negociación que obligará a pasar de las declaraciones a los hechos, a negociar dónde se «va a poner el acento», cómo se van a abordar cuestiones estructurales y de gran calado en

⁸ Vimont, P., (2018), «Flexibility is not Europe's Miracle Solution», Carnegie Europe: <https://carnegieeurope.eu/2018/06/26/flexibility-is-not-europe-s-miracle-solution-pub-76681>

el seno de la Unión—como es la política agrícola, las políticas de cohesión, la economía digital, la gestión de la migración, la seguridad y la defensa europeas, etc—. Pero, por encima de todo, será una prueba de fuego para la UE y la solidaridad entre sus Estados Miembros.

El resultado de la misma pondrá sobre la mesa iniciativas, proyectos y acciones que, si son acertadas, ayudarán a solventar muchos de los retos a los que se enfrenta la UE, haciendo así posible que los ciudadanos recuperen su confianza en ella, la vean como un instrumento útil que ayuda a mejorar sus vidas, rompiendo con el discurso aislacionista de los populismos europeos y abriendo la vía para las futuras reformas de calado, incluso de los tratados, de la Unión. Nos referimos a la negociación del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027.

Una vez cada siete años, la Unión Europea decide sobre su futuro presupuesto a largo plazo: el marco financiero plurianual. El próximo de estos presupuestos, que comenzará el 1 de enero de 2021, será el primero para la Unión Europea de 27. En los años ochenta del siglo pasado se tensaron las relaciones entre las instituciones debido a un creciente desajuste entre recursos y necesidades. El concepto de una perspectiva financiera plurianual surgió en un intento de apaciguar estas tensiones, reforzar la disciplina presupuestaria y optimizar la ejecución mediante una mejor planificación⁹. Con el Tratado de Lisboa, el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a un acto jurídicamente vinculante. Además de fijar «los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», el TFUE prevé que el MFP establezca «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual». El Reglamento sobre el MFP está acompañado de un acuerdo interinstitucional que abarca los ámbitos de la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión financiera. El quinto MFP, que es el vigente y cubre el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013, siendo el primero en ser adoptado de conformidad con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa.

⁹ Fichas técnicas del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

Siguiendo al profesor Stefan Lehne¹⁰, «el MFP tiene esencialmente tres funciones: fija el montante total de lo que gastará la UE, decide de dónde vendrá el dinero y define en qué será gastado». Anteriormente hablábamos de prioridades, de ambiciones y, como señala el profesor Lehne, lo que se gasta está directamente relacionado al debate sobre el futuro de la UE, en tanto en cuanto el MFP muestra en términos económicos «cuánta Europa habrá» en los próximos años y cuál es, en este sentido, el nivel de ambición de los Estados miembros al respecto, cuestión particularmente espinosa, al menos desde un punto de vista estrictamente presupuestario, como consecuencia de la salida del Reino Unido de la Unión¹¹. Además,— si bien no es objeto de este trabajo— se ha planteado la opción de que se introduzcan unos criterios de condicionalidad a los efectos de reforzar el respeto a la democracia y el Estado de derecho en la Unión lo que tensará considerablemente su negociación.

Así, como señalara la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo «Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020»—Contribución de la Comisión a la reunión informal de dirigentes de 23 de febrero de 2018—: *«Es un momento en el que los dirigentes han de comprometerse, desde el punto de vista financiero, con el tipo de Unión que quieren. Este momento es siempre importante, pero es doblemente vital en estos tiempos, en los que Europa se encuentra inmersa en un debate fundamental sobre la evolución que debe experimentar la Unión en los próximos años. Tenemos una oportunidad de elegir qué Europa queremos y de decidir adoptar un presupuesto que nos ayude a construirla»*¹².

¹⁰ Lehne, S., (2018), «EU reform: does everything have to change for things to remain the same?», Carnegie Europe: <https://carnegieeurope.eu/2018/07/19/eu-reform-does-everything-have-to-change-for-things-to-remain-same-pub-76871>

¹¹ Núñez Ferrer, Jy Rinaldi, D. (2016), «The impact of Brexit on the EU budget: a non-catastrophic event», CEPS policy brief número 327. <https://www.ceps.eu/publications/impact-brexit-eu-budget-non-catastrophic-event>

¹² Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo «Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020»—Contribución de la Comisión a la reunión informal de dirigentes de 23 de febrero de 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6229-2018-INIT/es/pdf>

I.2. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027¹³

El pasado 2 de mayo la Comisión Europea presentó las líneas maestras del próximo MFP 2021-2027¹⁴, habiéndose presentado posteriormente con mayor precisión las propuestas para las distintas rúbricas. En comparación con el MFP anterior estas rúbricas pasan de ser cinco a siete, agrupando los principales retos, a los que se enfrenta la UE:

	MFP 2014-2020	MFP 2021-2027
Rúbricas	1.—Crecimiento inteligente e inclusivo. 1A.—Competitividad para el crecimiento y el empleo. 1B.—Cohesión económica, social y territorial. 2.—Crecimiento sostenible: recursos naturales. 3.—Seguridad y ciudadanía. 4.—Europa Global. 5.—Administración	1.—Mercado único, innovación y digital 2.—Cohesión y valores. 3.—Recursos naturales y medio ambiente. 4.—Migración y gestión de fronteras. 5.—Seguridad y defensa. 6.—Vecindad y el mundo. 7.—Administración pública europea.

La Comisión ha propuesto un presupuesto a largo plazo de 1.135.000 millones de euros en compromisos (a precios de 2018) para el período comprendido entre 2021 y 2027, lo que corresponde al 1,11 % de la renta nacional bruta (RNB) de la EU-27. Expresados en precios corrientes (teniendo en cuenta la inflación), el coste ascendería a 1.279.000 millones de euros en créditos de compromiso.

Al mismo tiempo, la propuesta de la Comisión tiene en cuenta el impacto de la retirada del Reino Unido, a través de una combinación de reducciones/reasignaciones y de un aumento de los gastos. Para ello, la propuesta incluye reducciones de aproximadamente el 5% en los programas de la política agrícola común y de la política de cohesión, ya que cuentan con las mayores dotaciones financieras. En términos reales, el futuro presupuesto a largo plazo es similar al que ahora está en vigor para el periodo 2014-2020, habida cuenta de la in-

¹³ Comisión Europea, «EU Budget for the future»: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en

¹⁴ Expansión, 2 de mayo de 2018: <http://www.expansion.com/economia/2018/05/02/5ae993bee2704ea5768b45c2.html>

clusión—la «presupuestarización»— del Fondo Europeo de Desarrollo, como veremos posteriormente.

La Comisión propone un incremento de los gastos, fundamentalmente a través de recursos adicionales, pero también mediante reasignaciones (proporcionalmente, aproximadamente el 80% y el 20% respectivamente) para financiar nuevas prioridades acuciantes—economía digital, seguridad y lucha contra el terrorismo, gestión de la migración— y reforzar los programas existentes con un claro valor añadido europeo. Estas prioridades, como veíamos anteriormente, son el resultado del debate iniciado con el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, al que siguieron la Declaración de Bratislava y la Declaración de Roma de marzo de 2017¹⁵, así como las distintas propuestas procedentes de los Estados Miembros—algunas de ellas ya citadas— y de la sociedad civil.

Consecuentemente, si bien las políticas agrícola-medioambiental y de cohesión siguen ocupando una posición predominante en términos de financiación en el presupuesto general (siguen siendo los dos grandes pilares del presupuesto: en torno al 30% en el primer caso— 337.000 millones de euros— y al 34% en el segundo— 392.000 millones de euros-), como destacó la Comisión en su presentación del 2 de mayo¹⁶:

- Se incrementa en casi 9 veces el valor de las inversiones en la transformación digital y en las redes digitales hasta alcanzar un importe de 12.000 millones de euros (complementado por la inversión apoyada por el Fondo InvestEU mediante préstamos, garantías y otros instrumentos financieros);
- se aumenta a más del doble los programas orientados a los jóvenes (como Erasmus +, con 30.000 millones de euros, y el Cuerpo Europeo de Solidaridad, con 1.300 millones de euros), incluidos 700 millones de euros de apoyo al billete Interrail para los jóvenes;
- se triplica prácticamente el gasto en la gestión de las fronteras exteriores, la migración y el asilo, para pasar a aproximadamente 33.000 millones de euros de los actuales 13.000, con el fin de financiar el despliegue para

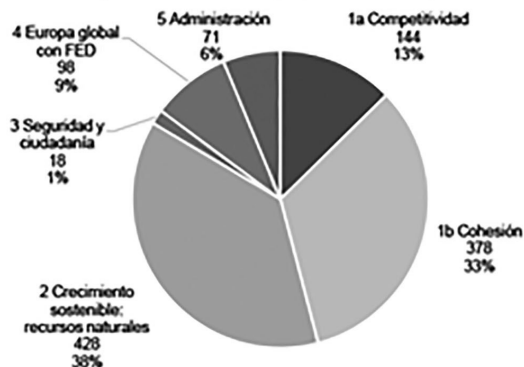
¹⁵ Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

¹⁶ Fact Sheet Comisión Europea presentación del MFP 2021-2027: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm

2027 de 10 000 agentes de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex);

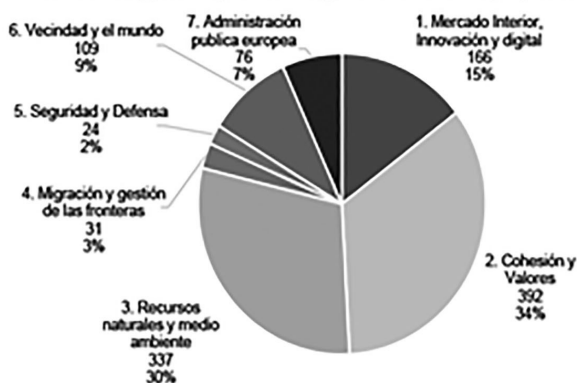
- se aumenta la inversión en investigación e innovación en un 50%, con una dotación de 100 millones de euros para los programas emblemáticos Horizonte Europa y Euratom;
- se aumentan las inversiones en seguridad en un 40%, hasta situarlas en 4.800 millones de euros, y se crea un Fondo de Defensa, de 13.000 millones de euros, a fin de complementar y catalizar el gasto nacional en investigación y desarrollo de capacidades. Además, como se analizará en páginas posteriores, las inversiones necesarias para facilitar la movilidad militar en toda la UE se financiarán con 6.500 millones de euros mediante el Mecanismo «Conectar Europa»;
- como veremos a continuación, se refuerza la financiación para la acción exterior en un 26% hasta alcanzar un importe de 120 000 millones de euros, con un énfasis especial en los países vecinos de Europa, y se mantiene una reserva específica (y no preasignada) para responder a los retos emergentes, en particular en el ámbito de la estabilidad y la migración, cuestión capital como se analizará en las próximas páginas a tenor de las limitaciones regulatorias y presupuestarias de los últimos años y la tan reclamada flexibilidad en dicho ámbito. Además, a fin de complementar los programas financiados por el presupuesto de la UE en el ámbito de la defensa, la Alta Representante ha propuesto la creación de un Mecanismo Europeo de Apoyo a la Paz, al margen del presupuesto europeo, de 10.500 millones de euros, para reforzar las posibles acciones conjuntas en países de fuera de la UE.

Figura 1. Distribución del gasto del MFP 2014-2020 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

Figura 2. Distribución del gasto de la propuesta del CE del MFP 2021-2027 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

Nota¹⁷

¹⁷ Kölling, M. (2018), El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?, Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari87-2018-kolling-marco-financiero-plurianual-2021-2027-perspectiva-espanola

1.3. Marco Financiero Plurianual: acción exterior. Estructura y lecciones aprendidas

1.3.A. Estructura

Como se señalaba anteriormente, el MFP se divide en un conjunto de rúbricas, siendo en la actualidad la Rúbrica IV—«Europa Global»— la dedicada a la acción exterior de la Unión, que pasará a ser fundamentalmente la Rúbrica VI del MFP 2021-2027— «Vecindad y el mundo»—. Antes de abordar en el próximo capítulo la propuesta de la Comisión y posteriormente las posiciones del Parlamento Europeo al respecto, es preciso hacer una referencia previa, aunque sea de manera sucinta, a la organización actual de dicha Rúbrica IV, los instrumentos de los que está compuesta, sus objetivos, su dotación presupuestaria y finalmente recoger la evaluación que la Comisión hizo en el año 2017—el «mid-term review»— del funcionamiento de dichos instrumentos. El análisis de esta última, a la luz de las lecciones aprendidas y de los cambios acontecidos en el escenario internacional, resulta relevante a los efectos de entender la reciente propuesta de la Comisión de un instrumento único para la acción exterior realizada el pasado junio, eje vertebrador de la nueva Rúbrica VI, y que será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

La Rúbrica IV «Una Europa Global» se diseñó a los efectos de desarrollar el papel—reforzado en el Tratado de Lisboa— de la UE como actor activo y protagonista en el ámbito internacional. La Unión Europea continúa siendo el mayor proveedor de ayuda exterior del mundo, a través de la cual persigue la reducción de la pobreza, promover los valores e intereses de la Unión y apoyar el mantenimiento de bienes públicos globales. Sin embargo, el peso económico de la Unión a nivel internacional y la citada contribución en forma de ayuda exterior no se corresponden con el peso político internacional de la Unión («a global payer, but not a global player»).

El montante inicial presupuestado para esta Rúbrica en 2014 fue de 66.262 millones de euros (un 6,1% del MFP), al que habría que sumar los 30.500 millones del Fondo Europeo de Desarrollo (extrapresupuestario hasta la

fecha). Estos montantes se distribuyen en diversos instrumentos financieros en función de los objetivos de la acción exterior de la UE. Cada instrumento financiero está regulado por un reglamento que establece sus objetivos, el ámbito de aplicación, las prioridades y asignaciones para el período correspondiente. Además, existe en la actualidad un reglamento por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes a todos los instrumentos. Estos instrumentos son en su gran mayoría programables, es decir, el gasto viene determinado por unas prioridades acordadas previamente. En función del período de tiempo que abarcan reciben diferentes denominaciones: documentos de estrategia, que abarcan todo el período financiero del MFP; programas indicativos, para un período más reducido que coincida con la evaluación intermedia de los instrumentos; y los programas de acción anual.

Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI en sus siglas en inglés)	19.947
Instrumento de Vecindad (ENI)	16.496
Instrumento de Asistencia Pre-adhesión (IPA)	12.138
Instrumento para contribuir a la estabilidad y la paz (IcSP)	2.365
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)	1.306
Instrumento de Cooperación (PI)	958,53
Instrumento para Groenlandia (GI)	217,8
Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (INSC)	325,321
Otros: marco PESC, Protección Civil, Fondo de Garantía para acción exterior, Ayuda humanitaria Asistencia Macrofinanciera, Mecanismo de Protección Civil, Cuerpo de Voluntarios, Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, Márgenes, etc.	10.899

Estos instrumentos se dividen en instrumentos temáticos y geográficos.

1.—Instrumentos temáticos, con un enfoque horizontal o transversal:

- Dimensión temática del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD): Programa Panafricano, Programa de Bienes y Retos Públicos Globales, y Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades locales.
- Ayuda humanitaria: gestionado directamente desde la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO), este instrumento—regulado en el Re-

glamento 1257/96— realiza acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección en favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables, de países terceros y especialmente—pero no exclusivamente— de los países en vías de desarrollo, víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos de origen humano tales como guerras o conflictos, o de situaciones y circunstancias excepcionales semejantes a calamidades naturales o provocadas por el hombre. Esta ayuda abarca asimismo acciones de prevención de riesgos, catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes.

- Instrumento para contribuir a la estabilidad y la paz— reglamento 230/2014—, si bien reformado en 2017. Su objetivo es garantizar la prevención de conflictos mediante la preparación frente a situaciones de crisis, así como a amenazas globales y transregionales en países estables (componente programable a largo plazo, que sigue el sistema y procedimiento habitual del resto de los instrumentos), así como fortalecer la seguridad y construcción de la paz en aquellos países con situaciones de crisis o crisis incipiente (componente a corto plazo). Por esta razón, el 70% de la dotación total de este instrumento queda al margen de la programación.
- Instrumento de democracia y DDHH— reglamento 235/2014 de 11 de marzo de 2014—. El IEDDH tiene como objetivo la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los DDHH y libertades fundamentales en países fuera de la UE.
- Instrumento de asociación (o de colaboración para la cooperación con terceros países) — reglamento 234/2014— de 11 de marzo de 2014—. Este instrumento fue una novedad introducida en el último MFP. Es un instrumento marcado por su naturaleza esencialmente política y su vinculación directa al Servicio Europeo de Acción Exterior. El IP persigue respaldar medidas efectivas y flexibles que se deriven de las relaciones bilaterales, regionales y multilaterales de la UE con terceros países, junto a aquellas medidas que ayuden a afrontar desafíos mundiales y garantizar un adecuado multilateralismo. Aunque no tiene limitación geográfica, se diseñó en su origen para el desarrollo de actividad diplomática de la UE con los

BRICS. La propuesta inicial de la Comisión fue la creación de un instrumento destinado al trabajo con los socios estratégicos de la Unión, si bien, tras los trílogos con el Consejo y el Parlamento, el instrumento se amplió a los socios de la UE cuya relevancia en según qué materias fuera importante para hacer frente a retos globales, y particularmente aquellos que no se benefician de ningún instrumento de acción exterior (cuestión que fue de gran interés desde el punto de vista español, en tanto en cuanto quedaban cubiertos de esta manera varios países latinoamericanos recién graduados de la cooperación al desarrollo bilateral de la UE en 2014).

- Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear— reglamento 237/2014—. El instrumento financia acciones destinadas a apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países.

2.—Instrumentos geográficos:

- Instrumento de Cooperación al Desarrollo— reglamento 233/2014—. El ICD es el instrumento más amplio desde el punto de vista geográfico y el más importante en términos presupuestarios—si dejamos de lado el FED—. Su principal objetivo es combatir la pobreza en los países en desarrollo. El ICD presenta una mayor complejidad en términos de clasificación, ya que tiene dos dimensiones: una dimensión geográfica, a nivel regional y bilateral y una dimensión temática ya citada.
- Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Por último, cabe hacer mención al FED, si bien, como se ha señalado anteriormente, es un instrumento que se encuentra fuera del presupuesto de la Unión y está establecido por un acuerdo interno de los Estados Miembros por el que se crea el 11o FED. El FED prevé ayuda para los países ACP (África, Caribe y Pacífico) que son parte del Acuerdo de Cotonú —excepto Sudáfrica— y se centra en la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la consolidación de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

- Instrumento Europeo de Vecindad —reglamento 323/2014—. Cuyo objetivo, en línea con el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, es avanzar hacia un espacio de prosperidad y buena vecindad, mediante el desarrollo de una relación basada en la cooperación, la paz y la seguridad, la responsabilidad mutua y el compromiso con los valores de la Unión. El IEV se compone de una doble dimensión—meridional y oriental—. Los fondos del IEV— 2/3 del mismo destinados a la dimensión meridional y 1/3 a la oriental— se aplican en programas bilaterales a un país socio y programas multinacionales que abordan desafíos comunes. Además, el IEV financia programas de cooperación transfronteriza entre Estados miembros y socios que comparten una frontera exterior de la Unión.
- Instrumento de Ayuda Pre-Adhesión (IPA II) —reglamento 231/2014—. Destinado, como su nombre indica, a los países candidatos a la adhesión, así como a potenciales candidatos y a Kosovo. El instrumento abarca cinco capítulos: transición y fortalecimiento de las instituciones; cooperación transfronteriza; desarrollo regional; recursos humanos; desarrollo rural.
- Instrumento para Groenlandia— decisión 2014/137— cuyo propósito es preservar los vínculos estrechos y duraderos con Groenlandia al mismo tiempo que apoya su desarrollo sostenible.

1.3.B. Revisión intermedia («Mid-term review»)

Cumpliendo con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento 236/2014 de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen las normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación exterior¹⁸: «El 31 de diciembre de 2017 a más tardar, la Comisión presentará un informe de revisión intermedio sobre la ejecución de cada uno de los Instrumentos y del presente Reglamento».

¹⁸ Reglamento 236/2014 de 11 de marzo de 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236&from=PT>

Así, el 15 de diciembre de 2017 la Comisión presentó su informe de revisión¹⁹ a los efectos de examinar el valor añadido de los distintos instrumentos, el margen de simplificación, su coherencia interna y externa, incluidas la complementariedad y sinergias entre los instrumentos, la pertinencia de los objetivos establecidos y su contribución a la coherencia de la acción exterior de la Unión. El informe está basado en 10 informes de trabajo, que a su vez se basan en 10 evaluaciones externas distintas que se realizaron a lo largo de 2016 y 2017, y en un informe general que abarca todos los instrumentos y que realiza una valoración general y transversal de los mismos.

La revisión constató que, en términos generales, los instrumentos son adecuados a los efectos de alcanzar los objetivos establecidos («fit for purpose»). En sus primeros años de implementación los instrumentos han permitido a la Unión responder a las crisis y retos que se han ido planteando y han permitido un nivel de adaptación al nuevo escenario internacional notable, incluidos los cambios desde un punto de vista de los objetivos estratégicos: adopción de la Agenda 2030, de la Estrategia Global de la UE y del nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo. Además, la arquitectura actual geográfica y temática ha permitido realizar una cobertura importante de los retos y amenazas principales, otorgando consecuentemente un importante valor añadido a fin de alcanzar los objetivos políticos de la UE establecidos en 2014.

La valoración en términos generales es positiva, si bien—sin ánimo de entrar en un análisis pormenorizado de cada uno de los instrumentos²⁰— el informe destaca una serie de deficiencias, de carencias, que sí es pertinente subrayar en tanto en cuanto son ellas las que dan sentido a la propuesta de la Comisión, en el contexto del nuevo MFP, de agrupar en un único instrumento algunos de los descritos:

- Consecución de los objetivos: si bien se pueden constatar ciertos avances, en términos generales se señala que es pronto para valorar el impacto de la labor realizada a través de los instrumentos. En ocasiones, además, estamos hablan-

¹⁹ Comisión Europea, informe de revisión de los instrumentos de la UE para la financiación exterior: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-report_en.pdf

²⁰ Informes independientes para la Revisión Intermedia: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

do de objetivos de largo alcance (erradicación de la pobreza, estabilización de la vecindad, etc), cuya consecución es difícil de lograr en un lapso temporal tan corto. Finalmente, se señala que la consecución de los objetivos no depende únicamente de la eficacia en la aplicación de los instrumentos y su diseño correcto, sino que depende de los Estados socios, de la influencia de actores estatales y no estatales terceros, de factores externos de toda índole (economía, seguridad, estabilidad política).

- Adecuación de los objetivos: la Comisión, a la luz de los informes externos de evaluación, considera que los objetivos fijados eran los correctos desde la óptica de las prioridades políticas de la Unión, destacando la relevancia estratégica de los instrumentos temáticos. La amplitud de los objetivos ha hecho posible responder a las crisis que han ido surgiendo, sin embargo las dificultades para reasignar fondos han sido evidentes en el momento en el que estallaron las diversas crisis en la vecindad de la Unión. Los fondos y recursos asignados no han sido suficientes para hacer frente a las mismas y, en consecuencia, la Rúbrica IV hubo de ser ampliada durante el período de la revisión intermedio y hubo que crear fondos fiduciarios y mecanismos de coordinación *ad hoc*, como son el caso del Fondo Fiduciario para África o la Facilidad para los refugiados en Turquía. La Comisión termina este apartado señalando que es preciso reflexionar sobre las limitaciones en términos de flexibilidad presupuestaria y de la complejidad de la arquitectura actual de los instrumentos a los efectos de redefinir la misma a riesgo de imposibilitar la complementariedad sobre el terreno.
- Eficacia: en este ámbito se señalan las lagunas existentes en relación a los mecanismos de evaluación y seguimiento (monitoreo) de los instrumentos. Se destacan los avances en la complementariedad e integración de las prioridades políticas de la UE en los diferentes instrumentos (promoción y defensa de los derechos humanos, desarrollo sostenible, capacidad institucional), si bien se subraya el largo camino que queda por delante al respecto a la luz de la evolución de la situación en la escena internacional y la magnitud actual de los desafíos.
- Eficiencia: junto a una valoración general positiva, quizá lo más destacable es la constatación de lo poco que se ha avanzado en eficiencia con respecto al MFP 2007-2013. La carga burocrática sigue siendo intensa, destacándose la lentitud en los procesos de programación en el marco de los instrumentos geográficos.

- Coherencia, complementariedad y sinergias: ciertamente cada instrumento tiene su objetivo y su ámbito de aplicación, si bien tres de ellos —el IEDDH, el IcPS y el IP— están diseñados para completar la labor de otros por distintos medios. La valoración es positiva, si bien, según la Comisión, se ha de mejorar de manera considerable, particularmente en lo que atañe a las líneas divisorias entre los instrumentos geográficos y los temáticos.

1.3.C. Lecciones aprendidas

En conclusión, la Comisión consideró que los instrumentos son adecuados a los efectos de alcanzar los objetivos establecidos y no era preciso realizar ninguna modificación en ese momento. Dicho lo cual, las conclusiones de la evaluación apuntan una serie de cuestiones en las que se ha de mejorar y que explican en buena medida la propuesta realizada para el MFP 2021-2027 a fin de mejorar la nueva generación de instrumentos.

- La Agenda 2030 ha de marcar la definición de la acción exterior europea, dado que los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen una agenda comprensiva, más allá de la cooperación al desarrollo («*a non-aid agenda*»), estableciendo vínculos entre objetivos de carácter fundamental para la UE como son, por ejemplo, el nexo entre seguridad y desarrollo.
- En un contexto de inestabilidad e incertidumbre internacional, con múltiples situaciones de crisis y conflicto, el marco financiero de la Unión ha de venir marcado por su flexibilidad, esto es, su capacidad para adaptarse con celeridad y facilidad a entornos cambiantes en los que pueden surgir de la mañana a la noche nuevas prioridades. Pensemos que en 2012 y 2013, años en los que se estaban negociando los instrumentos objeto de estudio, no había estallado la crisis en Ucrania, ni se había producido la llegada masiva de refugiados o materializado con toda su crudeza la amenaza de DAESH. Es decir, las crisis de mayor relevancia en los últimos tiempos en la Unión—inestabilidad en la vecindad, crisis de refugiados y migratoria, y auge de la amenaza terrorista— aún no estaban en el punto de mira de los legisladores europeos cuando hubo que fijar los objetivos políticos de la acción exterior de la Unión para el actual MFP.

- En este sentido, se recomienda una valoración de los equilibrios entre los compromisos a largo y a corto plazo, teniendo presente la tensión entre la necesaria predictibilidad de la ayuda y la flexibilidad.
- Si bien la complementariedad y coherencia de y entre los instrumentos es cierta, ésta podría reforzarse agrupando algunos instrumentos, lo que ayudaría a su eficacia a nivel operacional. De la misma manera, es preciso reforzar la conexión entre los objetivos de política interior y exterior, garantizando así una mayor coherencia entre ambas políticas.
- La integración de algunas prioridades de la UE en ciertos ámbitos es compleja, particularmente en ciertos contextos y con ciertos países, siendo el ejemplo de la migración el más elocuente.
- La promoción de los derechos humanos y los valores fundamentales es cada vez más difícil en muchos países, lo que dificultará el trabajo de la Unión en estos ámbitos y la aplicación de los principios de asociación y apropiación.
- La Unión ha de reforzar su cooperación con los países en desarrollo más avanzados (se cita particularmente a los países de renta media-alta graduados de la ayuda bilateral de la UE a tenor de la Agenda para el Cambio y la nueva regulación del ICD) en línea con lo señalado en la Agenda 2030 y en el nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo.
- Finalmente se anima a reforzar la cooperación conjunta entre la UE y los Estados Miembros dado el potencial de dicha política.

CAPÍTULO II. UNA NUEVA GENERACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

II.1. Introducción a la propuesta de la Comisión: principios generales

Los retos y las amenazas a los que se enfrenta la UE y sus Estados Miembros han aumentado en los últimos años. Como se señalaba anteriormente, desde la aprobación del anterior MFP en 2014 el escenario internacional es más complejo e incierto. En la vecindad meridional y oriental de la Unión han estallado diversas crisis. Los conflictos regionales, el terrorismo, las desigualdades económicas y el aumento de la presión migratoria forman parte de esta nueva realidad agravada por el crecimiento de la población, el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Además, aunque los niveles de pobreza se han reducido en todo el mundo, lo cierto es que la pobreza sigue siendo un problema grave. La falta de crecimiento económico y desarrollo humano en los países menos desarrollados del planeta hacen que tiendan al estancamiento frente a esa tendencia generalizada a nivel global de desarrollo económico y reducción de la pobreza. Pero, además, la pobreza es un problema grave en las economías emergentes, donde las bolsas de pobreza quedan ensombrecidas por los ratios de crecimiento económico— 70% de las personas bajo el umbral de la pobreza viven en países de renta media— y donde la desigualdad es creciente.

A la luz de estos elementos la Comisión Europea ha propuesto un presupuesto para la acción exterior europea de 123.000 millones euros para el próximo

MFP 2021-2027. En palabras la Vicepresidenta de la Comisión y Alta Representante, Federica Mogherini: *«una inversión sin precedentes para nuestro papel global. Más recursos para una mayor actuación como un actor global fiable, predecible y cooperativo—exactamente lo que nuestros ciudadanos y nuestros socios esperan en tiempos convulsos-. Un reconocimiento al valor añadido del trabajo de la UE en política exterior. Juntos podemos tener un impacto que ningún Estado miembro por separado puede tener en solitario en el mundo actual»*²¹.

Cabe realizar una serie de comentarios en relación a estas palabras antes de entrar a diseccionar la propuesta de la Comisión. Volviendo a la tesis central sostenida en el primer capítulo, el MFP puede tener un importante impacto en la revitalización del proyecto europeo. Lo que aquí se presenta es un refuerzo del proyecto común europeo en materia exterior—juntos podemos hacer más que por separado-. Por un lado, se propone un montante presupuestario sin precedentes en acción exterior —123.000 millones euros— (pensemos que el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores español para el ejercicio 2018 ronda los 1.500 millones de euros). Por otro lado, se invita a un compromiso con una Europa unida, que tiene en su dimensión exterior una prolongación de su acción interior y que más allá de un mercado único, es un proyecto de integración y cooperación basado en unos intereses comunes y unos valores compartidos.

Igualmente, se presenta una acción que tiene un «valor añadido». En primer lugar se ha de atender a esta cuestión desde el punto de vista de la subsidiariedad, es decir, la justificación de la creación de los distintos reglamentos para la ejecución de dicha acción exterior (*«La UE puede aportar valor añadido sobre la base del volumen de recursos canalizados a través de sus instrumentos, la relativa flexibilidad de sus modos de gestión y la previsibilidad de los recursos durante el período del marco financiero plurianual»*), señala por ejemplo la propuesta de reglamento para el Instrumento de Vecindad, desarrollo y cooperación internacional, que se analizará a continuación). Pero igualmente cabe entender dicha apreciación desde un punto de vista político.

Las crisis antes mencionadas tienen una profunda dimensión exterior (migración, seguridad, lucha contra el terrorismo, etc). Si este MFP ha de ayudar

²¹ Comisión Europea, nota prensa de 14 junio de 2018 a propósito de la presentación de la propuesta de la Comisión detallando la Rúbrica VI del MFP: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_en.htm

a revitalizar el proyecto europeo, sólo podrá hacerlo si muestra a los ciudadanos que la UE es un instrumento útil, que ayuda a resolver sus problemas. Más allá de la legitimidad mesiánica de la Unión de la que hablara el profesor Weiler²², una legitimidad por la vía de los hechos, visible, casi material. Además, es preciso señalar, en línea con lo aquí expuesto y con las palabras de la Sra. Mogherini, que este mayor papel europeo en la acción exterior es algo que están demandando muchos ciudadanos europeos. Conforme al Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo de 2016, el 50% de los encuestados esperaban un papel más relevante de la UE en materia de política exterior, cifras que ascendían al 82% en materia de lucha contra el terrorismo, del 74% en materia migratoria, un 69% en política de seguridad y defensa y un 66% en materia de política de defensa y seguridad²³.

Ciertamente hablamos, por tanto, de una apuesta ambiciosa que se concreta en un incremento del presupuesto de la rúbrica dedicada a la acción exterior de casi 30.000 millones de euros, alcanzando, como decimos, una propuesta de 123.000 millones para el próximo MFP. En términos porcentuales, un incremento del 30%, lo cual da muestras de dicha ambición si se tiene en cuenta la salida del Reino Unido de la UE. Queda ahora por ver cuál será la respuesta del Parlamento y del Consejo a dicha propuesta, siendo siempre este segundo más tendente a la reducción de los fondos. Y encontrándose además ante un panorama difícil a resultas de la propuesta de reducción en los fondos destinados a la PAC y los fondos de cohesión.

La segunda gran característica de la propuesta es la simplificación de los instrumentos de acción exterior. La Comisión propone la reducción del número de instrumentos, así como la integración del Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) en el presupuesto de la Unión.

Como se analizaba en páginas anteriores, en el marco financiero pluri-anual 2014-2020 coexisten varios instrumentos de financiación dentro de la rúbrica «Una Europa Global», la mayoría de los cuales expirará el 31 de diciembre de 2020. Con el propósito de dar un nuevo dinamismo a la acción exterior de la Unión para un entorno cambiante, la Comisión propone la simplificación de la

²² Weiler, J. (2012), «Europe in crisis—on political messianism, legitimacy and the rule of law», Singapore Journal of legal studies.

²³ Parlamento Europeo. Eurobarómetro especial (2016): http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/attentes/eb85_1_synthesis_perceptions_wishes_terrorism_en.pdf

arquitectura anterior a fin de ganar en eficacia, flexibilidad y transparencia. La presente propuesta prevé una fecha de aplicación a partir del 1 de enero de 2021 y se presenta para una Unión de veintisiete Estados miembros.

El informe de revisión intermedio²⁴ adoptado por la Comisión sobre diez de los instrumentos de financiación exterior, los informes de evaluación a posteriori sobre la ayuda macrofinanciera y la revisión intermedia del mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones, concluyeron —como ya se ha expuesto— que los instrumentos de financiación exterior han sido, en general, adecuados para sus fines y que estaban surgiendo tendencias positivas en relación con el logro de objetivos. Conforme se analizó en este trabajo previamente, las conclusiones del examen destacaban las oportunidades de mejora de los instrumentos, en particular, la necesidad de una mayor simplificación del trabajo, reduciendo la carga burocrática y mejorando su seguimiento, así como la necesidad de una mayor flexibilidad para dar respuesta a las circunstancias imprevistas.

Como señala la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión por la que se establece el instrumento único, el Instrumento de Vecindad, desarrollo y cooperación internacional (IVDCI o NDICI en sus siglas en inglés)²⁵: *«la experiencia adquirida, junto con los retos cada vez mayores, han movido a la Comisión a modificar la estructura de los instrumentos de financiación exterior y a incorporar en el presupuesto las actividades financiadas actualmente por el Fondo Europeo de Desarrollo. Gracias a esta propuesta, la UE seguirá estando en condiciones de desempeñar un papel activo en la promoción de los derechos humanos, la estabilización, el desarrollo, la seguridad, la lucha contra las causas profundas de la migración irregular, el comercio, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, entre otros temas. No obstante, podrá hacerlo de una manera más extensa, al tiempo que cuenta con mayor flexibilidad para transferir recursos, allí donde sean necesarios, según vaya evolucionando el contexto internacional».*

²⁴ Comisión Europea, Op cit, informe de revisión intermedio (COM(2017) 720 final) basado en diez documentos de trabajo, uno por instrumento que, a su vez, se basaban en diez evaluaciones independientes: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

²⁵ Comisión Europea (2018). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Instrumento de Vecindad, desarrollo y cooperación internacional: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-international-regulation_en.pdf

Esta simplificación tiene como propósito afianzar la tercera de las grandes características de la propuesta, como es la flexibilidad. La Estrategia Global de la UE de 2016²⁶ ya incidía en la necesidad de dotarse de una mayor capacidad de respuesta ante un mundo de «previsible imprevisibilidad». Se hace referencia en la Estrategia a la necesidad de una PCSD más rápida y eficaz (*«Tenemos que desarrollar la capacidad de respuesta rápida, y ello también haciendo frente a los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos, que impiden el despliegue de grupos de combate, afectan negativamente a la generación de fuerzas y reducen la efectividad de las operaciones militares de PCSD»*). E, igualmente, a la necesidad de una política de desarrollo «más flexible y ajustada a nuestras prioridades estratégicas. (...). Los fondos de desarrollo tienen que ser estables, pero unos ciclos de programación prolongados limitan el uso oportuno del apoyo de la UE y pueden reducir nuestra visibilidad e impacto. Tiene que ser más flexible la disponibilidad de sumas limitadas para actividades en el terreno, sobre todo de prevención de conflictos y apoyo de la sociedad civil. En la Comisión, hay que incorporar la flexibilidad a nuestros instrumentos financieros y permitir el uso de fondos no comprometidos en un año concreto en años sucesivos para dar respuesta a crisis. Esto contribuirá también a colmar la lagunas entre instrumentos financieros y capítulos presupuestarios». Y se remata el párrafo con la propuesta siguiente: *«En paralelo, ha llegado ya la hora de considerar la reducción del número de instrumentos a fin de aumentar nuestra coherencia y flexibilidad, a la vez que se aumenta la cantidad total destinada al desarrollo»*. Vemos pues cómo los tres elementos anteriormente citados: incremento de fondos, simplificación y mayor flexibilidad quedan concretados en la nueva propuesta para el próximo MFP.

Ahora bien, antes de cerrar este apartado introductorio a la propuesta para la nueva Rúbrica VI, no podemos dejar de lado una última característica de la propuesta como es la coherencia. Ésta se predica en relación a otras políticas de la Unión y en relación al diseño de la propuesta como marco a través del cual puedan ejecutarse las políticas de acción exterior y las obligaciones internacionales. Entre las obligaciones internacionales, como se señala en la Pro-

²⁶ Op Cit, pag 37 y 38

puesta de Reglamento del IVDIC²⁷, están la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible²⁸, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático²⁹, la Agenda de Acción de Addis Abeba³⁰, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)³¹ y la Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz³².

Dentro de la UE, el marco político incluye las disposiciones del Tratado sobre la acción exterior, detalladas a través de la Estrategia Global de la UE sobre política exterior y de seguridad³³, el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo³⁴, la nueva Asociación UE-África³⁵ y la política europea de vecindad revisada³⁶, entre otros documentos políticos. El Reglamento también constituirá el marco de aplicación de la asociación que suceda al actual Acuerdo de Cotonú³⁷, que establece un Acuerdo de asociación y colaboración entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

La búsqueda de una mayor coherencia en las políticas de la Unión —a nuestros efectos, en concreto, en el ámbito de la acción exterior— es un objetivo de largo alcance, cuyo impulso institucional lo vemos en el propio Tratado de Lisboa (fusión de los «sombreros» de Vicepresidente de la Comisión, Alto Representante para la PESC y presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores), que se ha traducido en los últimos años en el desarrollo de la diplomacia económica, la diplomacia energética o la cultural, y que encuentra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible *«una oportunidad para catalizar esa coherencia. Su ejecución generará coherencia entre las dimensiones interior y exterior de nuestras políticas y con los instrumentos financieros. Nos permitirá desarrollar nuevas vías de fusionar subvenciones, préstamos y cooperaciones entre los sectores*

²⁷ Op. Cit. Pág 4

²⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

²⁹ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

³⁰ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

³¹ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

³² Adoptada por el Consejo de Seguridad en su 7680.^a sesión, celebrada el 27 de abril de 2016: <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2282.php>

³³ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

³⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

³⁵ <https://www.africa-eu-partnership.org/en>

³⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

³⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

privado y público. Los ODS nos animan también a ampliar y aplicar el principio de coherencia política para el desarrollo de otros ámbitos políticos, así como a fomentar análisis y compromisos conjuntos entre servicios de la Comisión, instituciones y Estados miembros»³⁸.

II.2. Nueva arquitectura de los instrumentos de acción exterior: una nueva generación de instrumentos

La simplificación de la estructura de los instrumentos tiene en la creación del Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional IVDCI su principal exponente—con una propuesta de presupuesto de 89.200 millones de los 123.000 de la Rúbrica VI—. Implica la integración de seis de los antiguos instrumentos, más el FED, en uno. Así, el FED, el Instrumento europeo de vecindad, Instrumento de cooperación al desarrollo, el Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos, el Instrumento para la contribución a la estabilidad y la paz, el Instrumento de asociación y el Fondo de Garantía para la acción exterior quedan integrados en este amplio instrumento—IVDCI—, cuyas rasgos principales, dada la importancia del instrumento, veremos posteriormente con más detenimiento.

El IVDCI se verá completado por:

- el Instrumento de ayuda pre-adhesión (IPA III): con un presupuesto de 14.500 millones de euros (un incremento del 13% con respecto al presupuesto anterior) su objeto seguirá siendo el apoyo a los países candidatos, los potenciales candidatos y Kosovo a la hora de adoptar y aplicar reformas políticas, institucionales, sociales y económicas para cumplir con los valores de la UE y alinearse de esta manera de manera gradual a las reglas, normas y políticas de la Unión, dando cumplimiento así a los Criterios de Copenhague. Se presenta un instrumento que pone el acento en el llamado «fundamentals first», es decir, el enfoque que vincula el Estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales con los dos otros ámbitos centrales del proceso de adhesión como son la gobernanza económica

³⁸ Estrategia Global de la UE, Op.cit., pág 39.

y el refuerzo de las instituciones democráticas y la reforma de las administraciones públicas. Finalmente es preciso subrayar que este instrumento es un elemento fundamental para la ejecución de la Estrategia para los Balcanes de la UE.

- El instrumento para la ayuda humanitaria. En los últimos años las crisis humanitarias han aumentado en número, complejidad y gravedad. Como señala el último informe anual de la Comisión sobre ayuda humanitaria³⁹, en 2016 se produjeron más de 50 conflictos armados, con poca o ninguna mejora en las crisis más graves y de mayor envergadura—Siria, Yemen, Sudán del Sur o la región del Lago Chad—, de manera que los fondos de ayuda humanitaria se han situado al límite de su capacidad. A esto se han sumar las catástrofes naturales relacionadas con megatendencias actuales como el cambio climático, la urbanización y la presión demográfica, las cuales han creado necesidades humanitarias para unos 26 millones de personas al año. En total, más de 95 millones de personas en 40 países necesitaron ayuda humanitaria en 2016. Cerca de 65 millones de personas (la mitad niños) fueron desplazados a la fuerza, el mayor número jamás registrado.

En este contexto, cabe recordar la celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 en Estambul. La UE contrajo cerca de 100 compromisos, entre los que cabe citar una nueva política sobre desplazamientos forzados orientada hacia el desarrollo; nuevas directrices relativas a la protección humanitaria; la participación activa y la adhesión al «Gran Pacto» con el objetivo de aumentar la eficacia y la eficiencia de la ayuda; la continuación de la financiación de la educación sobre situaciones de emergencia a cargo del presupuesto humanitario; y la adhesión a la Carta sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria y a la Carta sobre las crisis urbanas⁴⁰. Además, es preciso recordar un ámbito de particular relevancia como es el del nexo entre

³⁹ Comisión Europea (2017), «Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria de la Unión Europea y su aplicación en 2016»: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/es.pdf

⁴⁰ Ibid, página 5

ayuda humanitaria y desarrollo (LRRD), tal y como se señala en el Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo.

Las crisis humanitarias van en aumento—incluidas las producidas en los llamados «protracted conflicts»—. La Comisión ha propuesto un aumento del 30% del presupuesto para la ayuda humanitaria que se traduce en un montante de 11.000 millones de euros.

- El presupuesto para la política exterior y de seguridad, con un presupuesto de 3.000 millones de euros, destinado a la respuesta a crisis y conflictos exteriores, a apoyar a los países socios en el desarrollo de sus capacidades, y con el propósito fundamental de proteger a la UE y a sus ciudadanos.
- Los fondos destinados a la cooperación con los territorios de ultramar—incluida Groenlandia—, los cuales servirán para fortalecer los lazos económicos, políticos y culturales entre la UE y los 13 países y territorios de ultramar vinculados a los Estados Miembros de la UE.
- Y, finalmente, si bien fuera del presupuesto, la Facilidad de paz europea (European Peace Facility) completaría la arquitectura general de la acción exterior de la UE para el MFP 2021-2027.

Dotada con un presupuesto de 10.500 millones de euros cubrirá la financiación de los costes comunes de las operaciones y misiones militares de la UE y permitirá el apoyo a países socios en este ámbito. El artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea no permite al presupuesto de la Unión financiar gastos de naturaleza militar o defensiva. Hasta la fecha las misiones y operaciones CSDP se han ido financiando a través del Mecanismo Athena y el apoyo a terceros se ha visto limitado a la Facilidad de Paz Africana (African Peace Facility). Así, la Facilidad de Paz Europea busca hacer frente a estas limitaciones, permitiendo a la Unión tener una mayor capacidad de acción y de respuesta rápida en un entorno de seguridad crecientemente inestable.

Finalmente, resulta importante realizar un par de precisiones que pudieran conducir a la confusión en la comprensión de la distribución del MFP. Nos referimos al Fondo Europeo de Defensa y a la Rúbrica sobre migración y gestión de fronteras.

El Fondo Europeo de Defensa, dotado de una propuesta de presupuesto de 13.000 millones de euros, se incorpora al presupuesto de la Unión. Es, por tanto, la primera vez que se incluye en un MFP una línea presupuestaria específica dedicada a la defensa, lejos de los proyectos piloto y los fondos en el ámbito de la innovación y desarrollo que en los últimos años se fueron progresivamente destinando a la defensa. El Fondo se creó en el año 2017 con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a cooperar y a gastar más eficazmente en defensa. Se apoya la investigación tecnológica, el establecimiento de sinergias entre los Estados miembros, así como el desarrollo y la compra conjunta de sistemas de defensa a través de la cofinanciación con la Unión (recordemos que un objetivo clave de la Estrategia Global de la UE —y en particular del Plan de Acción de la UE, a tenor de las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016⁴¹— es mejorar las capacidades autónomas de la UE y reducir el coste de la fragmentación y las ineficiencias desde la óptica del coste de la «no-Europa»: si se compara al ejército de los Estados Unidos con el conjunto de los ejércitos de los Estados miembros de la UE se constata que frente al único modelo de carro de combate que se utiliza allí, en Europa se utilizan 17; en el caso de destructores/fragatas la relación es de cuatro tipos en el caso estadounidense frente a los 29 europeos; si hablamos de cazas de combate la relación es de 8 frente a 20 modelos distintos; y en tipos de sistemas de armas de 30 frente a 170). La falta de cooperación entre los Estados miembros en el campo de la seguridad y la defensa tiene un coste estimado por la Comisión Europea de entre 25 y 100.000 millones anuales.

Por último, y a los efectos de cerrar este apartado en materia de defensa, es preciso recordar que la Comisión ha propuesto destinar 6.500 millones de euros a la Movilidad Militar europea—uno de los proyectos principales lanzado en el marco de la PESCO—, los cuales se derivarán de la Rúbrica I (Mercado único, innovación y digital), en concreto de la Facilidad Conectar Europa.

En lo relativo a la Rúbrica IV, dedicada a Migración y Gestión de fronteras. Con esta rúbrica se refuerza la política de migración europea, pa-

⁴¹ Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, Conclusiones de 14 de noviembre de 2016: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>

sando de una propuesta de presupuesto de 11.300 millones —frente a los 7.300 anteriores— que se distribuirá entre el Fondo de Asilo y Migración —10.400— y las Agencias descentralizadas —900—. Los fondos de esta rúbrica tienen por objetivo la consolidación de un sistema europeo común de asilo, el apoyo a la integración de los inmigrantes y la gestión de los retornos. Hablamos, por tanto, «grosso modo», de la dimensión interior de la política migratoria de la Unión, que se complementa con la asociación y cooperación con terceros países financiadas en el marco de los instrumentos de política exterior—en particular con el IVDCI, cuyo análisis se aborda a continuación—.

1. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument	89,500
1.1 Geographic programmes	68,000
Neighbourhood	22,000
Sub-Saharan Africa	32,000
Asia and the Pacific	10,000
Americas and Caribbean	4,000
1.2 Thematic programmes	7,000
Human Rights and Democracy	1,500
Civil Society Organisations	1,500
Stability and Peace	1,000
Global Challenges	3,000
1.3 Rapid response	4,000
1.4 Emerging challenges and priorities cushion	10,200
2. Complementary European Instrument for Nuclear Safety	300
3. Instrument for Pre-accession	14,500
4. Humanitarian aid	11,000
5. Common Foreign and Security Policy (CFSP)	3,000
6. Overseas countries and territories (incl. Greenland)	500
7. Other	1,070
8. Decentralised agencies	149
9. Margin	3,283
TOTAL	123,002

II.3. Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional

II.3.A. Principios generales del IVDCI

Conforme a lo introducido en páginas anteriores, el núcleo de la propuesta de la Comisión radica en la integración de una serie de instrumentos en un gran instrumento a los efectos de flexibilizar y simplificar la acción exterior de la Unión. La propuesta se plantea igualmente para racionalizar los sistemas de gestión y supervisión y, de este modo, reducir la carga administrativa para las instituciones de la UE y los Estados miembros. En lugar de centrarse en múltiples procesos de programación, los debates se centrarían más en los objetivos políticos y el compromiso con socios externos. Además, las acciones que reciban financiación acumulativa de diferentes programas de la Unión serán auditadas una sola vez, abarcando todos sus programas y sus respectivas normas aplicables.

La propuesta de este nuevo instrumento pretende igualmente adaptar la capacidad de acción de la Unión al nuevo marco político, incluida la cobertura universal de la Agenda 2030, la crisis migratoria y de los refugiados y la proyección exterior de las políticas internas, prestando particular atención a los vínculos entre desarrollo y seguridad y a la ambición de alcance global de las acciones de paz y seguridad enmarcadas en la ayuda exterior. Una adaptación que pasa por superar los obstáculos de falta de flexibilidad financiera («silo approach») a los que se enfrentó la Unión cuando en los últimos años surgieron nuevas prioridades como la crisis de los refugiados y migratoria. En aquel momento surgieron obstáculos importantes al intentar reasignar fondos dentro de los instrumentos con cargo al presupuesto puesto que se habían comprometido cantidades elevadas en programas a largo plazo y no permitían suficiente margen.

Con la creación de este instrumento único la Comisión pretende eliminar el solapamiento de acciones producido por la multiplicidad de programas provenientes de los distintos instrumentos y superar igualmente las respuestas incoherentes a nivel nacional como consecuencia de la interacción entre los enfoques geográficos y temáticos.

Por último cabe destacar la dimensión global de este instrumento. Lejos de la distribución establecida a través de la arquitectura establecida para el MFP 2014-2020, el nuevo instrumento tiene un ámbito geográfico mundial. Como veremos a continuación, existe una preocupación por esta definición, en tanto en cuanto puede desdibujar, al menos desde un punto de vista política, la relevancia de la Vecindad en la acción exterior de la Unión, se abre un debate en la relación a la llamada «One Africa Policy» y sobre la posible presupuestarización del FED.

II.3.B. Estructura del IVDCI: pilares fundamentales

Como establece el artículo 4 de la propuesta de reglamento de la Comisión, la financiación de la Unión a través del IVDCI se estructurará en programas geográficos, temáticos y en acciones de respuesta rápida. Así, tres grandes pilares:

- Pilar geográfico para promover el diálogo y la cooperación con terceros países, con una dotación de 68.000 millones —establecido en el art. 6—, que se dividirá en cuatro áreas conforme al artículo 4.2 de la propuesta de la Comisión:
 - Vecindad, con una dotación de al menos («at least») 22.000 millones.
 - África sub-sahariana, al menos 32.000 millones.
 - Asia-Pacífico que contaría con un sobre de 10.000 millones.
 - Américas y el Caribe con un sobre de 4.000 millones.
- Pilar temático (artículo 4.3), con 7.000 millones de euros, que complementará las acciones del pilar geográfico, centrado en la promoción de los derechos humanos y la democracia, las organizaciones de la sociedad civil, la paz y la estabilidad y los retos globales.
- Pilar de respuesta rápida, de 4.000 millones de euros, que dará a la Unión la capacidad de reaccionar eficazmente en la prevención de conflictos y en la respuesta a las situaciones de crisis o inestabilidad. Este pilar está previsto como un elemento central de la acción de Unión a los efectos de aumentar la resiliencia de los países socios y actuar con rapidez para abordar las prioridades y necesidades de la política exterior de la UE (artículo 4.4 de la propuesta de Reglamento).

- A estos tres pilares se ha de añadir una reserva de flexibilidad adicional —10.200 millones— y un importantísimo marco de inversión que estará formado por el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior—con una capacidad incrementada de hasta 60.000 millones.

Además, es preciso señalar que al menos el 92% del gasto efectuado en el marco de este instrumento debe poder consignarse como ayuda oficial al desarrollo y que se garantizará un objetivo de gasto horizontal del 20% destinado a desarrollo humano, un 25% está destinado a intensificar los esfuerzos en materia de lucha contra el cambio climático y un 10% se destinará a la lucha contra las causas profundas de la migración irregular y la creación de una movilidad bien gestionada.

II.3.C. Breves consideraciones sobre la propuesta de la Comisión

En primer lugar cabría destacar que la Comisión plantea un instrumento que supera con mucho la visión tradicional en el marco de la acción exterior de la UE. En buena medida estamos ante un instrumento de política exterior, que persigue objetivos de política exterior y que para ello se sirve de todos aquellos ámbitos de la acción exterior que puedan coadyuvar a la consecución de tales objetivos («Policy First Approach»). Así, el artículo 3.1 de la propuesta de reglamento comienza señalando que el «el objetivo general del presente reglamento es defender y promover los intereses y valores de la Unión en todo el mundo para perseguir los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión». Ahora bien, a continuación, el artículo 3.2⁴²,

⁴² Artículo 3

Objetivos

1. *El objetivo general del presente Reglamento es defender y promover los intereses y valores de la Unión en todo el mundo para perseguir los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión, establecidos en el artículo 3, apartado 5, el artículo 8 y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.*
2. *De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1, los objetivos específicos del presente Reglamento son los siguientes:*
 - a) *apoyar y favorecer el diálogo y la cooperación con los terceros países y regiones de la Vecindad, África subsahariana, Asia y el Pacífico y el continente americano y el Caribe;*
 - b) *a nivel mundial, consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, aumentar la estabilidad y la paz y abordar otros retos mundiales, incluidas la migración y la movilidad;*
 - c) *reaccionar con rapidez ante: situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; los retos de la resiliencia y la vinculación entre las medidas de ayuda humanitaria y de desarrollo; y las prioridades y necesidades de la política exterior.*

en el que se desciende a una serie de objetivos específicos, da idea de la superación de dicha visión tradicional en la que, por un lado, se encontraba la política de vecindad, en paralelo la cooperación al desarrollo, por otro lado, el refuerzo de la cooperación con terceros países y el multilateralismo, etc. En cierta medida se podría concluir que se ha establecido un instrumento de vocación global, que supera la visión temática en favor de la geográfica.

En segundo lugar, y al hilo de la consideración anterior, se plantea un instrumento que va más allá de lo que podríamos considerar como un planteamiento clásico de la cooperación al desarrollo, reforzando el papel de la misma en la agenda de relaciones exteriores de la Unión con los países socios. El instrumento se alinea con la Agenda 2030, de manera que el marco de actuación supera con mucho los límites tradicionales y aborda cuestiones de gran relevancia para el desarrollo de los países como son el comercio internacional, la inversión exterior, los nexos entre seguridad y desarrollo, etc. De particular importancia, además, a los efectos de la programación, será la cooperación y el diálogo basado en los planes de acción sobre la Agenda 2030 de cada una de las partes. En este sentido, finalmente, es particularmente relevante la puesta en marcha de la Garantía de Acción Exterior (siguiendo la estela del actual Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible) que, junto al sector privado, y gracias a su capacidad de apalancamiento, puede llegar a movilizar —conforme a las estimaciones de la Comisión— hasta medio billón de euros en inversiones, apoyando a microempresas y pymes, promoviendo la creación de empleo y economías digitales, reforzando las infraestructuras públicas y privadas, fomentando las energías renovables y la agricultura sostenible, etc. En el transcurso de este ámbito de la negociación se encontrará la definición de una eficiente arquitectura financiera para el desarrollo europeo, —y la posibilidad de trabajar en la creación de un banco europeo de desarrollo—, así como la puesta en marcha de herramientas que aseguren la adicionalidad de las inversiones realizadas con fondos que computan como AOD y su impacto en desarrollo.

En tercer lugar, conviene detenerse en un asunto, que posiblemente genere controversias, como es la inclusión de la Política de Vecindad en el instrumento único—como luego se analizará el Parlamento Europeo se ha pronunciado en contra de dicha propuesta y algunos Estados miembros ven con recelo tal planteamiento—. La mera inclusión ha sido ya percibida como una difuminación de la misma, de manera que los países socios no se verían reflejados de manera privilegiada en la arquitectura de los instrumentos de acción exterior de la Unión. Los países de la Vecindad de la UE formarían parte de un instrumento en pie de

igualdad al resto de países socios de la UE, desnaturalizando y reduciendo así de categoría, a ojos de algunos Estados miembros —aunque sólo fuera desde un punto de vista «visual», de la imagen— la dimensión eminentemente estratégica de estos países.

Cierto es que la propuesta de la Comisión reserva siempre un lugar privilegiado para la Vecindad con respecto a otras regiones (art. 3.2 a, art 4.2 a), reservando además un sobre presupuestario importante a la misma. Por otro lado es preciso considerar, en este aspecto, que de lo que se está hablando es de presupuestos y de la posibilidad y flexibilidad para aumentarlos o no. Evidentemente los montantes establecidos son muestra de la relevancia política que se da a tal o cual política, país o región—pensemos en el caso de los países de América Latina en la negociación del anterior MFF—, pero no dejan de ser fondos cuya relevancia se materializa en los políticas que a través de ellos se realizan y la intensidad de las relaciones que existen. En otras palabras, la arquitectura institucional de la Vecindad no se verá modificada por el nuevo instrumento —consejos de asociación y cooperación, agendas de asociación, dimensiones parlamentarias, cumbres y reuniones bilaterales, acuerdos de toda índole, etc— y su relevancia dependerá no sólo de los fondos que se le destinen—que también—, cuanto de la atención política que se les dedique.

Podría considerarse la opción de separar la dimensión de la Vecindad del instrumento único, recuperando de esta manera el IEV. Ciertamente de esta manera se resaltaría nuevamente la importancia estratégica de dicha política para la Unión. Ahora bien, por un lado, también se corre el riesgo de cometer los errores destacados por el informe de revisión (mid-term review) en términos de solapamientos y disfuncionalidades. La interacción entre enfoques geográficos y temáticos produjo algunas veces respuestas incoherentes a nivel nacional. Por otro lado, se podría asegurar («Ring Fencing») un sobre de fondos bilateral importante (incluida una reserva para situaciones de crisis), pero en este caso los legisladores deberían asegurar la eliminación de las cortapisas en términos presupuestarios vistas anteriormente: a través de un instrumento se aseguran unos fondos, eso es cierto, pero también se impide la recepción de los mismos de otros instrumentos en caso de necesidad. Además, si lo que se busca es hacer frente a los desafíos clave (seguridad, migración etc) resultaría oportuno tener una visión no constreñida únicamente a los países del Norte de África, sino más bien regional, que incluyera a los países de Sahel.

Por último, en lo que respecta a la Vecindad, el debate entre los legisladores debería acometerse igualmente desde la reflexión sobre la reforma de la Vecindad⁴³. Los cambios producidos desde su lanzamiento en 2004 son evidentes y ya es cada vez menos evidente la visión de esta política como una antesala de la preadhesión, de manera que la definición de la programación a través de objetivos de reforma concretos («benchmarks») se difumina en favor de una asociación basada en las necesidades e intereses mutuos. Necesidades que aparecen como criterio principal para la asignación de fondos del nuevo instrumento (artículos 11.2.a y 16.2.a), reproduciendo la fórmula negociada para el IEV en 2014 y que aseguraba en buena medida el reparto 2/3, 1/3 entre las dos dimensiones de la Vecindad.

En cuarto lugar, el instrumento único elimina el principio de graduación para el mantenimiento de los programas bilaterales. La introducción del principio de graduación⁴⁴ en determinados instrumentos (como por ejemplo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo) como consecuencia de la aplicación de la Agenda para el Cambio de la Comisión dejó una laguna en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta a través de la cooperación bilateral (se graduó a 16 países, de los cuales 11 eran iberoamericanos). La UE debe buscar formas innovadoras de cooperación, como se recoge en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo⁴⁵, con los países en vías de desarrollo más avanzados y los socios estratégicos, en consonancia con la cobertura universal de la Agenda 2030. Además, era preciso superar esa lógica por la cual la UE tenía previstos mecanismos de cooperación y diálogo específicos para los países vecinos—IEV—, para los países menos desarrollados y ACP —ICD, FED—, así como para los países industrializados y socios estratégicos —IP—, pero no para los países de renta media-alta. Esta cuestión se intentó suplir a través de los «phasing out» establecidos en el ICD y la ampliación del ámbito de acción del IP, pero en ambos casos se trataba de soluciones provisionales, carentes de una estrategia clara. La propuesta de un instrumento único abre la puerta a una discusión en profundidad

⁴³ Comisión Europea (2015), Comunicación sobre la revisión de la Política de Vecindad: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

⁴⁴ En la cooperación actual de la UE, «graduación» significa que los países de renta media-alta ya no pueden entablar cooperación bilateral con la UE.

⁴⁵ Puntos 91-93 del Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo.

entre los legisladores acerca de la política a seguir con los países de renta media y el equilibrio con las necesidades de los países menos desarrollados.

En quinto, y último lugar, se ha de destacar la importancia en la próxima negociación de dos aspectos importantes. Por un lado, la búsqueda del refuerzo de la programación conjunta entre la Unión y los Estados Miembros, lo que requerirá, en palabras de la Comisión, un importante esfuerzo por parte de estos últimos y de los países socios. Y, por otro lado, la configuración de las responsabilidades departamentales en el seno de las instituciones europeas a los efectos de la implementación de los instrumentos. En otras palabras, quién será responsable de qué y cómo, dado que se plantea un único instrumento para materias variadas, cuya distribución entre las distintas direcciones generales (DEVCO, NEAR, etc) será un elemento de discusión no menor⁴⁶.

⁴⁶ Furness, M. y Keijzer, N. (2018), European Think Tanks Group: «Should the European Neighbourhood Instrument be included in the proposed «single instrument»?

CAPÍTULO III. UNA APROXIMACIÓN A LAS TESIS DEL PARLAMENTO EUROPEO

III.1. Una institución con un peso creciente

El Parlamento Europeo es una institución con un poder creciente en el seno de la Unión Europea, el cual se vio reforzado tras la reforma del Tratado de Lisboa. En algunos ámbitos de la acción exterior su papel es más limitado—particularmente en materia de política exterior, aunque no así en el campo de la cooperación al desarrollo—, pero a su importancia como actor presupuestario clave se le suma su papel como colegislador, de manera que es una pieza esencial en la negociación general del próximo MFP y, en particular, en la redefinición de la arquitectura de los instrumentos de acción exterior que nos ocupan.

Del Parlamento cabría destacarse su vocación profundamente europeísta, que a los efectos de esta exposición se traduce en una posición constante en favor del fortalecimiento del papel de la Unión Europea como un actor global relevante, particularmente en su Vecindad. Esta posición se traduce igualmente en la apuesta constante por un incremento de los fondos para la acción exterior a los efectos de hacer realidad lo anterior.

En los últimos meses se han celebrado numerosas reuniones y paneles de expertos («hearings») en las comisiones de Asuntos Exteriores (AFET) y cooperación (DEVE) a la hora de ir definiendo sus posiciones de cara a la redefinición de los instrumentos de acción exterior. De particular interés resultan en este sentido los dos informes que se prepararon en ambas comisiones a propósito de los infor-

mes de revisión (mid-term review) y sus correspondientes debates, tanto en sendas comisiones como en el Pleno de Estrasburgo⁴⁷. De ellos se pueden entresacar una serie de conclusiones que pueden dar a entrever, en cierta medida, algunas de las que serán las posturas principales de esta institución en sus trílogos con el Consejo y la Comisión en los próximos meses.

Ahora bien, antes de entrar a analizar dichas posturas, cabe realizar algunas apreciaciones. En primer lugar, que las resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento Europeo dan una pista de cuáles son las inquietudes principales de la Institución, pero en modo alguno adelantan la posición final del mismo de cara a los futuros trílogos. En buena medida los informes de propia iniciativa—que no vinculan jurídicamente—, no despiertan la misma atención que los informes legislativos. Ciertamente la resolución por la que se definirán las líneas generales del mandato negociador suscitarán más interés entre los parlamentarios y se podrá tener una idea más precisa.

En segundo lugar, es preciso señalar que el Parlamento es una institución legislativa muy dinámica y viva, cuyos equilibrios internos y la conformación de mayorías vienen definidos no sólo por los grupos políticos, sino también por la nacionalidad de sus miembros. Es habitual ver a delegaciones de países desmarcarse de la línea marcada por su grupo político cuando afecta a los intereses de su propio país. Así, se configuran mayorías alternativas para cuestiones diversas, máxime cuando se trata de documentos legislativos vinculantes. Es, por tanto, de gran importancia para los Estados Miembros establecer una relación fluida entre sus representaciones permanentes y sus eurodiputados a los efectos de plantear enmiendas y seguir de cerca la evolución de los trílogos, a los efectos de perseguir sus objetivos particulares.

En tercer lugar, hablamos del Parlamento Europeo desde el punto de vista de su configuración actual y las opiniones expresadas por el mismo a lo largo de

⁴⁷ Parlamento Europeo: Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre la aplicación de los instrumentos de financiación exterior de la UE: revisión intermedia 2017 y arquitectura futura a partir de 2020 (2017/2280(INI)).

Parlamento Europeo: Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2018, sobre la ejecución del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, del Instrumento de Ayuda Humanitaria y del Fondo Europeo de Desarrollo (2017/2258(INI)).

Transcripción de los debates del 16 y 17 de abril de 2018 en el Pleno del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/debates-video.html>

las últimas legislaturas. Los cambios políticos que se están viviendo en Europa y el auge de los partidos euroescépticos abren un escenario incierto de cara a las elecciones europeas del próximo mayo de 2019. La Comisión Europea ha planteado la negociación del próximo MFP 2021-2027 con el propósito de cerrar un acuerdo antes de las mismas para no correr riesgos indeseados. La configuración actual del Parlamento Europeo permite establecer con cierta facilidad mayorías «pro-europeas» a través del voto de los dos grandes partidos europeos—PPE y SyD— y también, según las materias, de los partidos liberal y conservador—ALDE y ECR—.

III.2. Posicionamientos del Parlamento Europeo

III.2.A. *Apuesta por la simplificación*

Existe un amplio consenso en relación a la necesidad de la reforma de la arquitectura actual de los instrumentos a los efectos de mejorar la transparencia, el control público y la rendición de cuentas, lo que permitiría aumentar la eficiencia, la coherencia y la capacidad de respuesta, así como la eficacia y la flexibilidad. Se subraya que cualquier reforma de la arquitectura de los instrumentos debe perseguir estos objetivos, si bien se subraya que los mismos no se alcanzarán sin el diseño de una estructura de gobernanza que permita el control político, esté impulsada por estrategias, y sea inclusiva y responsable.

Ahora bien, el Parlamento también ha señalado que coincide con el análisis de la Comisión —en su informe de revisión— en el que se señalaba que los instrumentos se ajustan en gran medida a las prioridades políticas existentes en el momento de su concepción y que, en términos generales, sirven a su propósito y son acordes con los valores y los objetivos marcados. Tanto en el informe de la comisión de exteriores, como en el elaborado en la comisión de desarrollo, se apuesta por la simplificación, pero no por la sobre-simplificación integrando varios de los instrumentos en uno⁴⁸. El diseño de los instrumentos se considera

⁴⁸ Ioannides, I. y Youngs, R (2018), European Parliamentary Research Service: «EU external financing instruments and the post-2020 architecture», pág 43.

adecuado, y no es éste necesariamente el principal impedimento para una acción más efectiva de la Unión. Más bien, los principales retos están a nivel de estrategia, programación y ejecución, y donde los intereses de la Unión y las prioridades de los Estados miembros divergen.

En el informe preparado en la comisión de exteriores y aprobado por el Pleno del Parlamento el pasado 18 de abril se apuesta por que los instrumentos de vecindad, pre-adhesión y derechos humanos—en el que se incluyen las misiones de observación electoral⁴⁹ queden separados: *«reconoce la especificidad de los objetivos y la aplicación en lo relativo al IEV, al IAP II y al IEDDH, y considera por ello que deben mantenerse independientes debido a consideraciones estratégicas y políticas»*. En particular, en lo que respecta al Instrumento de vecindad, en su párrafo 71 señala que *«el IEV, como instrumento financiero independiente, concede a la Unión visibilidad política e influencia en los países vecinos, tanto del este como del sur»*.

De manera similar, y rotunda, se expresó la comisión de desarrollo como se infiere de los párrafos 53 y 54 de su informe:

53. Reitera la autonomía de las políticas humanitarias y de desarrollo de la Unión, que se fundamentan en bases jurídicas específicas reconocidas en los Tratados y establecen valores y objetivos concretos que no han de estar subordinados a la estrategia geopolítica de la Unión y deben estar siempre en consonancia con los principios de eficacia en materia de desarrollo y, en el caso de la ayuda humanitaria, los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia;

54. Destaca la necesidad absoluta de mantener instrumentos de desarrollo y de ayuda humanitaria separados que respeten los principios de desarrollo clave, a la luz de las conclusiones de la evaluación del FED y del ICD en relación con la falta de asociación y la amenaza al objetivo central de erradicación de la pobreza en el nuevo marco de prioridades políticas cambiantes;

Como se decía anteriormente, el trámite legislativo acaba de comenzar y no es de extrañar que el Parlamento adopte una posición distinta en lo relativo a la nueva arquitectura propuesta por la Comisión. Ahora bien, dicha propuesta pue-

⁴⁹ Párrafo 121

de sufrir importantes cambios si algunos Estados Miembros no favorables a la misma encuentran en el Parlamento un aliado para acabar con ella, y viceversa.

III.2.B. *Una mayor flexibilidad y coherencia con una visión estratégica*

Una apreciación común sobre el actual MFP es que el grado de flexibilidad depende en muy buena medida de la existencia de unos techos de gasto con un nivel apropiado. Los techos establecidos actualmente han llevado al límite los fondos de la UE, haciéndose así evidentes las trabas para reasignar fondos a cuestiones prioritarias y teniendo que recurrir a instrumentos novedosos como son los fondos fiduciarios, los cuales sirvieron para obtener la flexibilidad requerida, pero al ser extrapresupuestarios quedaban fuera del control y el escrutinio parlamentario.

Consecuentemente se afirma que la revisión intermedia ha puesto de manifiesto la necesidad de la previsibilidad de la financiación a largo plazo, a la vez que se reitera que la flexibilidad requiere la posibilidad de transferir fondos entre dotaciones. Ahora bien, en este punto es también importante subrayar que el Parlamento ha reiterado en numerosas ocasiones que, a su juicio, recuerda que los fondos destinados a los objetivos de acción exterior no pueden reasignarse a otros fines, como la gestión de la migración y la seguridad interna⁵⁰. En este sentido, la comisión de desarrollo también plantea sus recelos sobre la propuesta de la Comisión en la medida que los fondos de desarrollo pueden quedar supeditados a la agenda de política exterior de la Unión. Son particularmente elocuentes a los efectos el párrafo 53 del citado informe en el que se *«reitera la autonomía de las políticas humanitarias y de desarrollo de la Unión, que se fundamentan en bases jurídicas específicas reconocidas por los Tratados y establecen valores y objetivos concretos que no han de estar subordinados a la estrategia geopolítica de la Unión y deben estar siempre en consonancia con los principios de eficacia en materia de desarrollo y, en el caso de la ayuda humanitaria, los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia»*.

⁵⁰ Párrafo 9 del informe presentado por la comisión de desarrollo y 126 del presentado por la comisión de asuntos exteriores.

En los debates y resoluciones del Parlamento se reclama en repetidas ocasiones la necesidad de una orientación política más estratégica, fijando las metas y los objetivos de la acción exterior de la Unión para el próximo período y la manera en que se aplicarán los instrumentos para alcanzarlos. La rapidez y flexibilidad a corto plazo ha de ir enmarcada en los intereses y objetivos a largo plazo. La necesidad de que las crisis y los intereses en materia de migración y seguridad no se superpongan a los valores y las políticas de desarrollo de la Unión.

Un último apunte en relación a la coherencia. Ya en la negociación del anterior MFP, y también a lo largo de los últimos años en diversas resoluciones, el Parlamento ha apostado por unos estrictos criterios de condicionalidad de la ayuda. Además de una aplicación rigurosa del principio «más por más» dentro del Instrumento de Vecindad, la condicionalidad se ha expresado recientemente no sólo en la necesidad de su aplicación como consecuencia de las violaciones de los derechos humanos, sino en ámbitos más controvertidos como en la no contribución a la gestión de la crisis migratoria. Esta cuestión volverá seguramente a suscitarse en el marco de la próxima negociación de los instrumentos de acción exterior, pues como señala el párrafo 138 del citado informe elaborado en la comisión de exteriores del Parlamento: *«considera que deben crearse mecanismos de condicionalidad más rigurosos que permitan suspender el apoyo presupuestario directo a autoridades estatales u organismos públicos y agentes no estatales o, en la medida de lo posible, redistribuirlo a la sociedad civil cuando dichas instituciones incumplan o no se adhieran a la necesidad de los objetivos de los fondos desembolsados o vulneren los derechos humanos y el Estado de Derecho»*.

III.2.C. Comunicación estratégica y visibilidad

La falta de visibilidad de la acción exterior de la Unión es una preocupación compartida en Bruselas y recurrentemente señalada en los diversos informes de seguimiento del Parlamento y de la Comisión sobre las más variadas políticas e instrumentos con dimensión exterior. Sin ir más lejos en la ya citada Revisión de la Política de Vecindad la Comisión se enfatizaba la idea de desarrollar una mayor diplomacia pública y en la necesidad de asegurar una mayor visibilidad en

la utilización de los fondos de la Unión, sugiriendo que la visibilidad debiera ser una condición de trabajo con los países e instituciones y organizaciones socios. Un informe de la Comisión Europea señalaba que el conocimiento por parte de la población de los programas de trabajo de la Unión en sus países no alcanzaba el 42,5% en el Magreb y el 37,5% en el Mashreq⁵¹, al tiempo que la imagen de la Unión sufría en dichos países a causa de la crisis económica y la posterior crisis migratoria⁵². Por otro lado, en el ámbito de los países de la ampliación, la Comisión ha señalado en diversas ocasiones que la imagen de la Unión en dichos países es objeto de ataques a través de campañas de desinformación. Así, el Parlamento subraya la importancia de aumentar la visibilidad y la sensibilización sobre la acción exterior de la Unión, entre otros, a través de la utilización de su Grupo de trabajo sobre comunicación estratégica y de las «StracCom Task Forces».

III.2.D. Países de renta media

Ya se ha citado previamente en varias ocasiones la constatación de un vacío en el marco de los instrumentos de acción exterior de la Unión en relación a los países de renta media. En la negociación del actual MFP el Parlamento Europeo se posicionó en contra de las posiciones de la Comisión y de la mayoría de los miembros del Consejo sobre la graduación de los países de renta media de la cooperación bilateral de la Unión, elemento de total interés para España.

A diferencia de lo ocurrido entonces parece que las posiciones de la Comisión han cambiado a tenor de lo recogido —y ya citado— en el Nuevo Consenso para el Desarrollo y en la propuesta del reglamento IVDCI. En cualquier caso, en el marco de este capítulo dedicado al Parlamento Europeo, y volviendo de nuevo a los informes citados previamente, conviene recordar los párrafos 7 y 77 del informe de la comisión de desarrollo al respecto:

⁵¹ Comisión Europea, EU Neighbourhood Barommeers, Analysis of the perception of the EU and of EU's policis abroad, 7 de diciembre de 2017

⁵² Pawlak, P. (2017), Communicating Europe in third countries. European Parliamentary Research Service.

7.— «Toma nota de que un gran número de países se han convertido en países de renta media-alta, con lo que dejaron atrás la condición de beneficiarios de cooperación bilateral en el marco de ICD o reciben subvenciones reducidas de cooperación bilateral en el marco del FED, ya que la ayuda al desarrollo unida a unas políticas nacionales exitosas puede conducir a resultados positivos; recuerda que la pobreza y el desarrollo son multidimensionales y que es necesario superar la concepción del PIB como el único indicador de desarrollo; observa, asimismo, que dado que la mayoría de las poblaciones más pobres del mundo viven en países de renta media, en los que persisten desigualdades, la supresión de la ayuda a dichos países de forma abrupta podría socavar la consecución de los ODS; insiste, por consiguiente, en la necesidad de seguir apoyando a esos países en esa delicada fase hacia un mayor desarrollo»;

77. «Pide a la Comisión que no base las asignaciones de fondos a países socios y las modalidades de cooperación únicamente en el PIB, sino en una amplia gama de criterios que tengan en cuenta el desarrollo humano inclusivo, los derechos humanos y los niveles de desigualdad».

A pesar del apoyo a la propuesta de la Comisión en relación a la necesidad de un aumento significativo de los fondos para la acción exterior de la Unión, no será de extrañar que —en el marco de una negociación más amplia como es la del MFP, donde importantes partidas como la PAC y los fondos de cohesión ya se han visto afectados en la propuesta de la Comisión— varíen las cantidades asignadas a cada región o grupos de países. Si, como se ha señalado en numerosas ocasiones en las páginas precedentes, existen recelos sobre el hecho de que la reforma de la Comisión traiga una supeditación de la política de desarrollo a las prioridades en materia de política exterior, no será de extrañar que se planteen diversas fórmulas para la protección de los países menos desarrollados, con el consiguiente riesgo de olvidar a los países de renta media, donde, como señala el informe del Parlamento Europeo, viven la mayoría de las poblaciones más pobres del mundo. Países, además, que son particularmente importantes a los efectos de alcanzar los objetivos acordados en la Agenda 2030.

III.2.E. Transparencia y control

Un elemento central en la negociación para el Parlamento Europeo será el establecimiento de nuevos procedimientos a través de los cuales los diputados

tengan la oportunidad de ejercer sus labores de control. Los diálogos estratégicos establecidos para el seguimiento de los actuales instrumentos (en el contexto del actual MFP) han sido duramente criticados por los diputados durante los últimos años por la falta de información disponible, los retrasos por parte de la Comisión en enviar los informes pertinentes, así como la falta de receptividad a la hora de incorporar las propuestas y sugerencias hechas por la Cámara. Otra de las demandas expuestas en los debates e informes citados es la inclusión del Parlamento en el diseño y seguimiento político y estratégico de los instrumentos, en los ciclos de programación anual y multianual, particularmente a tenor de las deficiencias de los diálogos estratégicos. Finalmente, la inclusión de la FED en el presupuesto de la Unión y el futuro de los fondos fiduciarios serán cuestiones de gran interés para el Parlamento en dicha lógica de la transparencia y el control sobre los fondos de la Unión.

CONCLUSIÓN

La Unión Europea atraviesa un momento crítico en el que la propia existencia de la Unión, tal y como la conocemos hoy, está en entredicho. Dados los enormes riesgos y dificultades que entrañaría la puesta en marcha de una reforma de los tratados, el próximo Marco Financiero Plurianual se presenta como una importante oportunidad para relanzar el proyecto europeo. Si bien no es más que un presupuesto, éste es fundamental a la hora de establecer los instrumentos necesarios para hacer frente a las principales demandas de los ciudadanos europeos, para responder a los retos y desafíos que plantea el contexto actual.

En el marco de la acción exterior, la Comisión ha presentado una propuesta que supera el modelo de compartimentos estancos establecido hasta ahora, para ahondar en una acción centrada en los valores e intereses de la Unión y con capacidad de maniobra para hacer frente a las crisis y necesidades prioritarias del momento. La nueva arquitectura puede suscitar dudas desde el punto de vista de su configuración —en particular en lo que a la inclusión de la política de vecindad en el instrumento único se refiere y a la presupuestarización del FED—, pero se ha de destacar la ambición de la reconfiguración de la ayuda exterior de la Unión, superando esa división entre lo geográfico y lo temático, y planteando un paquete de instrumentos para impulsar los objetivos e intereses de la política exterior de la Unión, incluida una actualización de la agenda de desarrollo en línea con la Estrategia Global y la Agenda 2030.

Con la propuesta de la Comisión se abre ahora una intensa negociación en la que el papel del Parlamento Europeo será decisivo en tanto en cuanto es uno de los dos colegisladores—en pie de igualdad con el Consejo—; con una profunda vocación europeísta y una larga trayectoria de apoyo a la construcción de una

Unión Europea global, que puede difuminarse como consecuencia del resultado de las próximas elecciones europeas—y, por ello, resultaría de particular relevancia avanzar decididamente la negociación del nuevo MFP con anterioridad—; y, en tercer lugar, una institución que conviene tener presente desde un punto de vista español por cuanto comparte muchos de los objetivos y preocupaciones españolas en materia exterior y ya ha sido — y es— un aliado clave en cuestiones en las que España no siempre goza de un respaldo mayoritario del Consejo.

Esta es una oportunidad importante para España dada su profunda experiencia, relevancia e intereses en ámbitos cruciales como la política de vecindad, la migración, la cooperación al desarrollo o la seguridad y la defensa. Cuestiones todas ellas objeto de discusión en el marco de la negociación que ahora comienza. Además, se trata de un momento importante para nuestro país, comprometido firmemente con el relanzamiento del proyecto europeo. Los Estados Miembros tienen en la negociación de este Marco Financiero Plurianual una oportunidad para reforzar la UE, para que ésta responda con eficacia a las principales demandas de los ciudadanos europeos, reforzando así su legitimidad.

En Madrid, a 3 de septiembre de 2018.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea, Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

Van Rompuy, H. (2014) «L'Europe dans la tempête», Racine. Pág 11

Libro Blanco sobre el futuro de Europa, Comisión Europea, marzo de 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

Declaración de Bratislava, Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, Bratislava, 16 de septiembre de 2016: <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>

Discurso del Presidente Emmanuel Macron, Universidad de la Sorbona, septiembre de 2017: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

Declaración de Meseberg, 19 de junio de 2018: <https://uk.diplo.de/uk-en/-/2109214>

Vimont, P., (2018), «Flexibility is not Europe's Miracle Solution», Carnegie Europe: <https://carnegieeurope.eu/2018/06/26/flexibility-is-not-europe-s-miracle-solution-pub-76681>

Lehne, S., (2018), «EU reform: does everything have to change for things to remain the same?», Carnegie Europe: <https://carnegieeurope.eu/2018/07/19/eu-reform-does-everything-have-to-change-for-things-to-remain-same-pub-76871>

Núñez Ferrer, J y Rinaldi, D. (2016), «The impact of Brexit on the EU budget: a non-catastrophic event», CEPS policy brief número 327. <https://www.ceps.eu/publications/impact-brexit-eu-budget-non-catastrophic-event>

Fichas técnicas del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

Fact Sheet Comisión Europea presentación del MFP 2021-2027: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm

Comisión Europea, «EU Budget for the future»: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en

Reglamento 236/2014 de 11 de marzo de 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236&from=PT>

Comisión Europea, informe de revisión de los instrumentos de la UE para la financiación exterior: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mid-term-review-report_en.pdf

Informes independientes para la Revisión Intermedia: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

Comisión Europea, nota prensa de 14 junio de 2018 a propósito de la presentación de la propuesta de la Comisión detallando la Rúbrica VI del MFP: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_en.htm

Weiler, J. (2012), «Europe in crisis—on political messianism, legitimacy and the rule of law», *Singapore Journal of legal studies*.

Parlamento Europeo. Eurobarómetro especial (2016): http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/attentes/eb85_1_synthesis_perceptions_wishes_terrorism_en.pdf

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión Europea Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018DC0098>

Comisión Europea (2018). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Instrumento de Vecindad, desarrollo y cooperación internacional: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-international-regulation_en.pdf

Comisión Europea (2017), «Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria de la Unión Europea y su aplicación en 2016»: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2016/es.pdf

Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, Conclusiones de 14 de noviembre de 2016: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>

Comisión Europea (2015), Comunicación sobre la revisión de la Política de Vecindad: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

Furness, M. y Keijzer, N. (2018), European Think Tanks Group: «Should the European Neighbourhood Instrument be included in the proposed «single instrument»?»

Parlamento Europeo: Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre la aplicación de los instrumentos de financiación exterior de la UE: revisión intermedia 2017 y arquitectura futura a partir de 2020 (2017/2280(INI))

Ioannides, I. y Youngs, R (2018), European Parliamentary Research Service: «EU external financing instruments and the post-2020 architecture», pág 43.

Comisión Europea, EU Neighbourhood Barommeers, Analysis of the perception of the EU and of EU's policis abroad, 7 de diciembre de 2017

Pawlak, P. (2017), Communicating Europe in third countries. European Parliamentary Research Service.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La guerra híbrida:
amenazas y desafíos para España
y Europa**

Juan Fábregas Claramunt

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a la Embajadora Julia Olmo su inestimable ayuda en la realización de este trabajo. Tanto su conocimiento en la materia como su predisposición y orientación han sido la piedra de toque de esta memoria.

RESUMEN

El objeto de esta memoria se orienta a alcanzar dos metas. La primera de ellas es la de aportar, en la medida de lo posible, claridad conceptual en torno a la guerra híbrida. Si bien muchos de los elementos que la definen y que se tratarán más adelante no son nuevos en absoluto, sino más bien forman parte de la historia bélica a través de las contiendas, tanto la discusión académica sobre si la guerra híbrida merece una categoría aparte dentro de las clasificaciones de las formas de hacer la guerra, así como la delimitación de sus contornos, se revelan como una cuestión de interés creciente en las relaciones internacionales.

Este propósito de análisis conceptual precede a la parte analítica. Es decir, un trabajo dirigido a seleccionar y profundizar en los pilares o elementos constantes que se dan en una guerra híbrida. El conocimiento de las formas en que esta forma de conflicto puede llegar a mutar son necesarios para comprender, por un lado, el abanico de amenazas a las que un Estado moderno puede enfrentarse, dado que una de las principales causas de inacción o de ineficacia en la respuesta a un desafío como este puede deberse pura y simplemente al desconocimiento; por el otro, para que los Estados que hacen frente a este desafío sean capaces de diseñar los mecanismos de respuesta adecuados en caso de verse amenazados.

En segundo lugar, se estudiará la guerra híbrida aplicada a dos conflictos: el que enfrentó en 2006 a las fuerzas de defensa de Israel (IDF) y a la milicia chií libanesa Hezbollah, y al conflicto del este de Ucrania y la anexión de Crimea a la Federación Rusa.

Finalmente, se analizará la evolución normativa y los documentos estratégicos que en este campo han ido apareciendo en los últimos tiempos, tanto desde

el punto de vista de España como bajo la égida de instituciones supranacionales como la Unión Europea y la OTAN. A este respecto, se valorarán las posibles repercusiones que puede tener tal enfoque en la defensa colectiva de la Alianza Atlántica y de Naciones Unidas. De igual modo, se tratará de delimitar la posible incidencia de la guerra híbrida como tipo de conflicto capaz de suscitar una respuesta adecuada por parte del derecho internacional público.

Siendo la guerra híbrida un concepto en plena evolución tanto en el propio terreno de las contiendas como en el plano académico, el método de trabajo seguido para desarrollar esta memoria ha sido consecuente con esta realidad. Para comenzar, existen un buen número de estudios, artículos de opinión y documentos de trabajo especializados en la materia, pero no un *corpus* de derecho internacional o de ciencias políticas como puede existir en otros campos. La propia actualidad internacional y el desarrollo de los acontecimientos que se insertan en esta misma realidad de guerra híbrida no obliga a reevaluar constantemente nuestros conocimientos en la materia, así como adaptarnos al surgimiento de nuevas realidades. Al mismo tiempo, las consecuencias operativas, estratégicas o bélicas derivadas de tal forma de conflicto pueden no ser inmediatas, sino que es a menudo necesario calibrar, una vez disipada la bruma creada por un conflicto, las ganancias o pérdidas de un país tras un conflicto o una amenaza híbrida.

Por todo ello, la metodología de esta memoria se ha sustentado en estos hechos. El seguimiento de la actualidad internacional, el análisis de artículos de opinión y documentos de trabajo, así como la consulta de documentos oficiales como la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional han sido documentos a los que he acudido y frecuentado, así como aquellos con incidencia en el campo de la defensa en un sentido amplio.

Si el estudio de una cuestión como la guerra híbrida puede ofrecer siquiera la más prudente de las conclusiones, diría que para empezar, se trata de un campo vastísimo. Esto es, en su seno no solo cabe la desinformación o las *fake news*, sino que su campo de aplicación abarca muchas otras cuestiones que la convierten en una amenaza muy real. Su versatilidad, la capacidad de combinar instrumentos convencionales e irregulares así como su constante evasión de las normas del derecho internacional y las prácticas comúnmente aceptadas, hacen de la guerra híbrida un verdadero reto para los países occidentales. Asimismo,

su propia naturaleza obliga a desertar de los mecanismos de respuesta únicamente basados en la fuerza, y obliga a tener en cuenta soluciones imaginativas, de alcance amplio, tales como la psicología, la veracidad informativa, la buena gestión gubernamental o la seguridad en el ciberespacio.

Las conclusiones obtenidas a partir de los datos, conceptos y casos existentes arrojan varias respuestas. Para empezar, la guerra híbrida en sí es un instrumento sofisticado, que representa una amenaza potencial. Se trata de una elaborada combinación de fuerzas y elementos normalmente alejados del campo de combate pero que pueden poner de rodillas a un ejército poderoso, dicho de otro modo, pueden subvertir un *statu quo* que debiera, en circunstancias normales, llevar a un ejército militarmente superior a la victoria.

Por último, esta memoria intenta aproximarnos a la segunda conclusión: que la guerra híbrida, pese a ser un concepto que se aplica normalmente al campo de batalla o al estudio de las contiendas y su estrategia, está en proceso de innovación, dado que a través de ella algunos países están buscando el descrédito de la democracia liberal en pos de su interpretación socio-política de la realidad. Objetivo para el cual están empleando no sólo estrategias híbridas, sino también amenazas consideradas de forma individual, como el terrorismo, los ciberataques y la desinformación. Amenazas que suponen un peligro real para la democracia, al orden geopolítico y la veracidad fáctica.

1. INTRODUCCIÓN

La guerra híbrida es un concepto bélico y operacional relativamente desconocido hasta hace poco tiempo. Sus características, en cambio, son bien sabidas por todos aún cuando se hayan englobado bajo otras definiciones. Referencias a fuerzas rebeldes o insurgentes que combaten a un gran ejército en terrenos inhóspitos o las campañas de propaganda han sido una constante a lo largo de la historia bélica. Conflictos guerrilleros como los de Angola, Vietnam o Afganistán durante la guerra fría nos retrotraen a estos modos de ver un enfrentamiento bélico, y sobre los cuales ha existido abundante bibliografía. Sin embargo, hablar de este término a día de hoy nos obliga a mentar el conflicto en Ucrania derivado del Euromaidán, el estallido de los conflictos al Este del país y la anexión ilegal de Crimea por parte de la Federación de Rusia, así como la capacidad de contención para con el ejército israelí de que hizo gala Hezbollah en la guerra de 2006.

La utilidad, pues, de esta memoria es, a mi modo de ver la cosas, muy grande. No solo porque afecta a conflictos actuales que nutren el estado de cosas en las relaciones internacionales, sino porque, al tratarse de una forma nueva de hacer la guerra y que, sobre todo, se deja entrever tras un halo de ambigüedad e incertidumbre, resulta muy necesario comprender de qué hablamos, tanto a nivel político como estrictamente militar. Por este motivo, existe en este tema un soporte conceptual reciente, pero también una buena medida de deducción y previsión a medio o largo plazo, porque en cada caso existe una razón subyacente al conflicto que analicemos, y otra que explica el por qué del recurso a esta forma poco convencional de enfrentamiento.

La cuestión aquí analizada tiene dos vertientes: la primera es analítica y descriptiva. Intenta esclarecer la naturaleza de tanto la guerra híbrida como de las amenazas y estrategias que se derivan y asientan sobre ella, respectivamente. La segunda parte, que va precedida por el estudio de dos casos concretos, intenta ahondar en las iniciativas puestas en marcha a escala doméstica e internacional que buscan repeler este tipo de agresiones. Como hipótesis, lo que se busca es entender la guerra híbrida, saberla diferenciar de otras formas de enfrentamiento. Pero quizá más importante es discernir si se trata de un modo de enfrentamiento eficaz, que logra sus objetivos, y en ese caso cuáles son. Además, se intenta adivinar cuáles son las mejores formas de luchar contra ella, especialmente desde un punto de vista ideológico, que inevitablemente nos remite a la historia particular de cualquier caso y a la presente situación geopolítica.

Los motivos que me han llevado a acometer este trabajo son varios. Destaca entre ellos mi interés por comprender una cuestión que nos afecta de lleno en Europa. Verificar si realmente aquellas opiniones que sitúan a Rusia como enemigo declarado de Occidente son verdaderas, y en ese caso saber de qué medios se vale para llevar a término sus objetivos. La intención de clarificar, para mí mismo, y para quien sea útil esta memoria, conceptos de los que se habla mucho pero no han sido puestos a disposición del público general de manera habitual o accesible, y por último, la motivación de ir más allá de los términos de sobra conocidos por todos, y entender que un hecho concreto, como la desinformación, se inserta en un concepto estratégico muy vasto, tanto histórica como bélicamente.

2. LA GUERRA HÍBRIDA

2.1. De la guerra

La guerra ha sido un fenómeno constante a lo largo de la historia de la Humanidad. Se ha empleado la fuerza para dominar territorios ajenos, para obtener enclaves estratégicos o bien por motivos comerciales. En el derecho internacional clásico, se consideraba que ésta era un atributo de la soberanía estatal, esto es, un derecho inherente a la propia condición de Estado soberano. Baste recordar aquí la formulación de Santo Tomás de Aquino sobre la guerra justa: aquélla en que concurría la decisión del soberano, la justa causa y la recta intención.

No obstante, a lo largo de los años se han ido desarrollando una serie de instrumentos internacionales que han ido configurando el derecho de guerra y el derecho internacional humanitario. Dicho de otro modo, los Estados se dieron cuenta que, siendo difícil eliminar por completo toda forma de conflicto entre las naciones, debían arbitrar una serie de normas que constriñeran los sufrimientos innecesarios y encauzaran formalmente los procedimientos para llevar a cabo tales acciones.

Son herederos de esta forma de entender las cosas, en primer lugar, las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907, que se ocupan de las normas formales de la guerra: modo de iniciación, desarrollo, derechos de los estados neutrales etc. Y por otro lado, las conferencias de Ginebra de 1949, celebradas bajo iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja, y que dieron lugar a cuatro convenciones dirigidas a evitar los sufrimientos innecesarios en la guerra, y que imponen una serie de límites legales a los contendientes con vistas a proteger a los combatientes en tierra, mar, a la población civil y a los prisioneros de guerra.

Estas segundas conferencias ponen de manifiesto la evolución de la materia hacia un mayor garantismo, ello porque consagra una diferenciación fundamental entre combatientes y población civil y entre objetivos civiles y militares. Asimismo, sus normas tienen la consideración de *ius cogens*, es decir, como normas de derecho internacional público que no pueden ser modificadas por normas sino de la misma categoría y cuyo incumplimiento se castiga con una sanción agravada (artículo 53 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969).

En cualquier caso, en el estudio de la guerra contemporánea no puede obviarse la traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial, que con su capacidad destructiva puso a prueba las costuras del derecho de la guerra de la Haya y resultó en las ya citadas conferencias de Ginebra de 1949. Precisamente, esta mención inicial a la Segunda Guerra Mundial es necesaria porque nos permite analizar el marco fundamental sobre el que a día de hoy se asientan las relaciones internacionales, y que es un resultado directo de esta guerra: el sistema de Naciones Unidas.

En lo que a la guerra y al conflicto armado se refiere, la Carta de San Francisco del 25 de junio de 1945 consagra la paz como situación normal, y la guerra como excepción. Como punto de partida, el artículo 2.3 de la Carta establece que «*los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en peligro la paz o la seguridad internacional (...)*»; de igual modo, el artículo 2.4 dispone que «*los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (...)*».

Sin embargo el uso a la fuerza puede ser tolerado según este marco legal en dos situaciones concretas. La primera de estas excepciones es el uso de la fuerza en caso de legítima defensa previsto en el artículo 51 de la Carta, y el segundo en el caso de la puesta en funcionamiento de mecanismo de seguridad colectiva de Naciones Unidas, regulado en el capítulo VII de la Carta, y que otorga al Consejo de Seguridad un papel preponderante para decidir en qué caso actuar si una situación representa «*una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión*».

La comprensión de este marco normativo supranacional es indispensable para abordar un estudio de la guerra híbrida. Sin embargo, para acotar correctamente su naturaleza, no podemos dejar de acudir a la esencia, o si se quiere, a una discusión más filosófica de la guerra en sí, en contraposición a una más procedimental de la misma.

Según señala Pedro Sánchez Herráez¹, *«ante este cambio, esta nueva —o aparente nueva— realidad, se producen intentos de entender, análisis que proporcionen la respuesta para ser capaz de afrontar la tipología de conflictos del momento. Y estos intentos se pueden aglutinar en dos grandes corrientes, personalizar en dos grandes autores fruto e hijos de su tiempo: Antoine Henri Jomini y Carl von Clausewitz»*.

De manera sucinta, Jomini estudió el fenómeno de la guerra desde un punto de vista de los procedimientos y técnicas de la guerra, es decir, aplicando la tradición matemática y racionalista a la pregunta de cómo se hace la guerra.

Por su parte, Clausewitz, bajo el influjo de las corrientes de pensamiento del s. XIX, y entre ellas, del romanticismo, se cuestiona sobre la esencia de la guerra. La define como *«el acto de fuerza destinado a obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad»*².

Asimismo, Clausewitz opina que no se puede imponer nuestra voluntad al enemigo sin la concurrencia de una serie de elementos, a saber: violencia y pasión, valor y competencia y subordinación y razón. La pasión es aquella que permite sobreponerse a la inevitable violencia de la guerra, cualidad que el autor atribuye al pueblo; la competencia y el valor corresponden al Ejército, que debe luchar en condiciones difíciles y para Clausewitz, totalmente alejadas de un modelo susceptible de ser acotado por la matemática y la razón; por último, la guerra como instrumento de la política, o «la política seguida por otros medios», requiere de subordinación y razón, que se atribuyen al Gobierno. Estos tres elementos, pasión, competencia y liderazgo, conforman lo que se ha denominado la «Trinidad» de Clausewitz.

¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. (21 de Junio de 2016). Comprender la Guerra Híbrida... ¿El retorno a los clásicos? Instituto Español de Estudios Estratégicos . España.

² CLAUSEWITZ, C. (1999). «De la Guerra» (Vols. Tomo I, Libro I Páginas 195-196). Madrid, España: Ministerio de Defensa.

Esta forma de analizar el qué y no el cómo de la guerra representa, a mi modo de ver, un punto de partida teórico y conceptual que se acomoda mejor al concepto de guerra híbrida que vamos a tratar. Puesto que si bien es verdad, la vertiente operativa y estratégica de la guerra híbrida es muy importante, la naturaleza de la misma es necesaria para comprender su desarrollo y su aplicabilidad en el mundo contemporáneo. En énfasis que en esta «Trinidad» se hace en la pasión y en los elementos irracionales y sentimentales del conflicto es un buen punto de partida para aprehender un fenómeno que, como veremos, intenta influir en la opinión pública extranjera, en los sentimientos y percepciones del enemigo. Del mismo modo, la guerra híbrida, por su configuración asimétrica y heterodoxa, se acomoda mejor en este marco teórico, dado que, desde un punto de vista militar, aún cuando podamos delimitarla de una manera más o menos concreta, escapa a toda racionalización, estructura fija y mando jerárquico, al menos desde el punto de vista de las doctrinas estratégicas tradicionales.

Del mismo modo, y concluyendo el enfoque de la guerra híbrida como *continuum* histórico en el fenómeno de la guerra, cabe poner de relieve la frase pronunciada por Hugo Grocio, que afirmó que «la guerra y la paz no admiten posición intermedia». La realidad, no obstante, ha sido otra completamente distinta, y lo cierto es que los Estados han llevado a cabo actos de guerra bajo otro nombre. De hecho, Christopher Greenwood, antiguo juez inglés de la Corte Internacional de Justicia, afirma que las declaraciones formales de guerra han sido más bien la excepción y no la norma durante los siglos XVIII y XIX. De hecho, las antes citadas convenciones de Ginebra de 1949 intentan extender el ámbito de aplicación del derecho internacional en estos supuestos, dado que entran en aplicación no en los casos de estado de guerra, sino en aquellas ocasiones en que exista un conflicto armado.

Sea como fuere, tanto la visión de la filosofía de Clausewitz, que ahonda en la dimensión psicológica y moral de la guerra, como la constatación de que, a menudo, las distinciones formales, el binomio de guerra o paz no son aplicables en los conflictos de la actualidad, nos dan una idea de la complejidad del asunto. Complejidad debida en parte a la imposibilidad de catalogar la guerra híbrida de una manera comprensiva en las categorías preexistentes, pero en cualquier caso, abarcable, al menos teóricamente, dentro de la tradición evolutiva de la guerra como tal, como la intención de imponer la voluntad al enemigo.

2.2. Historia

La evolución histórica que debemos analizar para comprender esta aparente «hibridación» de los conflictos parte de las revoluciones tecnológicas militares (RTM). Según este concepto, las ventajas comparativas que se dan en los conflictos entre los estados provienen de novedades directamente relacionadas con el armamento o en las novedades en su uso. Uno de los principales teóricos en este campo fue el mariscal soviético Ogarkov, cuyo campo de interés era la brecha tecnológica que separaba a la URSS y a los Estados Unidos durante los años ochenta, brecha que él consideraba muy difícil de cerrar.

No obstante, aun cuando se siguió considerando por parte de algunos que las RTM contenían una parte de la respuesta al éxito militar, faltaba algo más. Es por ello que a partir de los años 90 se empieza a popularizar la teoría de *Revolution in Military Affairs*, o Revolución en Asuntos Militares (RMA). Según esta teoría, pese a que los avances tecnológicos son importantes en el desarrollo de la guerra, la ventaja comparativa (y decisiva) puede venir dada por elementos orgánicos y, sobre todo, doctrinales³.

Llevando más lejos el análisis desde un punto de vista militar, existe el concepto de Revolución Militar, también conocido como Revoluciones Socio-Militares. El primer elemento que caracteriza esta evolución en la guerra es que aquí, el elemento tecnológico reviste poca o nula importancia. Más bien al contrario, se trata de una coyuntura de evolución militar en que precisamente ésta es azuzada por cambios más profundos en el orden político, demográfico, social, etc.

El profesor de la Universidad de Barcelona Josep Baqués habla, para ilustrar este fenómeno, de la confluencia a finales del s XVIII y principios del XIX de «una revolución política (consolidación del Estado moderno), una revolución ideológica (auge del nacionalismo), de otra de corte económico (la revolución industrial) y una última de tipo demográfico (la consolidación de la revolución demográfica) que, aunadas, permitieron (o hasta estimularon) el tránsito de las viejas guerras limitadas a la época de la guerra absoluta»⁴.

³ MARSHALL, A. (27 de Julio de 1993). «Some Thoughts on Military Revolutions». ONA Memorandum for Record.

⁴ BAQUÉS, J. (2015). «El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias? Revista de Estudios en Seguridad Internacional , 41-60.

Ciertamente, la evolución de estos conceptos en el ámbito de la terminología militar puede parecer baladí, sin embargo *«(...) no se trata de un debate meramente académico, ni tampoco de una disquisición teórica separada de la realidad. Al revés, el origen de este nuevo debate reside en la necesidad de adaptación a escenarios que ya no responden a los estándares de guerras clásicas o convencionales»*⁵.

En efecto, las derrotas árabes frente al Estado de Israel en 1967 y 1973 ilustran la dificultad de hacer frente a un ejército militarmente superior por medios convencionales. Por añadidura, el concepto actual de guerra híbrida es el producto de la toma en consideración del poder de los Estados Unidos en su victoria en la Guerra del Golfo de 1991, así como la constatación de su poderío militar demostrado en otros conflictos de alta intensidad, por parte de sus potenciales adversarios, que empezaron a preguntarse cuáles eran los métodos adecuados para derrotar a un adversario que, *a priori*, gozaba de una gran ventaja comparativa.

La evolución de lo híbrido, esto es, su relevancia en los círculos académicos y militares se gestó, aquí desde un punto de vista opuesto, ante la dificultad de la primera potencia mundial para derrotar a fuerzas insurgentes y señores de la guerra en Estados altamente conflictivos y de cierta manera, desestructurados a nivel político, como Afganistán e Irak. De manera tácita, pues, los adversarios de los Estados Unidos y de otros países con ventajas militares comparativas (como ilustra la guerra de 2006 entre Israel y Hezbollah) habían comprendido la frase pronunciada por el general Herbert H.R. McMaster, que dijo que «habían dos formas de hacer la guerra a los Estados Unidos: de forma asimétrica y de forma estúpida».

En este contexto, la expresión «guerra híbrida» se emplea por primera vez en 1998⁶, básicamente para referirse a un nuevo modo de hacer la guerra, combinando elementos de diferente naturaleza, tanto fuerzas especiales como convencionales.

⁵ Ibid (BAQUÉS).

⁶ Lt. WALTER, R. G. (Diciembre 1998). «Hybrid force for hybrid wars. The United States Marine Corps and Special Operations».

Sin embargo, no fue hasta el año 2005 cuando se dota al término de un contenido teórico más completo, del que había carecido hasta entonces. El artículo «La forma futura de hacer las guerras: el nacimiento de las guerras híbridas»⁷.

Dicho esto, es posible constatar la existencia de dos tendencias históricas en el estudio de la guerra híbrida. Por una parte, la evolución de los términos militares y estratégicos, que, ante la constatación de un tipo de conflicto que escapa a la mera ventaja comparativa otorgada por la superioridad tecnológica, ha evolucionado hacia nuevas formas de análisis que engloban la evolución social, demográfica y política, cuya concurrencia da lugar a nuevas formas de hacer la guerra y que se recogen en el concepto de Revolución Socio-Militar.

Por la otra, el propio devenir de los acontecimientos bélicos que se han producido a lo largo de la segunda mitad del s. XX, que ponen de manifiesto la búsqueda por parte de enemigos de potencias occidentales y militarmente superiores, de encontrar nuevos mecanismos para contrarrestar esta debilidad, hallando formas novedosas que ahora analizaremos, para acomodar de la mejor manera posible la guerra híbrida en una categoría concreta.

2.3. Delimitación conceptual

El primer punto de partida para definir la guerra híbrida son los conceptos de «zona gris» y de «guerra compuesta». El primero de ellos se entiende como una prolongación en el ámbito de la fluidez entre guerra y paz, tan propio de la actualidad, y que dificulta la ubicación de los conceptos, al ser difícil discernir si, en un momento actual dado, nos encontramos en una situación de guerra o de paz; siendo las declaraciones oficiales de guerra escasas, así como las actuaciones por medio de fuerzas especiales, no simultáneas al uso de fuerzas convencionales cada vez más frecuentes, la zona gris engloba la categoría de guerra híbrida.

La noción de zona gris enfatiza la esfera de la confrontación, concentrándose en el hecho de que los adversarios operan en un área de ambigüedad que se sitúa en medio del estado tradicional de guerra y el estado de paz⁸.

⁷ MATTIS, J. N. (Nov. 2005). USMC, Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. Proceedings Magazine, Vol.132/II/I, 233.

⁸ SARI, A. L. (19 de enero de 2018). «Hybrid Threats and the United States National Security Strategy: Prevailing in an Arena of Continuous Competition. Obtenido de ejiltalk.org.

Por su parte, el concepto de guerra compuesta se atribuye al historiador Thomas Huber⁹, que describe el fenómeno de las fuerzas regulares e irregulares que combaten de manera coordinada. Hubber explica la guerra compuesta a modo de marco intelectual para entender el fenómeno de las fuerzas convencionales e irregulares que operan bajo una dirección unificada para lograr un fin único. Dicho de otro modo, Hubber analiza las capacidades asociativas y la eficacia en el terreno de aquellas fuerzas convencionales y no convencionales que actúan de manera cohesionada y coordinada, pero nunca simultánea, ni tampoco llegando a unirse en un solo ente. Aduce este autor que *«una fuerza convencional y una fuerza no convencional utilizadas en conjunto proporcionan una adaptación mutua difícilmente igualable por un adversario que emplea solo una fuerza convencional»*¹⁰.

Pese a que la guerra híbrida moderna bebe de estas fuentes y en cierta medida, comparte algunos de los elementos que les son propios, es un concepto distinto. Se diferencia, en primer lugar, de los conflictos en la zona gris en que, mientras éstos aluden al ámbito de actuación de las fuerzas, en el área indeterminada entre la guerra y la paz, la guerra híbrida se ocupa del *modus operandi*, esto es, se centra en el uso que los adversarios hacen de los medios militares y no militares de una forma altamente integrada¹¹. De igual modo, la noción de guerra híbrida, pese a insertarse de manera general dentro de la categoría de guerra compuesta—en la medida en que combina fuerzas convencionales y no convencionales—trasciende, hasta cierto grado, este concepto. Y ello porque emplea con más frecuencia medios no militares y porque se orienta a la conquista de la opinión pública extranjera, incide, por decirlo así, en el elemento psicológico y moral de la guerra de una manera más intensa. Asimismo, y siguiendo a Hoffman¹², *«(...) en la guerra compuesta las fuerzas irregulares se utilizan para conseguir una economía de fuerzas, para desgastar la fuerza enemiga (...) lo que se persigue es crear las condiciones para el éxito de la fuerza convencional. Las fuerzas operan en diferentes teatros del espacio de batalla, pero nunca se fusionan*

⁹ HUBBER, T. (1996). *Compound Warfare. That Fatal Knot*, Leavenworth, Kansas. *U.S. Army Command and General Staff College Press*.

¹⁰ *Ibid* (HUBBER).

¹¹ *Ibid* (SARI, A).

¹² HOFFMAN, F. (2007). «Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Potomac Institute of Political Studies.

o se combinan en ella. Los actores de amenazas híbridas, por el contrario, tienen un mayor grado de coordinación o fusión operacional y táctica. No parece que exista ninguna fuerza separada o que el poder convencional sea decisivo en sentido tradicional».

Por todo ello, existen distintas definiciones de la guerra híbrida. El Comité de Seguridad y Defensa de la OTAN la define como *«el uso de tácticas asimétricas para tantear y explotar las debilidades usando medios no militares (como medios políticos, informativos, intimidación económica y manipulación) que se encuentran respaldados por la amenaza de medios militares convencionales y no convencionales. Las tácticas pueden escalar y adaptarse a cada situación»*¹³.

Por su parte, el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC), aporta su propia definición, como : *«una forma ambigua de confrontación, que puede combinar acciones militares convencionales y no convencionales con acciones no militares basadas en una estrategia de desestabilización del adversario mediante el uso de acciones diversas, complementarias y sin restricciones, que integran todos los instrumentos de poder disponibles [diplomático, militar, económico, social y de información (DMESI)]. Con esta estrategia se trata de explotar las debilidades y vulnerabilidades de las sociedades occidentales en todos sus aspectos»*¹⁴.

A la luz de estos conceptos aportados por diferentes instituciones y autores se pueden extraer tres reflexiones. La primera de ellas es que la guerra híbrida representa una innovación, un estadio superior respecto de los conflictos en zona gris y las guerras compuestas. Aún trascendiendo estos conceptos, se envuelve en ellos. Ello se explica, desde un punto de vista operativo, porque aunque la guerra híbrida actúa en esa zona de ambigüedad entre guerra y paz y también conlleva el uso de fuerzas convencionales y no convencionales, va más allá, en la medida en que estas fuerzas están altamente integradas en el terreno, y además de buscar objetivos compartidos, los medios no convencionales o no militares, como por ejemplo los medios políticos, diplomáticos o informativos son de una

¹³ NATO Parliamentary Assembly, D. a. «Hybrid Warfare: NATO's new strategic Challenge?». General Report, Documento 166 DSC 15 E bis.

¹⁴ MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA, D. d. (Noviembre 2017). *«Lo Híbrido, Concepto Derivado»*. Granada.

envergadura tal, que llegan a minimizar la capacidad decisiva o la ventaja comparativa de las fuerzas militares en sentido propio.

El segundo elemento que sobresale a la luz de estas definiciones de la guerra híbrida es que, de acuerdo con el MADOC, se trata de una categoría propia dentro del abanico de las formas de hacer la guerra, pero cuyos objetivos aspiran a influir en la dirección política y la opinión pública de las sociedades occidentales. De este modo, la definición toma un cariz de carácter más político, o incluso geopolítico, si se quiere. En la medida en que, como hemos visto, la forma más certera de abordar la cuestión que nos ocupa es la de un enfoque centrado en lo moral y psicológico, la guerra híbrida tiene unas ramificaciones políticas que no podemos obviar y que serán tratadas más adelante. Finalmente, con los elementos propios de la guerra híbrida, concepto que va más allá de los preexistentes como la zona gris y la guerra compuesta, es pertinente volver al concepto de Revolución Socio-Militar, que, como hemos visto, relativiza la importancia de los cambios tecnológicos y alude a innovaciones en el terreno militar íntimamente relacionadas con los cambios políticos, demográficos y económicos, entre otros. Sería incluso legítimo preguntarse si estos cambios de coyuntura alientan e impulsan de manera inevitable las innovaciones en los métodos de guerra tales como la guerra híbrida, al ser el conflicto un campo en permanente evolución y en búsqueda de la mejor situación que le permita ser efectivo, o bien la guerra híbrida es un concepto militar premeditado, que ha surgido en la actualidad en un contexto de crisis de representatividad y descrédito de las instituciones tras la Gran Recesión, elucubrado por aquéllos países de ideología «revisionista» del orden mundial de posguerra. Sea como fuere, el término que tratamos aquí reviste de actualidad geopolítica, hecho que realza su importancia actual y en el futuro.

2.4. Las características de la guerra híbrida

Antes de comenzar a enumerar e incidir en los elementos que suelen caracterizar una guerra híbrida, es necesario establecer una gradación, sobre la base de que ésta puede producirse con una intensidad variable, e incluso de carácter parcial o completo. En consecuencia, cabe distinguir entre las siguientes:

Estrategia híbrida: este concepto se refiere a la combinación sincronizada por parte de un actor, sea o no sea estatal, de acciones calificadas como convencionales y de otras irregulares. Estas acciones, a menudo, suelen traspasar los límites establecidos por el derecho internacional público y los principios de la buena fe (artículo 2.2 de la Carta de Naciones Unidas). Se producirá en todo o en parte del ámbito espacio-temporal del conflicto, pero rehuyendo aquellas acciones que puedan desembocar en un conflicto armado.

Amenaza híbrida: el primer rasgo de las amenazas híbridas es que pueden ser llevadas a cabo por aquellos actores con capacidad para llevar a término una estrategia híbrida. Asimismo, se caracterizan por poder emplear de manera integrada y adaptativa diferentes instrumentos, como por ejemplo el terrorismo, el crimen organizado, el empleo de nuevas tecnologías, los ataques al ciberespacio, las presiones políticas y económicas, la degradación del medioambiente, las movilizaciones sociales reivindicativas, las campañas de propaganda y desinformación e incluso, llegado el caso, las operaciones convencionales sincronizadas¹⁵.

Dicho esto, las acciones propias de la guerra híbrida, así como los elementos que le son en un sentido general, pueden clasificarse en cuatro grandes grupos:

a) Acciones por debajo del umbral de violencia de un conflicto armado

- Medidas de coerción, ya sean directas, es decir, que buscan disuadir o provocar a que otros actores reaccionen de una manera determinada a través de la amenaza del empleo de armas convencionales o armas de destrucción masiva; o indirectas, mediante *proxies* (actores no estatales o Estados débiles, empleados de forma encubierta por un tercer Estado para el logro de sus fines).
- Medidas de presión económica y financiera, v.gr. corte de suministros o encarecimiento deliberado de los mismos, amenaza de corte en el suministro de recursos energéticos...
- Acciones en el ámbito de la información (medios de comunicación, redes sociales, internet, drones, ciberataques etc.). Esta acción en concreto casa

¹⁵ Ibid (Informe MADOC, «Lo híbrido: concepto derivado»).

bien con la cita de Mao Zedung: «la mente del enemigo y la voluntad de sus comandantes son un blanco de mucha mayor importancia que los cuerpos de tropas». Es decir, aquí esta acción propia de la guerra híbrida busca mermar la confianza de su objetivo, publicitar sus logros y medrar en la opinión pública, mejorando su propia percepción y agigantando la dimensión de sus logros en un sentido favorable.

Este aspecto en concreto de la guerra híbrida ha sido quizá el que ha recibido más atención por separado por parte de la población y de los medios de comunicación. Palabras como «desinformación» posverdad y «*fake news*» (siendo estas dos últimas nombradas palabra del año en 2016 y 2017, respectivamente, por el diccionario Oxford), han pasado a formar parte de nuestro vocabulario político habitual.

En sentido estricto, se entiende por desinformación la difusión intencionada de información no rigurosa que busca minar la confianza pública y distorsionar los hechos, exportando una visión parcial y concreta de la realidad, así como incidir en las debilidades con el objetivo de desestabilizar. En un mundo en que más de 4.000 millones de personas, más de la mitad de la población, tiene acceso a Internet, el 75% de la población mundial, teléfono móvil, hallamos una sociedad conectada en extremo, lo que sin duda conlleva muchas ventajas. Pero este hecho, unido al fenómeno de las redes sociales, puede tener efectos adversos que la desinformación ha explotado en su beneficio. Por ejemplo, el hecho de que cada individuo pueda operar en la red como nodo de comunicación en sí mismo, sin a menudo actuar como filtro sesudo que seleccione los hechos verdaderos (rol que pertenece a los medios tradicionales), desechando los falsos, puede conllevar una gran pérdida de confianza y veracidad en la información que la gente consume. Del mismo modo, las nuevas tecnologías permiten «*apuntar a aquellas personas más susceptibles hacia su mensaje, aprovechándose del efecto de la cámara de eco de plataformas como Facebook, donde los usuarios solo ven noticias y opiniones que confirman sus prejuicios*»¹⁶.

¹⁶ THE ECONOMIST. (27 de Enero de 2018). «My truth against yours». The Economist.

- Acciones violentas, como el terrorismo, el sabotaje y la extorsión, mediante el uso de redes de criminalidad organizada, grupos terroristas, grupos insurgentes o el empleo de milicias.
- La movilización de fuerzas convencionales como medida de disuasión

b) Acciones en el contexto de un conflicto armado

En caso de que las acciones antes mencionadas fracasasen, las acciones que se pueden producir en el marco de una guerra híbrida pueden ser las siguientes:

- Capacidad de coordinar a nivel estratégico acciones militares de diferente naturaleza.
- Descentralización en el planeamiento y la ejecución.
- Empleo de nuevas tecnologías (incluido el uso del ciberespacio).
- Centrar los enfrentamientos en núcleos urbanos, con las posibles contingencias de civiles que deslegitimen ante los ojos de la opinión pública las acciones de sus adversarios. A este respecto, es precisamente el carácter urbano de la guerra híbrida la que la aleja de la guerra de guerrillas, que tenía lugar en la selva. Según Hoffman¹⁷, *«el contacto con la población civil contiene lógicos inconvenientes, en términos de bajas colaterales, afectación de infraestructuras básicas (...) de modo que, en general, incorpora una enorme dificultad para atacar objetivos militares sin dañar a personas y bienes protegidos»*. Esta lógica no es casual. Para el promotor de una guerra híbrida es beneficioso que ésta se libere en territorio urbano, con el fin de causar desánimo entre la población civil, debido al daño continuado que se inflige en una ciudad. Por ello, siguiendo a Smith, *«prolongar indefinidamente una guerra de este tipo suele jugar a favor de quien ha optado por este modo de alcanzar sus objetivos»*¹⁸.

c) Características en el plano operacional

Por añadidura, la guerra híbrida no solo se nutre de los diferentes tipos de acciones arriba examinados, sino que su propia combinación de fuerzas con-

¹⁷ Ibid (HOFFMAN).

¹⁸ SMITH, R. (2007). «The Utility of Force: The Art of War in the Modern World. *Knopf*.

vencionales e irregulares sobre la base de una estrecha coordinación e incluso simultaneidad posee una serie de rasgos propios que la separan de otros conflictos.

- A nivel armamentístico, las fuerzas irregulares suelen hacerse con un arsenal que es más propio de ejércitos convencionales, como tecnologías de última generación y armas pesadas. Habitualmente esto es así debido a la ayuda de los Estados o ejércitos convencionales que sí las poseen, aunque también puede deberse al robo de estas armas poseídas por los Estados que se combate. Así, las diferencias entre ambas formas de guerra (la regular y la irregular) se difuminan. Ello ha llevado a que algunos autores en la materia identifiquen a este fenómeno, denominado *blurring*, como uno de los característicos de la guerra híbrida¹⁹.
- Operacionalmente, otra de las diferencias entre las guerras híbridas y las guerras compuestas, como categoría matriz de la primera es que en éstas, la integración entre los diferentes actores regulares e irregulares debe estar premeditada por el Estado que, a la postre, emplea la guerra híbrida como instrumento para alcanzar sus objetivos. Es decir, en una guerra compuesta, la interacción entre fuerzas convencionales y no convencionales puede deberse a una razón funcional; en una guerra híbrida, la coincidencia en el tiempo y a nivel operativo debe estar prediseñada.
- La capacidad de supervivencia de las fuerzas combatientes y otros sistemas como parte del esfuerzo de absorción total y sostenibilidad²⁰. El primer objetivo se logra por medio de la mejora en los búnkeres y túneles, así como la confusión deliberada en cuanto a la naturaleza y ubicación de instalaciones militares y civiles. Forma parte de esta estrategia el traslado de los conflictos a entornos urbanos; también hay un amplio uso de sistemas de fuerzas de baja firma (unidades de operaciones especiales, infantería,

¹⁹ GRAY, C. S. (2005). «Another Bloody Century: Future Warfare». Weidenfeld & Nicolson.

²⁰ En términos militares, se entiende por absorción total y sostenibilidad la capacidad para resistir los efectos derivados de ataques físicos y psicológicos del enemigo, manteniendo al mismo tiempo los sistemas de combate, las infraestructuras y el personal listo para entrar en combate.

guerrilleros, paramilitares y terroristas suicida) y la adopción de métodos de guerra que mantienen dicha firma (sobre todo el terror y la guerrilla)²¹.

- El uso de métodos susceptibles de causar un alto número de víctimas, tanto entre combatientes como en la población civil, i.e. uso de artefactos explosivos, recurso a terroristas suicidas etc. La repercusión mediática y el impacto en la moral del adversario suelen ser instrumentos útiles para el que desata una guerra de este tipo.
- Finalmente, se enmarca dentro de esta sección el uso extendido de los medios de comunicación y la propaganda, teniendo como objetivo al adversario, a la población local y a la comunidad internacional. Se trata éste de un modo distinto de uso de información que el anterior, con un tinte psicológico, y más centrado en la narrativa que se proyecta sobre el conflicto en sí, aún cuando ambas formas de informar (o desinformar en este caso) pueden actuar a la vez y potenciar sus efectos. La razón de ser de esta forma de actuar es la de mejorar la percepción de su causa, incidiendo para que triunfe el relato que más convenga a sus fines. Como dice Arteaga, *«lo que ocurre en el enfrentamiento armado es importante pero lo es mucho más la habilidad que se tiene para narrarlo»*²².

d) Razones políticas

El planteamiento de la guerra híbrida no solo responde, para aquellos Estados que recurren a ella para imponer su voluntad, a simples ventajas operativas y militares. Los motivos que subyacen en su empleo y sobre todo, en el incremento de este modo de conflicto en los últimos tiempos, a menudo se sitúan en el campo de la política, de la obtención de fines geopolíticos o geoestratégicos. De igual modo, siguiendo la estela de la opinión de muchos analistas, según la cual la guerra híbrida es un instrumento empleado a día de hoy en contra de los países occidentales, hay que tener en cuenta el análisis de las debilidades en Occidente, las vulnerabilidades que pueden ser explotadas por medio de una guerra híbrida.

²¹ GARCÍA GUINDO, M., MARTÍNEZ, G., & GONZÁLEZ, V. (Febrero de 2015). «La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales». Instituto Español de Estudios Estratégicos.

²² ARTEAGA, F. (2010). «Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública. Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global». Editorial Aranzadi.

Así pues, una primera consideración sobre la guerra híbrida es que partimos de una relación asimétrica. Luego, sobre la base de la constatación de que un país (occidental), goza de una ventaja comparativa en el plano militar, los países adversarios buscan soluciones alternativas que equilibren la relación. Sin embargo, y esto es importante, «*quien recurre a lo híbrido tratará inicialmente por diferentes razones, (economía de medios, mantenimiento del status internacional...) evitar un conflicto armado generalizado*»²³.

La guerra híbrida, por su propia naturaleza, es ambigua. Esto permite que los límites del derecho internacional y de la diplomacia convencional sean rebasados con mucha frecuencia. Una de las dificultades en torno a la aplicación práctica de este concepto en un conflicto es que, por un lado la voluntad de querer evitar un conflicto a mayor escala (por parte del país que se considera en una desventaja comparativa), le llevará a emplear medios que no se ajustan a los dictados de la buena fe, pero que en cualquier caso son ambiguos, por situarse en esa *zona gris*; en segundo lugar, es difícil calificar desde un punto de vista del derecho internacional, y lo que es más, atribuir responsabilidad internacional a un Estado como consecuencia de determinadas actuaciones que se despliegan tanto en el campo de lo regular como de lo irregular. Pensemos por ejemplo en la actuación de terroristas o de grupos de milicianos sin emblemas identificativos; en la difusión de noticias falsas por parte de perfiles falsos o automatizados...

La dificultad de señalar a un Estado como responsable de estas actuaciones a cargo de fuerzas irregulares o no militares es a todas luces compleja. Y pese a ello, el concepto académico de la guerra híbrida que hemos tratado nos dice que tiene que haber una coordinación funcional entre estos elementos, y que incluso los irregulares pueden hacer exiguo o secundario el uso de fuerzas convencionales. Valiéndose de esta ambigüedad, a través de estos instrumentos se intenta desgastar la legitimidad, el *modus vivendi* y el bienestar del enemigo.

Para concluir esta capítulo quisiera añadir una precisión. Si bien es cierto, que por motivos expositivos y para ofrecer una explicación más consecuente con la realidad que se intenta explicar en el capítulo siguiente (casos de Rusia en Ucrania, China y Hezbollah), se está tratando la guerra híbrida como un instru-

²³ Ibid (Informe MADOC).

mento en manos de milicias irregulares o bien de países emergentes o que tienen a Occidente como enemigo estratégico. Esto es así porque el estado actual de las relaciones internacionales lo impone; efectivamente la guerra híbrida está siendo un instrumento de combate en el que la confusión, la indeterminación y el ocultamiento operacional son herramientas empleadas por tales tipos de países. De igual modo, los casos en que se ha observado la aplicación de estrategias o amenazas híbridas, el factor o el elemento de desinformación ha sido muy acusado. Y esta amenaza en concreto ha sido especialmente aguda, y ha ido dirigida a menoscabar la confianza en las instituciones representativas en Europa o en Estados Unidos, así como a promocionar las visiones políticas extremistas (tanto de izquierdas como de derechas), que claman contra instituciones de integración como la Unión Europea o de cooperación militar, como la OTAN.

Sin embargo, creo que, pese a la necesidad de estudiar con detalle los casos en que se ha empleado la guerra híbrida en la actualidad, y que sí, han sido protagonizados por países o entidades no estatales contrarios a los intereses occidentales, debe poderse analizar este fenómeno con ojos objetivos, no dejándose cegar por la represalia vacua e irreflexiva. Baste recordar los llamados «bombardeos de alfombra» durante la segunda guerra mundial por parte de los Aliados, para sembrar en terror entre la población enemiga, o las intensas campañas de propaganda o desinformación.

Dicho de otro modo, la naturaleza de la guerra híbrida y de las amenazas híbridas debería poder analizarse académicamente, para identificar sus elementos propios, y diseñar respuestas adecuadas, así como para entender los retos y amenazas que supone, independientemente de quién la lleve a cabo. La segunda parte de la cuestión, una vez comprendida en su plenitud la primera, sería la respuesta, la defensa de los intereses y principios de nuestras sociedades.

3. LA GUERRA HÍBRIDA EN LA ACTUALIDAD. UN ESTUDIO DE CASO

3.1. Rusia

La guerra híbrida que, con sus particularidades, está librando Rusia en terreno ucraniano merece una explicación previa de carácter histórico y político. La desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991 supuso un cambio geopolítico de gran envergadura. Para comenzar, puso fin al enfrentamiento de bloques entre esta Unión Soviética y los Estados Unidos, acabando así, como consecuencia inmediata, con la carrera armamentística y las guerras interpuestas en países como Afganistán, el Congo o Angola.

Asimismo, el bloque del Este dejó de depender formalmente de la Unión Soviética, y siguió derroteros distintos desde un punto de vista político.

La nueva Federación Rusa se convirtió en un país empequeñecido en términos geográficos y económicos, y con grandes incertidumbres desde un punto de vista político. Rusia podía optar por convertirse en un país al estilo occidental, adoptando la economía de mercado y la democracia liberal y representativa como forma de gobierno; o bien, erigir un sistema «a la rusa», es decir, una forma política con características del modelo anterior, pero con elementos característicos propios que, a la postre, la alejarían del anterior. Así describe esta disyuntiva Hélène Carrère d'Encausse²⁴, sobre la base de que Rusia ha sido siempre un país

²⁴ CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. (2011). «La Russie entre deux mondes». Paris: Fayard.

dividido entre Asia y Europa. Debido a su geografía y su política, en permanente duda sobre su naturaleza y la política a llevar a cabo, hacia donde orientarse.

Sin embargo, desde la designación de Vladimir Putin como presidente de la Federación el 31 de diciembre de 1999, el proceso evolutivo en la política rusa ha pasado de la cooperación y el entendimiento con Occidente, a la franca incompreensión y animadversión. Según los criterios rusos, tanto el acercamiento occidental hacia las antiguas repúblicas soviéticas de Asia central, como el ensanchamiento de la Unión Europea en países anteriormente soviéticos representan una injerencia en los tradicionales sectores de influencia rusos. Por añadidura, la ampliación de la OTAN a los países bálticos también se ha sentido como una amenaza estratégica y militar a los intereses de la Federación Rusa. En esta coyuntura, los acercamientos occidentales a Ucrania, que nos llevan a examinar este supuesto en concreto, han sido el detonante que ha impulsado a Rusia a actuar en este país. Parece que, pese a reconocer formalmente la soberanía de los países de su entorno y tradicional esfera de influencia (y en el caso de Ucrania esto cobra especial importancia por ser considerado el lugar original de expansión del Imperio Ruso y cuna de su lengua y etnia eslava), Rusia entiende que el alejamiento de estos países de su égida es una «línea roja» ante la que está obligada a actuar para revertir esta situación. A este respecto, algunos analistas han apuntado que *«en el imaginario del nacionalismo ruso prevalece la idea de que los ucranianos son, en última instancia, rusos, y la condición de Estado independiente de Ucrania es un mero accidente histórico y uno más de los errores geopolíticos resultantes del período soviético»*²⁵.

3.1.1. El conflicto en Ucrania

Ante unas tomas de posición políticas como las descritas anteriormente, el conflicto en Ucrania debe retrotraerse a la «Revolución Naranja» acaecida entre noviembre de 2004 y enero 2005, en que se produjo un levantamiento popular contra unas elecciones consideradas como fraudulentas en que resultó ganador Víktor Yanukóvich. A resultas de estas protestas de carácter civil, la Corte Su-

²⁵ DE PEDRO, N. (2014). «Un otoño decisivo para Ucrania». Opinión Europa. No. 260. Fundación CIDOB.

prema mandató la repetición de las elecciones, que fueron vencidas por Víktor Yúshchenko, poniendo fin así a esta revolución.

Sin embargo, Yanukóvich fue elegido presidente en el año 2010, en unos comicios que sí fueron considerados justos. No obstante, el 21 de noviembre de 2014 estallaron unas revueltas en la Plaza de la Independencia de Kiev conocidas como «Euromaidán». La razón inicial que hizo estallar la tensión fue la suspensión por parte del presidente Yanukóvich y líder del prorruso Partido de las Regiones, del Acuerdo de Asociación de la con la Unión Europea. Las protestas, en este caso, duraron hasta principios del año 2014, y se saldaron con más de 80 muertos.

Ante esta situación en la que Ucrania podía acercarse hacia posiciones más occidentales, Rusia comenzó a establecer organizaciones de carácter político y cultural que le eran leales, y a través de los medios de comunicación reforzó las posiciones de movimientos separatistas, pero sin recurrir a la violencia.

La secuencia de acontecimientos prosigue con las ofensivas iniciadas por parte de tropas sin distintivos que ocuparon centros de poder y aislaron a las fuerzas ucranianas en la parte oriental del país. Mientras Rusia negaba ante la comunidad internacional su participación directa, ganaba tiempo para legitimar la situación en Ucrania, a través de un referéndum que le permitió la anexión ilegal de Crimea, y promoviendo las repúblicas independientes de Donetsk y Lugansk que el gobierno ucraniano trata de recuperar de manos de los rebeldes.

Dicho esto, hay que tener en cuenta la fracturación interna de Ucrania, con el centro y el oeste del país con tendencias mayoritariamente pro-occidentales y partidario del «Euromaidán» y el este de tendencias prorrusas. Al principio de las revueltas, el 48% de los ucranianos se declaraba a favor, y el 46% en contra de este proceso. Atendiendo a los datos según las regiones, el 80% de la población del oeste apoyaba la revuelta, mientras que solo el 20-30% de la población lo hacía en el este y el sur del país²⁶.

Ante un aumento de la tensión en el este y el sur de Ucrania contra el gobierno de Kiev, se empieza a formar el primer elemento considerado como propio de la

²⁶ RUIZ RAMAS, R. (Febrero de 2014). «Una revolución poco revolucionaria amenaza la unidad territorial». Eurasianet.

guerra híbrida. En septiembre de 2014 se forman las llamadas «Fuerzas Armadas de la Nueva Rusia», grupos de combatientes irregulares formados por ucranianos opuestos a la revuelta del Maidán a los que se empezaron a sumar efectivos del lado ruso de la frontera, a los que se añadieron cosacos y chechenos. El elevado coste que estos combatientes empezaron a asumir en sus luchas contra el ejército regular ucraniano llamó la atención de Rusia. Las medidas adoptadas por este país iban dirigidas a desgastar el poder central en Kiev y consistieron en el posicionamiento de militares en la frontera con Ucrania (unos 5000), así como la actuación en suelo ucraniano por medio de comandos de fuerzas especiales. Estos últimos, oficialmente integrados por voluntarios y formalmente desvinculados de Moscú, operaban bajo sus directrices²⁷.

Estas milicias comenzaron a ser armadas gracias al envío de armas por parte de Rusia, lo que ha dado lugar a que estén armadas con unos medios más propios de un pequeño ejército que de una serie de grupos de milicianos. Esto ha permitido que hayan podido equilibrar la balanza en su lucha contra las fuerzas gubernamentales. De modo que aquí encontramos dos de los elementos propios de la guerra híbrida: en primer lugar, una combinación de fuerzas regulares (miembros de los servicios de inteligencia del Kremlin) e irregulares, constituidas por milicianos prorrusos. En segundo lugar, la constatación de que estas fuerzas no convencionales disponen de un armamento propio de los ejércitos regulares, haciendo innecesario el recurso a éstos últimos por parte de Rusia y los rebeldes separatistas y voluntarios.

Otro de los elementos propios de la guerra híbrida es la localización del conflicto en terreno urbano. Los milicianos suelen situar sus capacidades cerca de hospitales, colegios o instalaciones esenciales para la población, poniendo en un dilema a las fuerzas ucranianas: o bien destruir tales instalaciones, mermando a los rebeldes pero incurriendo probablemente en un alto coste de víctimas civiles, o bien, rechazar la acción por ese motivo y consolidar la independencia y sostenibilidad de las capacidades de los rebeldes. Asimismo, el empleo de la fuerza contra las unidades que se sitúan en estos lugares podría suponer un coste excesivo para el gobierno de Kiev de cara a la opinión pública internacional.

²⁷ Ibid (BAQUÉS).

La puesta en marcha de campañas de desinformación en el conflicto ucraniano es otra de las acciones híbridas implementadas en este caso, llegando incluso a ser un punto capital en el mismo. Esta estrategia se ha basado en los ciberataques, mediante el empleo de los sistemas de alta movilidad R-330Zh *Zhitel* que tienen por objeto interferir en los sistemas de comunicación enemigos y los *Krasukha-4EW*, que interfieren tanto en los drones como en los sistemas de radar de los aviones enemigos.

Además, se han registrado deficiencias en el funcionamiento de los móviles de diputados ucranianos, así como la interrupción de algunas comunicaciones oficiales y el bloqueo de *webs* ucranianas, por medio de los mecanismos electrónicos que se encuentran a bordo de los buques rusos.

Se han producido también medidas de presión económica por parte de las autoridades rusas. A saber: la limitación de las exportaciones procedentes de Ucrania con destino a territorio ruso, la reducción de los suministros de gas ruso, y la exigencia de pago adelantado de este recurso. Un corte de mayor envergadura del gas ruso destinado a Ucrania podría tener consecuencias de mayor envergadura. En primer lugar porque obligaría a Ucrania a aprovisionarse de otros países europeos (que a la vez dependen del gas ruso), y en segundo lugar porque implicaría un coste económico y logístico importante, porque deberían buscarse gaseoductos alternativos, que no operan en dirección oeste-este.

En resumen, el conflicto en Ucrania que en su desarrollo ha llevado a que se perpetúe el conflicto entre tropas gubernamentales ucranianas y rebeldes separatistas apoyados por milicianos de distinto origen en las regiones de Donetsk y Lugansk (incluidos unos miles de «voluntarios» chechenos, originarios del feudo de Razman Kadyrov aliado del presidente Putin), así como a la anexión de Crimea a la Federación de Rusia en el año 2014, condenada por la comunidad internacional por ser contraria a los principios del derecho internacional, se ha enmarcado en una situación de guerra híbrida. Numerosos elementos arriba expuestos concurren para que afirmemos que en Ucrania, la Federación Rusa ha empleado este tipo de guerra para la obtención de sus fines. Además, el desgaste del gobierno Ucraniano, la percepción menguante que de él puede formarse la propia ciudadanía, el desgaste en el seno de la opinión pública y la retórica que emana de los medios informativos rusos, defendiendo los derechos de los ciu-

dadanos ucranianos contra las «agresiones occidentales y fascistas» contribuyen a crear un clima ambiguo, tenso e insostenible que favorece los intereses rusos y que constituyen un elemento definitorio de lo híbrido.

3.1.2. **Desinformación. Interferencia en procesos electorales**

Pese a que la desinformación constituye una amenaza híbrida, y por ello forma parte de una estrategia más amplia o bien es un instrumento dentro de una guerra de mayor dimensión, su magnitud, así como la intensidad con la que está siendo empleada por Rusia llevan a un examen más pormenorizado.

Este tipo concreto de acción forma parte de las denominadas «*medidas activas*», cuyo fin es debilitar y desacreditar a los oponentes, así como distorsionar su percepción de la realidad. Estas medidas activas fueron una parte integrante de la estrategia militar soviética durante la Guerra Fría²⁸. Entre las mismas se incluye la propaganda, la provocación o la manipulación de medios extranjeros. Sirva como ejemplo los bulos propagados durante este período de que el SIDA/VIH había sido creado por los americanos como arma biológica o más recientemente la historia falsa propagada por la agencia de noticias rusa Russia Today (RT), sobre la pretendida violación de una joven a manos de inmigrantes en Berlín para sembrar el descontento contra la política migratoria de la canciller Angela Merkel.

Sin embargo, estas medidas activas de desinformación llevan ya tiempo formando parte de la estrategia militar rusa. En el período pre-soviético, estos instrumentos eran empleados por la policía secreta (*Ojra*) para infiltrarse en los movimientos anarquistas y revolucionarios. Más adelante, Lenin sostuvo en su obra «*¿Qué hacer?*» que cualquier medio es legítimo para neutralizar al enemigo y lograr un objetivo revolucionario: «seducción, chantaje, puños y plumeros o agua hervida». Unos días después del triunfo de la Revolución de febrero ordenó el cierre de una serie de periódicos anti bolcheviques aduciendo que «la información es un arma no muy diferente de las bombas».

²⁸ SOKOLOVSKI, V. (1981). «Estrategia Militar Soviética». Madrid: Ediciones Ejército.

De igual modo, en el año 2016, el director de RT, Dimitri Kiselyov, afirmaba en la televisión estatal que a día de hoy era más costoso matar a un soldado enemigo y que «si puedes persuadir a una persona no es necesario matarla».

La inserción de estas acciones híbridas en la política rusa no se justifica solo por declaraciones en televisión o por el acervo histórico. Se trata de un concepto insertado en la visión conceptual del Ministerio de Defensa Ruso del año 2011. En él se establece que los objetivos de la guerra informativa son «*socavar el sistema político, económico y social, adoctrinar a la población para desestabilizar la sociedad y el Estado y forzar a los Estados a tomar decisiones favorables a los intereses de sus oponentes*».

Las armas con que Rusia cuenta para difundir contenidos desinformativos son *Sputnik* (agencia estatal de noticias), *Russia Today* (televisión internacional) y el periódico *Russia beyond the headlines* (que se publica en español para países hispanohablantes). Si bien es cierto que los dos primeros tienen un alcance limitado en Europa, suele ser el caso que cuando sus noticias adquieren relevancia, se debe a que son amplificadas en línea por *trolls* y *botnets* (cuentas de redes sociales automatizadas)²⁹. Asimismo, se conoce la existencia de grupos de hackers organizados, como por ejemplo *CyberBerkut*, un colectivo que, a través de instrumentos informáticos malignos contamina webs corporativas y correos electrónicos.

Por su parte, la intensa actividad en las redes sociales ha sido encabezada por una serie de *trolls* profesionales que orbitan en torno a la *Internet Research Agency*, en San Petersburgo. Según Adrian Chen³⁰, ésta actúa bajo órdenes directas del gobierno ruso, creando contenido en la red favorable a sus intereses. Además, en ocasiones han lanzado noticias falsas de catástrofes o atentados terroristas a través de *Facebook* o *Youtube*, con el objetivo de medir su propia capacidad para sembrar el caos entre las autoridades y la población norteamericana.

Recientemente, muchos de estas esfuerzos rusos en materia de desinformación han intentado lograr sus objetivos (desestabilizar, distorsionar la realidad,

²⁹ Economist, T. (15 de Abril de 2017). «Europe is trying to keep Russia from influencing its elections». The Economist.

³⁰ CHEN, A. (2 de Junio de 2015). «The Agency». The New York Times Magazine.

provocar desconfianza en las instituciones occidentales etc.) a través de la interferencia en elecciones extranjeras.

La primera de estas injerencias —en este caso aún no demostrada— es la que se vincula a la llamada «trama rusa». Estados Unidos acusa a Rusia de robar correos electrónicos del Partido Demócrata, luego distribuidos por *Wikileaks*, en la antesala de las elecciones presidenciales de 2017 con el objeto de debilitar a la candidata demócrata, Hillary Clinton, y ayudar al ahora presidente, Donald Trump, a ganar las elecciones. Las investigaciones del fiscal especial nombrado para instruir el caso, Robert Muller, intentan determinar si hubo coordinación entre el entorno del presidente y autoridades rusas para lograr este fin. De hecho, existen personas del entorno de Trump con vínculos con instituciones rusas. Uno de ellos es el teniente general retirado, Michael Flynn, que fue consejero de seguridad nacional entre enero y febrero de 2017. Flynn se vio obligado a dimitir por haber mentado al ahora fiscal general, Jeff Sessions, sobre unas conversaciones que había tenido con el embajador ruso, Sergei Kislyak. Estas conversaciones fueron grabadas por los servicios de inteligencia de los Estados Unidos, a resultas de las cuales el departamento de justicia determinó que el ex general era susceptible de ser chantajeado por el Kremlin. Paralelamente, el yerno de Donald Trump y asesor presidencial, está siendo investigado por las reuniones que mantuvo entre noviembre de 2016 y enero de 2017 con Sergei Gorkov, presidente del banco Vnesheconombank, institución bancaria rusa que ha sido objeto de sanciones por su relación con la injerencia rusa en Ucrania. Según la prensa norteamericana, Kushner propuso abrir un canal de comunicación secreto entre el equipo de transición de Trump y el gobierno de Vladimir Putin, que nunca llegó a concretarse.

De una manera menos intensa que en Estados Unidos, se han registrado actividades por parte de las «puntas de lanza» de las medidas activas de Rusia en otras elecciones, y también en contra de candidatos o políticos cuyos puntos de vista el Kremlin percibe como antagónicos. Por ejemplo, *Sputnik* difundió rumores sobre la sexualidad de Emmanuel Macron, retransmite en vivo las manifestaciones de PEGIDA, un movimiento anti islámico; el *First Czech Russian Bank*, ligado a Moscú, prestó 9 millones de euros al Frente Nacional de Marine Le Pen. Asimismo, existen rumores que apuntan a que partidos nacionalistas de Italia, Grecia y Hungría han recibido dinero procedente de Rusia. La Liga Norte,

partido populista y eurófobo italiano, así como el partido Alternativa por Alemania han recibido invitaciones a Moscú. Se trata de partidos que, además de sus tendencias contrarias a la Unión Europea, están a favor de levantar las sanciones contra Rusia.

Por todo lo anterior podríamos afirmar que, pese a que la desinformación es un elemento, una amenaza híbrida, tiene gran tradición y sustento ideológico en las esferas rusas. Hablamos de una serie de acciones muy desarrolladas, cuyos puntos focales se ramifican a través de los medios públicos, la red e instituciones públicas. Siguiendo la línea política vigente en Rusia, y en consonancia con las manifestaciones de su política exterior, estas acciones buscan desacreditar la democracia occidental, retratarla como una forma obsoleta y corrupta de gobierno con visos expansionistas (a través de la Unión Europea y la OTAN) a costa de los intereses Rusos en las cercanías de su zona Occidental.

Asimismo, esta estrategia, que, al estar impregnada de lo «híbrido», demuestra una gran adaptabilidad, se ha focalizado en el descrédito de los partidos y gobernantes que Rusia considera como enemigos, impulsando a la vez los puntos de vista de los partidos contrarios a ellos, cuyo programa de gobierno implica una Europa más fracturada y débil.

La eficacia de estas acciones ha venido precedida por un momento histórico y social muy concreto —o precisamente como consecuencia de ello—; la emergencia de un populismo que opone a las élites con un solo pueblo considerado como legítimo, la Gran Recesión y la consecuente desconfianza hacia los cuadros directores de la sociedad y la economía para gestionarla adecuadamente y la emergencia de las redes sociales, con su inmediatez y a menudo escaso rigor periodístico o informativo, han permitido que las campañas de desinformación sean cada vez más incisivas y determinantes.

En esta misma línea, Mira Milosevic-Juaristi entiende que *«independientemente de la intensidad de la desinformación, el límite de su éxito reside en el blanco de su ataque (...) El flanco más vulnerable de Occidente se halla en la concatenación de sus crisis, en el relativismo postmoderno que considera que no existe una verdad de los hechos sino solo diferentes tipos de narración y, paradójicamente, en las dos virtudes fundamentales de las sociedades ilustradas: la*

duda y la conciencia moral, que permiten a la desinformación rusa desacreditar fácilmente el sistema de la democracia liberal (...)»³¹.

3.2. El Caso de Hezbollah

Hezbollah (el Partido de Dios), se formó a raíz de una escisión del partido chiita libanés Amal en el año 1982. Desde entonces, este partido se ha visto en un estado de guerra casi permanente con el Estado de Israel. A nivel político, desde los acuerdos de Taif de 1989, que pusieron fin al conflicto armado que llevaba desarrollándose en el Líbano, Hezbollah adquirió el derecho de mantener las armas para luchar contra la ocupación de una parte del sur del Líbano contra las Fuerzas Armadas de Israel (IDF).

El rol de Hezbollah ha sido asimismo cambiante, dado que ha pasado de ser una milicia chiita originada de las divergencias políticas con su antigua matriz, Amal, a ser un partido político con gran presencia en el escenario libanés, además de lograr generar fuerzas suficientes para hacer frente a uno de los ejércitos más poderosos del mundo, por medio, en ocasiones, de estrategias híbridas. Esto es, y, de un modo general, en su permanente contienda con las IDF, las fuerzas de Hezbollah mutaron su estrategia, pasando de emplear ataques suicidas más o menos regulares hacia tácticas mucho más sofisticadas. Asimismo, estas técnicas hicieron que esta milicia — partido se ganara el respeto y apoyo de gran parte del mundo árabe, proyectando una imagen de lucha contra el enemigo bajo la consigna de: «Pueblo, Ejército y Resistencia»

La primera situación en que este hecho se hace evidente es en el contexto de la guerra de 2006. Se inició cuando un destacamento de Hezbollah penetró en territorio israelí cruzando la *blue line* (la línea de separación entre Israel y el Líbano decretada por la ONU en 2007 para verificar la retirada del primero del territorio libanés sobre la base del despliegue de las IDF en fecha anterior al 14 de marzo de 1978). Tras esta incursión, las tropas de Hezbollah emboscaron a un destacamento israelí, resultando en tres soldados muertos y dos secuestrados. La reacción de Israel fue la de comenzar ataques aéreos sobre el Líbano,

³¹ MILOSEVIC — JUARISTI, M. (20 de Enero de 2017). «El poder de la influencia rusa: la desinformación». ELCANO.

intentando así el desarme de Hezbollah y su retirada de la zona sur del Líbano. No obstante, los ataques aéreos disuadieron al gobierno libanés de cooperar en la lucha contra Hezbollah y suscitaron el rechazo de la Comunidad Internacional.

En este contexto, Israel se decidió a ocupar el sur del Líbano por medio de fuerzas terrestres. Esta estrategia tampoco fue fructífera debido a la decidida resistencia de Hezbollah, que consiguió contener a las IDF, causando sorpresa, habida cuenta de la abrumadora superioridad que este ejército había demostrado en enfrentamientos contra fuerzas irregulares en Gaza o Cisjordania.

Las lecciones de esta contienda, que resultó en una opinión generalizada sobre la derrota de Israel (en la medida en que no alcanzó sus objetivos y su ejército fue repelido) residen en el comportamiento de Hezbollah conforme a los parámetros de la guerra híbrida. En primer lugar, éstos demostraron poseer una fuerza profesional y motivada, con capacidades armamentísticas muy superiores a las de una milicia ordinaria. Gracias a estas capacidades, que equiparan a la milicia a una fuerza convencional, el espectro de sus operaciones se vio incrementado de manera notable: mantenimiento del control sobre las ciudades, batalla contra los medios acorazados, lanzamiento de cohetes, incursiones terrestres contra territorio israelí etc.

Por su parte, los cada vez más elaborados sistemas de túneles y refugios, así como los obstáculos colocados estratégicamente en el camino de los acorazados israelíes permitieron que las fuerzas chiitas se enfrentaran a un ejército objetivamente superior, aunque de una forma limitada, esto es, rehuyendo una confrontación directa a través de medios militares directos, y tratando de neutralizar la fortaleza objetiva del ejército israelí por medios no convencionales, buscando una guerra limitada pero efectiva. El entorpecimiento del avance de las fuerzas israelíes, las incursiones continuadas y el constante lanzamiento de cohetes (especialmente los de corto alcance, menos vulnerables a los ataques aéreos) supusieron una táctica muy efectiva contra la israelí, consistente en las operaciones basadas en fuego lejano (*stand off*) y en la preferencia por los ataques aéreos en detrimento de los terrestres.

Por añadidura, desde un punto de vista del personal militar, los cuadros de Hezbollah demostraron capacidades muy superiores a las esperadas, mejorando

la estructura de mando y la coordinación entre sus efectivos. En palabras de Martínez — Valera, *«aún más importante fue la capacidad del movimiento para crear un eficaz sistema de mando y control acompasado por un ejemplar adiestramiento de sus jóvenes líderes (...) fueron capaces de hacer frente y detener la gran mayoría de las incursiones de unidades acorazadas y mecanizadas, luchar en zonas urbanizadas contra las fuerzas especiales de la IDF y seguir con el lanzamiento de cohetes»*³².

Legados a este punto, conviene recapitular con base a los datos que estos dos estudios prácticos de la guerra híbrida nos ofrecen. En primer lugar, el caso de Ucrania constituye un caso paradigmático en la aplicación de la guerra híbrida en lo que al aspecto operacional se refiere. Vemos como en él se aplican combinaciones de fuerzas regulares e irregulares altamente integradas bajo un único mando para multiplicar su eficacia; las operaciones de desinformación y de influencia en la opinión pública —tanto doméstica como internacional— han sido también numerosas, a la par que efectivas; el intento subyacente de debilitar y agotar a la población y así provocar una opinión favorable a los fines que se propone un Estado también ayudan a delimitar el contorno de la guerra híbrida. Sin embargo, el conflicto de Ucrania se aleja de los presupuestos convencionales en la medida en que adopta una nueva dimensión. A saber, si la guerra híbrida, que bebe de las fuentes de la guerra de guerrillas y de las guerras compuestas, se basa en la concurrencia entre un agente más débil desde un punto de vista militar, que a través de estos medios busca debilitar a su oponente valiéndose de medios heterodoxos y novedosos, en este caso, y pese a no ser desdeñable la capacidad militar ucraniana, es un Estado más poderoso, Rusia, la que se vale de estos medios conforme a una estrategia militar premeditada, lo que constituye a todas luces una innovación dentro de este campo ya de por sí novedoso.

En segundo lugar, el caso del Líbano sí es, a diferencia del anterior, una aplicación que se ajusta a los fundamentos conceptuales de la guerra híbrida. Y por primera vez en los últimos años, resultó en una victoria por parte del contendiente que la empleó, Hezbollah. Asimismo, el hecho que la guerra híbrida en

³² MARTÍNEZ-VALERA, G. &. (2006). «La visión del comité militar de la OTAN sobre la Aproximación Basada en los Efectos a las Operaciones». Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa.

Ucrania haya basado su relativa eficacia en el descrédito de las instituciones occidentales, contraponiéndolas a una forma de ver las cosas opuesta, nos da una idea de la complejidad del asunto, de su mutabilidad, y de los diferentes modos de hacerle frente, que pasamos a analizar en sus distintos niveles.

4. MEDIDAS ADOPTADAS

Si la primera parte de esta memoria buscaba desentrañar qué se entiende por el concepto que nos ocupa, cómo se manifiesta y de qué elementos se compone, esta segunda parte se ocupa de la reacción a la emergencia de esta hibridación de los conflictos. Las implicaciones son tales, y no solo a nivel nacional sino —o más bien— sobre todo, a nivel internacional, que la respuesta de organizaciones internacionales, ya sean políticas o de naturaleza militar, han sido necesarias. Baste tener en cuenta que como consecuencia del orden internacional de posguerra, existen una serie de reglar, tratados internacionales y compromisos políticos que conllevan que los conflictos actuales, aun cuando localizados geográficamente, trascienden esta medida de acotar la realidad. Pensamos en la cláusula de defensa mutua del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, en los países que integran la Unión Europea, o bien en el mecanismo de seguridad colectiva incluido en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas...

Sea como fuere, este esfuerzo institucional es llevado a cabo con los inconvenientes que siempre plantea el abordar tamaña cuestión, por ejemplo, el saber a qué nos atenemos, el acotar en qué supuestos actuar, la atribución de responsabilidad a un Estado por incumplimiento del derecho internacional en supuestos carentes de codificación. Pese a ello, las iniciativas actuales se despliegan del modo que se pasa a describir a continuación.

4.1. OTAN

El concepto «híbrido» surge por primera vez en el seno de la Alianza Atlántica en su Concepto Estratégico del año 2010, enfatizando en «la habilidad

de emplear simultáneamente medios convencionales y no convencionales» y en la «capacidad de adaptación en función de sus objetivos». Más adelante, en la Cumbre de Gales se retomó el término, para ser recuperado en la Cumbre de Varsovia del año 2016, pasando a integrar el acervo de la OTAN.

Como consecuencia de los ataques químicos acaecidos en Salisbury, el Consejo Europeo de marzo de 2018 resaltó la necesidad de adaptación de la Unión Europea, y el fortalecimiento de sus capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas. A raíz de este llamamiento surgió una Comunicación Conjunta titulada: «Aumentar la resiliencia y repeler más eficazmente las Amenazas Híbridas». Asimismo en esta comunicación se invitaba a los Estados Miembros a establecer un Centro Europeo de Excelencia. Sobre la huella de la Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del Secretario General de la OTAN de 8 de julio de 2016, el 11 de abril de 2017 se firmó en Helsinki el MOU de creación del Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, y del que forman parte doce países, España entre ellos.

El objetivo de este Centro de Excelencia es servir de guía, de centro que armonice los esfuerzos a todos los niveles, potenciando sus capacidades militares, de resiliencia y de preparación. Del mismo modo, tiene por función servir de foro de diálogo entre sus participantes (tres nuevos países se adhirieron en el año de su fundación y se espera un aumento igual este año), así como entre la UE y la OTAN. Su función consiste también en la elaboración de informes, dictámenes y la creación de doctrina. Uno de sus aspectos más novedosos es la creación de Comunidades de Interés (CoI). Por ellas se entiende las redes de expertos en la materia, que fomentan la creación de foros plurinacionales y centrados en diferentes disciplinas, que buscan una mayor compenetración en este ámbito, pudiendo llegar incluso a la realización de ejercicios comunes entre Estados para verificar la capacidad de reacción ante las amenazas híbridas. De momento se han creado tres unidades como las descritas, dedicadas a los siguientes temas: influencia híbrida (dedicada a actores no estatales), vulnerabilidades y resiliencia y defensa y estrategia.

Desde un punto de vista estrictamente militar, tras el inicio del conflicto en Ucrania, la OTAN publicó un *Readiness Action Plan*, que triplicó el tamaño de

la Fuerza de Respuesta de la OTAN, e introdujo *Very High Readiness Joint Task Force*, con capacidad para ser desplegada en 48 horas con fines disuasorios. Asimismo, se establecieron Unidades de Integración en Europa Central y Oriental, y el despliegue de fuerzas en los países bálticos y en Polonia.

Para servir de apoyo a esos esfuerzos, también se ha creado una nueva División Conjunta de Inteligencia y Seguridad, en la que los miembros de la Alianza disponen de un espacio donde analizar de manera omnicomprendensiva todo el abanico de las amenaza híbridas a partir de fuentes tanto civiles como militares.

4.1.1. La aplicabilidad del artículo 5 del tratado del Atlántico Norte

De manera indiscutida, el artículo más relevante dentro del Tratado del Atlántico Norte es el quinto, que reza: *«Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.»*

El debate actual gira en torno a si un ataque híbrido podría ser considerado como un «ataque armado» a que hace referencia este artículo, invocando, por ende, una respuesta colectiva por parte de la OTAN. Si bien es cierto que en la ya citada Cumbre de Varsovia se incluyó el propio artículo 5 como medida para hacer frente a la guerra híbrida, algunos autores³³ entienden que esta forma de ver las cosas implica un cambio por parte de la Alianza Atlántica en la forma de concebir un acto de agresión. En efecto, es posible que a la luz de la naturaleza de los conflictos que se sitúan en la zona gris, las interpretaciones sobre lo que constituye un acto de agresión sean cada vez más divergentes respecto del derecho internacional clásico.

³³ Ibid (SARI, A, L.).

La Corte Internacional de Justicia, en el caso de *Las actividades militares y paramilitares en y contra del gobierno de Nicaragua*, del 27 de junio de 1986, estimó que, siendo los ataques armados la forma más grave de uso de la fuerza, el envío de armamento y apoyo logístico constituía un uso de la fuerza de grado menor a un ataque armado. Precisamente, esta afirmación puede quedar en entredicho a la luz de que la guerra híbrida incide en estas formas de apoyo a fuerzas no convencionales, a menudo evitando los ataques armados directos, en que las fuerzas irregulares podrían quedar en desventaja respecto de un ejército militarmente superior, pero precisamente gracias a este apoyo logran equilibrar las fuerzas o superar a sus adversarios. Por otro lado, en el *Caso relativo a las plataformas petrolíferas* de 12 de diciembre de 1996 y en el de *Las actividades armadas en el territorio del Congo* del 19 de diciembre de 2005, la Corte aceptó que aún cuando una serie de incidentes pueden no llegar a constituir un ataque armado a nivel individual, pueden ser juzgados como tal cuando se observan de forma cumulativa.

De este modo, es posible intuir que estos dos casos de derecho internacional contienen interpretaciones que podrían ser favorables a la inclusión de las acciones propias de la guerra híbrida en el catálogo de actos de agresión, o al menos, facilitar su inclusión dentro de un catálogo propio de los incumplimientos de derecho internacional. En efecto, no puede menos que sorprender que el apoyo logístico y militar, la desestabilización interna de un país o los actos de sabotaje y apoyo a fuerzas subversivas escapen del marco normativo del derecho internacional, dejando huérfanos de instrumentos y mecanismos de enjuiciamiento a los Estados que se ven afectados por actos híbridos, de naturaleza ambigua y de difícil clasificación.

Además, debe tenerse en cuenta que el concepto de lo híbrido desborda a menudo los parámetros teóricos preestablecidos. Dicho de otro modo, aún cuando podamos dar una definición de las características y elementos de que se compone la guerra híbrida, su concepto es tan amplio como las situaciones en que se aplica. Por ejemplo, los casos de desinformación e influencia en elecciones extranjeras nos obligarán sin duda a examinar la prohibición de injerencia en asuntos internos de otros Estados, yendo incluso más allá, dado que tamañas

intromisiones en el dominio soberano de otro Estado no son solo injerencias, sino actos deliberados de desestabilización, atacando por añadidura un proceso democrático.

Por ello, supone un paso importante que la Alianza Atlántica se haya planteado ampliar su capacidad de respuesta a actos llevados a cabo por medio de guerra híbrida. Este criterio, a mi juicio, responde a una adaptación evolutiva de las amenazas y retos en pleno siglo XXI. El acto de agresión ha dejado de ser manifiesto; las fuerzas convencionales que operan abiertamente en el campo de batalla han dejado de ser la regla —baste recordar los milicianos con uniformes sin insignias que operan en territorio ucraniano, y las irregulares la regla en muchos casos; la batalla para ganar la opinión pública a través de posverdad y la guerra en la red son otros de los caballos de batalla.

La adaptación de la doctrina iusinternacionalista y de defensa colectiva de la OTAN puede estar en ciernes. Deberá acomodarse a situaciones en las que la amenaza puede ser muy real, y desde luego, no sería prudente estar constreñido por un vacío legal —el de catalogar los actos híbridos como una verdadera amenaza—, si de verdad la situación requiriera una respuesta proporcional a un acto de agresión previo. Sin embargo, los riesgos son también grandes, en la medida en que si esta indeterminación sobre si lo híbrido es una verdadera amenaza y susceptible de activar la defensa colectiva puede conducir a planteamientos más belicistas, con visos de responder a una provocación por medios militares o bien actuar por medio del ya denostado concepto de la «guerra preventiva», que se aleja de los postulados de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Si estas últimas opciones prevalecieran, las consecuencias políticas y militares podrían ser imprevisibles.

4.2. En la Unión Europea

La Unión Europea no podía quedar al margen de las medidas implementadas para combatir las amenazas híbridas que se están viviendo a ambos lados del Atlántico. La primera medida se impulsa en abril del año 2016, con la aprobación del Marco Conjunto para Contrarrestar las Amenazas Híbridas. En esta

comunicación la Unión lleva a cabo un ejercicio de realismo, reconociendo la naturaleza cambiante de las amenazas y la necesidad de adaptación para que la Unión continúe siendo capaz de proporcionar seguridad, fortaleciendo el vínculo entre seguridad interna y externa. En esta comunicación, además de delimitar conceptualmente la guerra híbrida en la misma línea que la ofrecida por la OTAN —aunque enfatizando su ambigüedad y la explotación de las vulnerabilidades del objetivo—, se incide en los diferentes tipos de amenazas híbridas a que se enfrentan los miembros de la UE. Por ello, se subraya la necesidad de que, en primer lugar, cada uno de ellos haga frente a estas amenazas de modo individual, pero se reconoce que en algunos casos estas pueden ser comunes, suscitando una cooperación comunitaria, como por ejemplo en materia de redes o de infraestructuras.

En esta comunicación, se ahonda en 22 acciones concretas que se estructuran en torno a cinco objetivos:

- Reconocer la naturaleza híbrida de la amenaza. A estos efectos en junio de 2017 se creó un Grupo de Amigos de la Presidencia, con mandato de determinar cuáles son los riesgos y vulnerabilidades de carácter híbrido de la UE, y cuyo mandato se ha ampliado hasta 2020.
- Mejorar la conciencia / *awareness*. Para lograr este objetivo se crea la *Hybrid Fusion Cell*, para mejorar el intercambio de información entre los socios comunitarios, bajo la égida del Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Construir la resiliencia europea, por medio de la protección de infraestructuras críticas, adaptar las capacidades defensivas de la UE y aumentar nuestra ciberseguridad.
- Prevenir, Responder y Recuperarse de las crisis, por medio de la petición extendida a la Alta Representante, Federica Mogherini, así como a la Comisión, de analizar la posible aplicación de la cláusula de solidaridad del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como el art 42.7 del Tratado de la Unión Europea, en materia de Política Común de Seguridad y Defensa.
- Incrementar la cooperación con la OTAN, como ejemplo de lo cual podemos recordar el ya citado Centro Europeo de Excelencia de Helsinki.

A la luz de los acontecimientos, la Unión se vio obligada a reforzar estas medidas del año 2016. De manera especial, el ataque químico de Salisbury perpetrado contra un antiguo agente ruso dio pie a que en marzo de 2018 el Consejo Europeo reiterara la necesidad de que «la UE y sus Estados Miembros potencien sus capacidades para hacer frente a amenazas híbridas». A tal efecto, se aprobó una nueva comunicación conjunta, el 14 de junio pasado, titulada «Aumentar la resiliencia y repeler más eficazmente las Amenazas Híbridas». Con ella, se pretende hacer hincapié en los siguientes campos:

- Conciencia situacional y mejora en la capacidad para detectar amenazas híbridas, reforzando la *Fusion Cell*, que amplía sus competencias a ataques nucleares, radiológicos, químicos y biológicos (NRQB).
- Se fortalecen las acciones contra las amenazas NRQB, proponiendo un régimen específico de sanciones contra este tipo de ataques.
- Reforzamiento de la comunicación estratégica y una difusión coherente de información, desarrollando las capacidades de comunicación de la UE, y en línea con las medidas de la Comisión para combatir la desinformación en línea sobre las que se incidirá más adelante.
- Desarrollo de la resiliencia y disuasión en el sector de la ciberseguridad, que se orienta a lograr los objetivos del *Cybersecurity Package*, aprobado en septiembre de 2018, tales como la transposición de la directiva NIS o la actualización de la Agencia Europea de Ciberseguridad (ENISA).
- El desarrollo de la resiliencia frente a las actividades de inteligencia hostiles, ahondando en la cooperación interestatal y comunitaria y apoyándose en el Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas.

Además de estos instrumentos destinados a abordar a nivel comunitario el reto de las amenazas híbridas, la Unión ha desarrollado instrumentos destinados a combatir elementos concretos, tales como la desinformación. El apoyo normativo de esta iniciativa se apoya en la propuesta de la Comisión presentada el 26 de abril de 2018, para combatir la desinformación en línea, que incluye un Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación a nivel comunitario.

Esta iniciativa se basa en el informe independiente publicado en marzo de 2018 por el Grupo de Alto Nivel sobre las noticias falsas y la desinformación en línea, así como en una serie de consultas llevadas a cabo en los últimos meses. Esta propuesta se apoya también en una serie de constataciones. Por ejemplo, en la última encuesta del Eurobarómetro, el 83% de los encuestados estaba de acuerdo con la afirmación de que las noticias falsas representaban un peligro para la democracia, especialmente aquellas destinadas a influir en procesos electorales y las políticas de inmigración. Otras opiniones reflejadas en las encuestas indicaban que la mayoría de los participantes creía que los medios tradicionales eran más veraces que los sitios web y de almacenamiento de videos. Sin embargo, según datos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, dos terceras partes de los consumidores de noticias en línea prefieren acceder a ellas a través de plataformas que funcionan a través de algoritmos, o bien a través de redes sociales. Teniendo en cuenta los problemas asociados a este tipo de motores de búsqueda o redes sociales, evidenciados en casos como el de *Cambridge Analytica*, en que se produjo una sustracción ilegal de datos de la red social *Facebook* con el ánimo de influir en el electorado estadounidense, la iniciativa de la UE se revela apropiada.

Entre estas medidas, sobresalen las siguientes:

- El Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación, destinado a garantizar la transparencia sobre contenidos patrocinados, proporcionar claridad sobre el funcionamiento de algoritmos e introducir medidas para cerrar cuentas falsas.
- Una red europea independiente de verificadores de información, dirigida a establecer métodos de trabajo comunes, intercambiar buenas prácticas y obtener la mayor cobertura posible en la red de rectificación de datos en la UE.
- Una plataforma europea en línea segura sobre desinformación.
- Reforzar la alfabetización mediática, como instrumento de formación de la capacidad crítica y de análisis para los ciudadanos europeos.
- Apoyar a los Estados miembros para asegurar la resiliencia de las elecciones frente a ciberataques.

- Promoción de sistemas voluntarios de identificación electrónica, con el ánimo de reforzar la confianza tanto en las interacciones como en la provisión de información en línea.
- Apoyar la información plural y de calidad. Esta medida se traduce en el apoyo a los Estados miembros a que apoyen el periodismo de calidad, así como en la convocatoria de propuestas para la producción de noticias de calidad sobre asuntos de la UE mediante el periodismo *online*.
- Una política de comunicación estratégica coordinada. Esta iniciativa comprende actividades de divulgación a escala comunitaria para combatir los discursos falsos y la desinformación.

En definitiva, se aprecia que la Unión Europea, desde un punto de vista comunitario, ha lanzado una serie de comunicados y marcos de acción institucionales —aún cuando no se haya llegado aún a conformar un instrumento legislativo por el procedimiento legislativo ordinario, como un reglamento o una directiva—, que refleja una toma en conciencia de la importancia del reto a que se enfrenta la Unión. Si algo destaca de toda esta reciente producción institucional es su versatilidad. Se abordan tanto asuntos de desinformación como ataques químicos y de seguridad en la red. Asimismo, se advierte que, en muchos de estos informes y comunicaciones, subyace un discurso político hasta entonces ausente, que se focaliza en al defensa de los derechos y libertades que se sienten amenazados por estas estrategias híbridas que tratan de combatirse.

4.3. En España

En línea con lo expuesto en el apartado anterior, y desde un punto de vista supranacional, España ha participado de forma activa a nivel de la OTAN y de la Unión Europea en todas las iniciativas tendentes a dotar a estas instituciones de herramientas adecuadas para combatir a los adversarios que emplean la guerra híbrida. La consecuencia natural de la globalización, por la que todos los problemas y amenazas adquieren cada vez una dimensión mayor y se tornan transnacionales, nos obliga a participar en estos foros para dotarnos de un marco común, así como la indispensable cooperación con nuestros socios.

Máxime cuando un informe del Instituto Español de Estudios Estratégicos³⁴ señala que la injerencia rusa en Cataluña es un intento para desestabilizar a España como miembro de la OTAN. Esta misma injerencia, en cuyas dimensiones concretas no vamos a incidir en esta memoria, se consideran «muy plausibles» y «razonables» por parte de Hans-Georg Massen, presidente de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución³⁵. En efecto, los servicios de inteligencia alemanes, en palabras de su máximo responsable, confirmaron sentirse «preocupados» por este apoyo ruso a los independentistas catalanes, con ocasión del referéndum ilegal y la declaración de independencia de las autoridades catalanas el pasado octubre. En concreto, la inteligencia alemana afirma que existe evidencia del apoyo de las autoridades rusas a opiniones y partidos políticos que defienden opiniones extremas, y en el caso catalán, estiman que el apoyo se realizó a través de la propaganda.

Ante esta realidad, a nivel doméstico se han adoptado diferentes medidas. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada el 1 de diciembre de 2017, entiende que el escenario de seguridad global está en proceso de cambio constante, así como destaca un aumento de la incertidumbre y aborda por primera vez lo híbrido: *«Este incremento se ha de relacionar con la prevalencia de las conocidas como acciones híbridas. Se trata de acciones combinadas que pueden incluir, junto al uso de métodos militares tradicionales, ciberataques, operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica, que se han manifestado especialmente en procesos electorales. La finalidad última que se persigue es la desestabilización, el fomento de movimientos subversivos y la polarización de la opinión pública.»*

Partiendo de esta definición, la Estrategia de Seguridad Nacional, clasifica los conflictos y amenazas híbridas como aquellos que pueden provenir tanto de actores estatales como no estatales. Atribuye su emergencia a la ya mentada difusa frontera entre guerra y paz, y considera a estas acciones susceptibles de amenazar nuestra seguridad. Ante esta constatación, la Estrategia prioriza un enfoque integral, y no fragmentado, así como la necesidad de desarrollar un buen sistema

³⁴ BAQUÉS, Josep, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. (2017). «Análisis de tendencias geopolíticas a escala global». Ministerio de Defensa.

³⁵ CARBAJOSA, A. (14 de Mayo de 2018). «La inteligencia alemana afirma que Rusia apoyó al independentismo catalán». El País.

de gestión de crisis, así como *«la necesidad de coordinación en la UE y en la OTAN, ya que estas amenazas no se ven limitadas por fronteras nacionales»*.

De manera complementaria, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 ya se refirió a las ciberamenazas y ciberataques como riesgos para nuestra seguridad, visión reiterada por las estrategias de 2013 y la más reciente, la de 2017. De estas fuentes se nutre la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, que además de citar los riesgos en el ciberespacio, dibuja unas líneas de actuación al respecto, y crea una estructura institucional bajo la dirección del Presidente del Gobierno. Este organigrama se forma por el Consejo Nacional de Ciberseguridad (CNCS), que realiza funciones de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional.

CONCLUSIONES

En definitiva, una vez estudiada la guerra híbrida, sus variantes y manifestaciones y las diferentes iniciativas que para combatirla se han puesto en marcha, las conclusiones son varias, y cabe decir que en muchas de ellas no existe una respuesta clara ni definitiva, tal solo una opinión, una orientación o un punto de vista que en absoluto tiene visos de resolver una cuestión compleja. En cualquier caso, un estudio de los análisis existentes y del desarrollo de los acontecimientos actuales nos puede llegar a extraer lecciones, caminos que evitar y métodos para encauzar la guerra híbrida.

Ésta es, en definitiva, un concepto novedoso, pero que se asienta sobre los conceptos de guerra compuesta y de conflictos en la zona gris. Esto es, implica la combinación de fuerzas regulares e irregulares en el campo de batalla. Esto no es en absoluto nuevo, dado que se ha empleado en otros conflictos con mayor o menor éxito. Lo que sí es novedoso es el grado de integración de estas fuerzas, que operan bajo un único mando. Esto nos hace concluir que para que exista tal coordinación entre estos elementos tan dispares es necesario que, de un modo u otro, se viole tanto la legalidad internacional como la doméstica —en caso de ser esta restrictiva en este caso—. Es decir, que la combinación de fuerzas regulares e irregulares en una contienda, lanzadas contra el adversario bajo las directrices de un único mando, civil o militar, es a todas luces una anomalía que escapa a los intentos legales de encauzar la guerra conforme a criterios comunes, que separan los ejércitos y la población civil, los primeros organizados y sometidos a un criterio de legalidad y proporcionalidad y los segundos ausentes del fenómeno de la guerra, al menos de una manera natural y coordinada con fines bélicos. Los presupuestos de la guerra híbrida desafían claramente esta concepción.

Este estudio de la guerra híbrida es útil a dos efectos. Por un lado nos permite concluir que esta forma poco ortodoxa de hacer la guerra puede suponer una amenaza real, puede trastocar las previsiones y la operatividad de un ejército superior enfrentado a modos cambiantes, adaptativos y ambiguos de oposición, pero también nos permite afirmar que el recurso a lo híbrido —como se ve en el caso de Ucrania—, ha dejado de ser una forma de derrotar por medios alternativos a un ejército más preparado, o bien un método usado por tropas insurgentes de derrotar a un enemigo prototípicamente occidental y convencional. Es más, como ilustra el ejemplo de Ucrania, ha sido una forma de desestabilización, una punta de lanza para lograr objetivos políticos para Rusia —que por sus características no es el país modelo que usaría la guerra híbrida—. En este caso, un método asentado ha pasado a trascender su uso normal, convirtiéndose en una forma más de hacer la guerra que debe ser tenida en consideración de ahora en adelante.

Otra de las conclusiones que se deriva de la anterior es que la guerra híbrida se asienta cada vez más en el elemento psicológico, político o moral. Esto es, ya no es únicamente un modo de enfrentamiento en el terreno militar, sino que en su configuración actual, implica una fuerte dosis de desestabilización de sociedades occidentales y sus valores, los derechos y libertades que estas han asumido como propios y promocionado; sobre la «Trinidad» de Clausewitz, el pueblo, y no tanto el ejército o el gobierno, han pasado a ser los objetivos predilectos del enemigo, en los que se busca minar la confianza y erigir una forma de ver las cosas, la ideología de las llamadas «democracias iliberales», como relato triunfador.

Finalmente, cabe decir que la guerra híbrida en su estado actual representa un verdadero reto, a la vez que una amenaza tangible para las democracias occidentales liberales, así como para aquellas instituciones que tradicionalmente se ubican en esta órbita ideológica, como la Unión Europea y la OTAN. Ello porque a través de los métodos descritos se pueden socavar sus intereses estratégicos y políticos —piénsese por ejemplo en la ampliación militar de la OTAN hacia el Este o la política de la UE en la misma dirección, o en el apoyo a partidos políticos que buscan destruir estas alianzas—, y también porque en una situación de descrédito y pérdida de legitimidad de estas instituciones y de las democracias liberales, el descontento azuzado por las amenazas híbridas puede desequilibrar

el espectro político e ideológico, conduciendo a estos países e instituciones supranacionales a un escenario totalmente opuesto.

Es cierto que se han activado formas de luchar contra todo lo relacionado con lo híbrido. No obstante, y pese a los efectos benignos de muchas de estas medidas, se impone el aumento de los esfuerzos políticos y diplomáticos en la arena internacional: para reformar la categorización del acto de agresión, para reformar los métodos de enjuiciamiento y de tipicidad penal internacional—como se ha hecho por ejemplo en un campo tan variable y en evolución como en el terrorismo— y en los sistemas de verificación de las situaciones inestables y en la cooperación interestatal.

Asimismo, es necesario incidir en el mensaje ideológico. Como decía José Ortega y Gasset, el mando deriva de la ejemplaridad. Es decir, la práctica y el seguimiento coherente de los valores que se defienden general capacidad de influencia y repetición de los mismos por parte de los demás. Esta idea, combinada con el esfuerzo por lograr la veracidad de los hechos en los medios de información, para que el público disponga de datos fiables que estimulen su capacidad crítica y de análisis, se deriva de lo que se ha denominado «realismo con principios». Si el realismo en la escuela clásica de derecho internacional asume la existencia de un sistema de anarquía general y de necesidad de prevalencia en los intereses estratégicos de cada uno, este enfoque parte de la premisa de que el imperio de la ley, y el derecho internacional no son factores limitativos, más bien al contrario, son elementos que capacitan estratégicamente a los actores para operar adecuadamente como miembros de la Comunidad Internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, F. (2010). «Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública. Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global». *Editorial Aranzadi* .

BAQUÉS, J. (2015). «El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* , Páginas 41-60.

BAQUÉS, Josep, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. (2017). «*Análisis de tendencias geopolíticas a escala global*». Ministerio de Defensa.

CARBAJOSA, A. (14 de Mayo de 2018). «La ineteligencia alemana afirma que Rusia apoyó al independentismo catalán». *El País* .

CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. (2011). «*La Russie entre deux mondes*». Paris: Fayard.

CHEN, A. (2 de Junio de 2015). «The Agency». *The New York Times Magazine* » .

CLAUSEWITZ, C. (1999). «*De la Guerra*» (Vols. Tomo I, Libro I Páginas 195-196). Madrid, España: Ministerio de Defensa.

ECONOMIST, T. (15 de Abril de 2017). «Europe is trying to keep Russia from influencing its elections». *The Economist* .

ECONOMIST, T. (27 de Enero de 2018). «My truth against yours». *The Economist* .

DE PEDRO, N. (2014). «Un otoño decisivo para Ucrania». *Opinión Europa*. No. 260. *Fundación CIDOB* .

GARCÍA GUINDO, M., MARTÍNEZ, G., & GONZÁLEZ, V. (Febrero de 2015). «La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales». *Instituto Español de Estudios Estratégicos* .

GRAY, C. S. (2005). «Another Bloody Century: Future Warfare». *Weidenfeld & Nicolson* .

HUBBER, T. (1996). *Compound Warfare. That Fatal Knot*, Leavenworth, Kansas. *U.S. Army Command and General Staff College Press* .

HOFFMAN, F. (2007). «Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars». *Potomac Institute of Political Studies* .

Lt. WALTER, R. G. (Diciembre 1998). «Hybrid force for hybrid wars. The United States Marine Corps and Special Operations».

NATO Parliamentary Assembly, D. a. «*Hybrid Warfare: NATO's new strategic Challenge?*». General Report, Documento 166 DSC 15 E bis.

MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA, D. d. (Noviembre 2017). «*Lo Híbrido, Concepto Derivado*». Granada.

MARSHALL, A. (27 de Julio de 1993). «Some Thoughts on Military Revolutions». *ONA Memorandum for Record* .

MARTÍNEZ-VALERA, G. &. (2006). «La visión del comité militar de la OTAN sobre la Aproximación Basada den los Efectos a las Operaciones». *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa* .

MATTIS, J. N. (Nov. 2005). USMC, Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. *Proceeding Magazine, Vol.132/II/I, 233* .

MILOSEVIC — JUARISTI, M. (20 de Enero de 2017). «El poder de la influencia rusa: la desinformación». *ELCANO* .

RUIZ RAMAS, R. (Febrero de 2014). «Una revolución poco revolucionaria amenaza la unidad territorial». *Eurasianet* .

SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. (21 de Junio de 2016). Comprender la Guerra Híbrida... ¿El retorno a los clásicos? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. España.

SARI, A. L. (19 de enero de 2018). «*Hybrid Threats and the United States National Security Strategy: Prevailing in an Arena of Continuous Competition*». Obtenido de ejiltalk.org.

SMITH, R. (2007). «The Utility of Force: The Art of War in the Modern World. *Knopf*».

SOKOLOVSKI, V. (1981). «*Estrategia Militar Soviética*». Madrid: Ediciones Ejército

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Violencia juvenil y desarrollo
en el Triángulo Norte de Centroamérica**

Inés Mena Gómez de Merodio

A mis padres y mi hermano.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas que han colaborado en la elaboración de esta memoria y muy especialmente a Mercedes Sánchez Pedrosa, por su ayuda y tiempo dedicados. También me gustaría agradecer a mi familia el apoyo prestado durante este tiempo, con una mención especial a Miguel, por despertar hace tantos años mi interés por Centroamérica. Por último, quisiera agradecer a mis preparadores y compañeros de la Academia Ayala su ayuda y apoyo constantes.

RESUMEN

La violencia juvenil es una de las principales responsables de las altas tasas de violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras. Índices de violencia que perjudican el desarrollo en tanto suponen un obstáculo para el crecimiento económico, la legitimidad de las instituciones estatales y sobre todo para las oportunidades económicas y sociales de una población forzada a vivir en un clima de inseguridad.

Al hablar de la violencia juvenil en Centroamérica hay que dedicar una especial atención al fenómeno de las maras, pandillas juveniles violentas y transnacionales cuya presencia es especialmente fuerte en el Triángulo Norte, habiendo adquirido una dinámica propia.

Frente a este desafío, los tres Estados optaron por una política de «mano dura» basada exclusivamente en la represión que tendría efectos contraproducentes en la lucha contra las maras. Posteriormente, se implementarían otras soluciones, como la tregua en El Salvador o el establecimiento de políticas integrales de seguridad ciudadana, prevención de la violencia y protección de la juventud.

El resultado ha sido positivo y ha contado, además, con un apoyo más decidido por parte de los principales actores de la cooperación para el desarrollo en la región, entre los que destaca España. Sin embargo, los índices de violencia siguen siendo elevados y la juventud en situación de exclusión sigue sufriendo una doble agresión. Por un lado, es la más vulnerable a las causas y consecuencias de la violencia; por otro, es estigmatizada como responsable de la misma.

INTRODUCCIÓN

«Fue la opción (...) una forma de sobrevivencia, quizás no la más adecuada (...) y llegamos a un extremo que aquel juego que comenzó como de niños, terminó siendo un problema grande para el país».

Entrevista realizada a un pandillero. San Salvador, octubre de 2014¹.

El Salvador, Guatemala y Honduras han experimentado durante los últimos veinte años importantes progresos económicos, sociales y políticos, tras superar sus graves conflictos internos. Ahora bien, estos tres países también han visto cómo paradójicamente sus niveles de violencia e inseguridad se incrementaban en una tendencia contraria a la del resto del mundo.

Este clima de violencia pone de manifiesto la importancia de analizar el origen de esta lacra, que al afectar especialmente a la juventud, compromete el futuro de estos países. La persistencia de altas tasas de homicidios, así como la vulnerabilidad de la juventud, víctima y a la vez victimaria de la violencia, exigen un examen tanto de las causas que alimentan la violencia juvenil, como de sus perjudiciales consecuencias sobre el desarrollo de la región. A tal fin, no puede obviarse el fenómeno relacionado con la violencia juvenil más visible y particular de los países que conforman el Triángulo Norte, esto es, el fenómeno de las «maras». Se trata de pandillas juveniles transnacionales que han dado un paso más en su organización, en su relación con el crimen y el uso de la violencia extrema, hasta suponer una de las mayores preocupaciones de la opinión pública en estos países. En consecuencia, los gobiernos y la sociedad civil han debido

¹ MURCIA, W (2015) «Las pandillas en Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana», Documentos de proyecto, n.º 672. CEPAL. (En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39362-pandillas-salvador-propuestas-desafios-la-inclusion-social-juvenil-contextos>).

hacer frente a un fenómeno nuevo desde una delicada posición de postconflicto y niveles de desarrollo medio-bajo. Las respuestas comenzaron enfocándose casi exclusivamente sobre la represión mediante políticas de «mano dura», para avanzar después hacia una visión más integral y regional de la cuestión.

El análisis de algunas de las políticas de juventud y seguridad ciudadana en la región muestra la voluntad de abordar el reto de la violencia juvenil desde la prevención y la reinserción, además de la represión. Igualmente, ha de valorarse positivamente el esfuerzo regional llevado a cabo a través del Sistema de Integración Centroamericana, muestra de una evolución desde la visión de la violencia juvenil como un reto nacional hacia su entendimiento como un reto común.

Ante el camino que queda por delante, estos países cuentan con el apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo. Al hablar de la cooperación en Centroamérica, no puede obviarse el valor añadido proporcionado por España, un país comprometido con el desarrollo de la región a través de la consideración prioritaria de estos tres países, así como de sectores especialmente relevantes en la lucha contra la violencia y sus efectos sobre el desarrollo. Todo ello desde una posición de apoyo como socio estratégico para el desarrollo, no como mero donante tradicional.

El objetivo del presente trabajo es examinar la situación de la violencia en los tres países del Triángulo Norte, con una especial atención a la violencia juvenil y a las maras como fenómeno particular. Asimismo, se realizará un análisis de las causas y consecuencias de la violencia juvenil, en estrecha relación con los obstáculos al desarrollo que experimentan estos países, con el fin de identificar las medidas legislativas y las iniciativas más efectivas a la hora de afrontar estos desafíos.

La hipótesis de la que se parte es la necesidad de potenciar una visión de la violencia juvenil en El Salvador, Guatemala y Honduras como una cuestión compleja que no basta con reprimir mediante políticas nacionales de mano dura. Por el contrario, resulta indispensable abordar la cuestión desde un punto de vista integral y regional, que entienda que los jóvenes son también víctimas y agentes estratégicos valiosos en la prevención de la violencia, no meramente actores estigmatizados responsables de la misma.

1. LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA

1.1. Contexto

La región de América Latina y el Caribe se ha consolidado como una región democrática, experimentando importantes **progresos socioeconómicos** en muchas áreas durante los últimos veinte años. Entre sus logros pueden citarse el mantenimiento de tasas anuales de crecimiento cercanas al 4% del PIB desde 2004 hasta 2014 —superiores a la media global—, el incremento de la proporción de población perteneciente a la clase media y la considerable disminución del número de personas viviendo bajo el umbral de la pobreza extrema.

Sin embargo, **América Latina** es en la actualidad la región libre de conflictos bélicos más violenta del mundo. Alberga tan solo un 8% de la población mundial, pero registra más del 33% de los homicidios globales². Asimismo, según datos publicados en 2017 por el Igarapé Institute³, 17 de los 20 países más peligrosos del mundo y 43 de las 50 ciudades más peligrosas se encuentran en esta región⁴. Se trata por tanto de una región desproporcionadamente violenta en términos de homicidios, seguida por Asia Meridional (19% de los homicidios globales) y África (con un 10%)⁵.

² IGARAPÉ INSTITUTE (2017). «Observatorio de homicidios». (En línea: <https://homicide.igarape.org.br/>).

³ Think tank independiente con sede en Brasil, especializado en cuestiones de seguridad, justicia y desarrollo en América Latina y África.

⁴ Ibid.

⁵ PASTOR, M. L. (2016), «Evolución de la seguridad en Centroamérica. El drama de las maras», Cuadernos de Estrategia, n.º 181. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. pp. 115-153.

En Centroamérica⁶, especialmente en los llamados países del **Triángulo Norte** (El Salvador, Honduras y Guatemala) los niveles de violencia superan la media regional. A pesar de haber registrado mejoras en los últimos años, El Salvador, Honduras y Guatemala siguen encontrándose entre los países más violentos del mundo. Una de las maneras de medir y comparar la violencia es mediante la **tasa de homicidios** por cada 100 000 habitantes. Según la Organización Mundial de la salud (OMS), una tasa de homicidios mayor a 10 supone un nivel epidémico de violencia.

El Salvador, con una tasa de 60.1 homicidios es considerado el país más violento del mundo⁷. **Honduras**, si bien ha mostrado disminuciones significativas, con una tasa de 42,8 homicidios ocupa el cuarto lugar, mientras que **Guatemala**, con una tasa de 26,1 ocupa la posición número catorce⁸. Los tres países superan la media regional, que se encuentra en 21,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que la media mundial es de 7 homicidios por cada 100.000⁹. En España, por ejemplo, la tasa se encuentra en el 0,7.

La alta tasa de homicidios no es la única muestra de la violencia en la región. Los robos también se han triplicado en los últimos 25 años¹⁰, siendo Centroamérica la segunda región del mundo con más robos denunciados por cada 100 .000 habitantes del mundo, por detrás de Suramérica¹¹. Los países del Triángulo Norte se encuentran además entre los países cuyos habitantes más dicen limitar sus lugares de ocio por temor a ser víctimas del crimen y la violencia¹².

Estos niveles de violencia superiores a la media no son un fenómeno nuevo en Centroamérica. La región vivió desde la década de los sesenta diversos **conflictos armados**, especialmente cruentos durante los años ochenta, que terminarían con los procesos de paz impulsados por el trabajo del Grupo Contadora y el Acuerdo de Esquipulas. Paradójicamente, sin embargo, El Salvador de la

⁶ En Centroamérica son cuatro los países con niveles altos de homicidios: El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, y dos con niveles bajos: Costa Rica y Nicaragua.

⁷ IGARAPÉ INSTITUTE (2017). Op. Cit.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ TRUCCO, D y ULLMANN, H. (2015) «Inclusión y contextos de violencia» en TRUCCO, D y ULLMANN, H. «Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad», Libros de la CEPAL —Desarrollo social, n.º 137. CEPAL. pp 115 —168.

¹¹ MUGGAH, R.; AGUIRRE, K (2018) «Citizen security in Latin America: facts and figures». Strategic paper n.º 33, abril 2018. Igarapé Institute. P. 9.

¹² Ibid. p. 11.

posguerra ha sufrido más asesinatos que durante el conflicto armado¹³. No parece existir un vínculo relevante directo entre dichos conflictos y los elevados índices actuales de violencia, pues por ejemplo, las zonas más afectadas por el conflicto no son las que hoy experimentan mayores niveles de violencia¹⁴. Sin embargo, el legado de las guerras civiles sí dejaría una elevada presencia de armas de fuego en la región, perjudicaría la capacidad de las instituciones estatales y generaría un vacío de seguridad como consecuencia del proceso de desmilitarización previsto en los acuerdos de paz¹⁵. Un vacío que las recién creadas fuerzas de seguridad democráticas tardarían en suplir¹⁶.

1.2. Causas principales de la violencia en Centroamérica

Según el Banco Mundial, existen **cuatro causas principales** de la violencia en la región: el tráfico de drogas, la violencia juvenil, la disponibilidad de armas de fuego y la debilidad de las instituciones judiciales¹⁷. Resulta conveniente añadir que estos cuatro factores se relacionan y retroalimentan, incidiendo especialmente, como se verá, sobre la violencia juvenil.

El tráfico de drogas es el factor que más parece incidir sobre la violencia. En un estudio de 2009 de Cuevas y Demombynes citado por el Banco Mundial se indica que la conversión de un territorio en un punto caliente del narcotráfico ocasionaría un aumento del 111% en el índice de homicidios¹⁸. Se estima, además, que el 90% de la cocaína que llega a Estados Unidos pasa por el corredor centroamericano, un flujo cuyo valor agregado alcanzaría el 5% del PIB regional¹⁹.

¹³ MURCIA, W. (2015), «Las pandillas en Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana», Documentos de proyecto, n.º 672. CEPAL. (En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39362-pandillas-salvador-propuestas-desafios-la-inclusion-social-juvenil-contextos>)

¹⁴ PASTOR, M. L. (2016), Op. cit.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ BANCO MUNDIAL (2011) «Crimen y violencia en Centro América: un desafío para el desarrollo» (Vol. 1) en Informe principal. Banco Mundial. (En línea: https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf) p. 20.

¹⁸ Ibid, p. 23.

¹⁹ Ibid, p. ii.

La violencia juvenil: Según el PNUD, «los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia; y son a la vez los responsables más comunes de la violencia intencional y la comisión de delitos²⁰». La violencia juvenil suele desarrollarse en contextos de dinámicas colectivas que incluyen grupos transitorios y poco estructurados —como las barras deportivas— y pandillas más organizadas, pero también grupos del crimen organizado²¹. Las pandillas criminales representan, para muchos países, la segunda amenaza más grave percibida por los ciudadanos²². La participación en este tipo de violencia, que suele comenzar a edades muy tempranas en ámbitos de exclusión social, es también el resultado, como se verá, de una serie de factores de riesgos que empujan a la juventud a integrarse en este tipo de organizaciones.

Las armas de fuego, cuya alta disponibilidad es fruto de las guerras civiles y del aumento de la importación de armas posterior, son responsables de un 67% de los homicidios en la región, superando con creces la media mundial establecida en un 32%²³.

La debilidad de las instituciones de justicia supone una limitación tanto para el castigo como para la prevención de la violencia. Altos índices de impunidad generan, además, un aumento de la desconfianza de los ciudadanos en el sistema de justicia. En estos tres países se resuelven alrededor de 20 de cada 100 casos denunciados, cifra por debajo de la media regional, que es de 24, siendo 43 el promedio mundial²⁴.

²⁰ PNUD (2013) «Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina».

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ MUGGAH, R.; AGUIRRE, K Op. cit. p. 8.

²⁴ GRANGUILLHOME, R. (2017). «¿Qué subyace tras los altos costos del crimen en el Triángulo norte? Tendencias recientes del crimen y victimización», en JAITMAN, L. (ed), Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Monografía del BID n.º 510. Banco Interamericano de Desarrollo. p 71.

2. JUVENTUD Y VIOLENCIA EN EL TRIÁNGULO NORTE. VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS.

La Organización Mundial de la Salud define **la violencia** como «El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones²⁵».

La violencia juvenil es aquella que afecta a niños, adolescentes y jóvenes. La legislación interna de cada país es generalmente la que establece el rango de edad para cada uno de esos grupos, existiendo algunas diferencias entre países respecto a los límites inferiores y superiores de edad. La CEPAL ha optado por utilizar el rango de edad de 15 a 29 años para definir al sector juvenil.

2.1. Los jóvenes como víctimas de la violencia

La relación entre jóvenes y violencia suele estudiarse a partir del concepto de violencia juvenil, que señala a los jóvenes únicamente en su papel de victimarios. Sin embargo, es necesario también resaltar su **condición de víctimas**.

En América Latina, tal como ocurre en el resto del mundo, los jóvenes, especialmente los **hombres**, presentan una tasa de homicidios superior al promedio de la población. Según el Igarapé Institute, prácticamente la mitad de las vícti-

²⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2002) «Informe mundial sobre la violencia y la salud». Washington, 2002. P. 5 (En línea: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf).

mas de homicidio en la región tienen entre 15 y 29 años. Así, la probabilidad de que un joven en América Latina muera siendo víctima de un homicidio es 30 veces mayor a la de un joven en Europa²⁶.

En la **región centroamericana** esta diferencia es aún más pronunciada.²⁷ En lo que se refiere al Triángulo Norte, **El Salvador** (52% de víctimas jóvenes) y **Honduras** (51%) ocupan la segunda y tercera posición en cuanto porcentaje de víctimas jóvenes respecto al total de homicidios en la región²⁸. En el caso de **Guatemala**, el porcentaje es menor, alcanzando no obstante el 32% de las víctimas totales²⁹.

2.2. Tipos de violencia a los que los jóvenes son vulnerables

Las **formas de violencia que más afectan a los jóvenes** en el Triángulo Norte, más allá del fenómeno de las pandillas que se abordará en profundidad más adelante, son:

La **violencia auto-infligida** o **suicidio**, fenómeno en aumento en varios países centroamericanos y que afecta especialmente a los hombres jóvenes. Entre las causas más frecuentes pueden citarse la pérdida de los vínculos familiares, de los amigos y los lazos comunitarios. En 2015 se registraron en Honduras 330 suicidios, lo que representa un incremento de casi un 30% respecto a 2014. En El Salvador, el 55% de las muertes por suicidio son de jóvenes de 10 a 29 años. También en Guatemala la situación de violencia generalizada incide en los altos niveles de suicidio entre población infantil y adolescente: entre 2013 y 2015 se registró el suicidio de un adolescente de entre 12 y 17 años cada cinco días³⁰.

La violencia interpersonal, expresada como violencia sexual, violencia de género o violencia hacia la niñez, afecta abrumadoramente más a las mujeres que

²⁶ ESCOTTO, T. (2015) «Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica. Análisis comparativo». Documentos de proyecto, n.º 684. CEPAL.

²⁷ PNUD (2013) Op. cit. P. 53.

²⁸ MUGGAH, R.; AGUIRRE, K Op. cit. p. 27.

²⁹ IGARAPÉ INSTITUTE (2017). «Observatorio de homicidios».

³⁰ SAVE THE CHILDREN (2018) «Atrapados. El impacto en la infancia de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica». P. 8.

a los hombres. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2016 El Salvador, Honduras y en menor medida Guatemala fueron los países de la región con mayor número de feminicidios. Un nivel de violencia contra las mujeres que ha sido también considerado epidémico por la Organización Mundial de la Salud.

La violencia escolar refleja también el clima de inseguridad de la sociedad (extorsiones, venta de drogas, penetración de las pandillas, homicidios de docentes y estudiantes entre otras causas), afectando negativamente al proceso educativo. Como consecuencia puede destacarse el absentismo escolar. Por ejemplo, en El Salvador 215 niños y niñas abandonaron la escuela cada día en el año 2015³¹.

La ejecución arbitraria de jóvenes. Esta violencia sería consecuencia de ajustes de cuentas a manos de grupos bien organizados, cuyas víctimas son generalmente —si bien no siempre —jóvenes simpatizantes o presuntos miembros de pandillas.

La violencia en las cárceles y centros de internamiento de menores. Este problema afecta particularmente a la juventud, debido a la criminalización temprana de este grupo en la región y a consecuencia de las políticas represivas contra las pandillas. Los países del Triángulo Norte ostentan en la actualidad altas tasas de hacinamiento en las cárceles. El Salvador es el país con la segunda tasa de hacinamiento más alta de la región, de 210,4%, seguido por Guatemala, con la tercera tasa más alta, de 196,2%. Ambos países tienen dos veces más de reclusos de los que puede absorber el sistema penitenciario. Por otro lado, Honduras cuenta con una tasa de 95,7%, muy inferior a las de los otros dos países, pero igualmente preocupante³². Como consecuencia, son frecuentes las vulneraciones de derechos de los presos, así como las dificultades a la hora de implementar políticas de reinserción.

La violencia de la migración. En el año 2014 se produjo una crisis migratoria de menores no acompañados en la región: 69.000 niños, niñas y adolescentes fueron detenidos en las zonas fronterizas de EEUU, 40.000 en 2015³³. La cifra ha ido descendiendo, pero se calcula que desde 2012 aproximadamente

³¹ Ibid.

³² GRANGUILLHOME, R. (2017) Op. cit. p. 80.

³³ SAVE THE CHILDREN (2018) Op. cit. p. 9.

250 000 menores no acompañados llegaron a EEUU desde Centroamérica, la mayoría procedentes del Triángulo norte. Durante la travesía migratoria, muchos niños y jóvenes se exponen a riesgos de abandono, abuso, explotación, trata, así como a violaciones de sus derechos básicos a la salud, nutrición, educación e identidad. Supone un peligro especialmente grave para las mujeres y las niñas, expuestas además a la violencia sexual ejercida por las mafias de tráfico de personas. Además, una de las principales causas de la migración y los desplazamientos forzados entre la juventud, como se verá, es también la propia violencia. Así, ACNUR señala que el 59,5% de los niños, niñas y adolescentes deportados de Honduras huían de la violencia e inseguridad, así como un 40% de El Salvador y el 33,3% de Guatemala³⁴.

La violencia estructural, reflejada en la exclusión del sistema educativo y del mercado laboral, que llega a afectar hasta un 25% de la población juvenil en algunos de los países afectados³⁵.

La estigmatización de la juventud, especialmente aquella de nivel socioeconómico bajo. Se trata de una violencia simbólica ejercida a través de estereotipos y discriminación, generalmente a causa de la vinculación de la juventud con la violencia de las pandillas. Esta estigmatización se refleja en otras formas de violencia contra los jóvenes, como el abuso de poder policial. La apariencia de los adolescentes o la creencia de que pueden pertenecer a una mara o a una agrupación criminal fue utilizado por las políticas de mano dura como argumento para llegar a cabo detenciones; políticas que acabarían siendo declaradas ilegales. Una encuesta de reclusos realizada por el PNUD en El Salvador muestra que un 37% pertenecía a una pandilla en el momento en el que fue detenido. Del 63% restante, un 10% se integró a las pandillas en la cárcel³⁶.

³⁴ Ibid.

³⁵ ESCOTTO. T. (2015) Op. cit. p. 12.

³⁶ Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD, 2013, citado por PNUD (2013) «Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina» p. 72.

3. EL FENÓMENO DE LAS MARAS EN EL TRIÁNGULO NORTE

Al estudiar la violencia perpetrada por los jóvenes en el Triángulo Norte, resulta fundamental analizar en profundidad la cuestión de las pandillas juveniles violentas o «maras». Ello se debe a que se trata probablemente del **fenómeno más visible** de la violencia juvenil en la región y el que más impacta sobre la población joven en Centroamérica, que supone entre el 19% y el 21% de la población total, sin contar a los menores de edad³⁷.

Se trata de un fenómeno **presente también en otras regiones**, especialmente en América Latina, donde las pandillas serían responsables de aproximadamente el 26% de los homicidios³⁸. Sin embargo, como se verá, este fenómeno ha adoptado **características particulares** en los tres países estudiados.

3.1. Dificil medición del impacto de las maras sobre la violencia total

Resulta difícil determinar hasta qué punto las maras están involucradas en el incremento de las tasas de homicidios cuando actúan en un escenario con gran presencia del tráfico de drogas, principal culpable de los altos índices de violencia. La falta de indicadores y registros sistemáticos de la cuestión, así como las altas tasas de impunidad en la región que impiden que se investiguen buena parte de los delitos dificultan el cálculo sobre el impacto de las maras en la violencia total.

³⁷ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit.

³⁸ MUGGAH, R.; AGUIRRE, K (2018) Op. cit. p 8.

Si bien no hay certeza basada en estadísticas que confirmen su grado de responsabilidad, sí existen algunos datos que dan una idea de la **magnitud de la cuestión**. En El Salvador, tras los primeros meses de la tregua establecida entre pandillas en 2012 —de la que se hablará más adelante— el número medio de homicidios diarios pasó de 12 a 5³⁹ y se responsabiliza a las maras de hasta el 60% de los homicidios totales⁴⁰. En Guatemala, según la Procuraduría de Derecho Humanos, serían responsables de un 27,4% de todas las muertes de personas menores de 25 años⁴¹. Por otro lado, según el Banco Mundial, tan solo el 14% de los homicidios estarían relacionados con las maras en Honduras⁴².

Tampoco resulta fácil conocer el **número exacto de miembros** de estas organizaciones. No obstante, parece haber cierto consenso en situar la cifra en torno a unas **70.000** personas en todo el Triángulo Norte, siendo El Salvador el país que cuenta con más miembros entre su población. El número aumenta hasta los 300.000 si se tiene en cuenta a las personas que, sin ser miembros de pleno derecho, tienen algún vínculo con la mara, ya sea forzoso o voluntario⁴³.

Independientemente de las cifras, como se verá, las maras están involucradas en el crimen a nivel local mediante extorsiones, narcomenudeo y frecuentes casos de violencia extrema contra la población civil y la mara rival. Tales prácticas no siempre se reflejan en los índices de homicidio, pero crean un **clima de inseguridad y miedo** que potencia la percepción general entre los ciudadanos de que los miembros de las maras son los principales responsables de la violencia.

3.2. Concepto

Las maras pueden definirse como **pandillas juveniles urbanas, violentas y transnacionales**, caracterizadas a su vez por un fuerte anclaje local vinculado a su relación con el barrio y el **control de su territorio**, y que suponen una **forma de socialización alternativa** para los jóvenes que las integran⁴⁴.

³⁹ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p.20.

⁴⁰ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 20.

⁴¹ BANCO MUNDIAL (2011) Op. cit.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ SAMPÓ, C. (2013). «Violencia en Centroamérica: las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras», Revista ESD, diciembre, n.º 2. Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

En Guatemala, Honduras y El Salvador las pandillas juveniles han adoptado por tanto una dinámica y unas características propias que las **diferencian** de las pandillas juveniles tradicionales.

Antes de abordar las características principales de las maras en la actualidad, conviene analizar el origen y evolución de las mismas, que explican en buena medida su situación actual.

3.3. Origen y evolución de las maras

Para entender las particularidades de las maras respecto a otro tipo de pandillas juveniles presentes en otras regiones, es necesario analizar su origen y transformación desde las pandillas tradicionales de los años setenta hasta su sofisticación, transnacionalización y vinculación con otros grupos criminales de la región de la actualidad. En esta evolución tienen un especial peso, como se verá, las **condiciones socioeconómicas** del país, las **políticas de mano dura** establecidas a principios de los años 2.000, así como la **ubicación geográfica** del Triángulo Norte, utilizada por organizaciones criminales como vía de paso del tráfico de drogas, personas o armas entre Estados Unidos y el Cono Sur.

● Pandillas años 70

El fenómeno de las **pandillas** en el Triángulo Norte ya estaba presente en los **años setenta**, antes de la llegada de las maras. Se trataba de pequeños grupos de jóvenes establecidos en comunidades marginadas, ubicadas en los alrededores del centro de las ciudades. Estas pandillas no tenían necesariamente un carácter criminal, sino que se trataba de espacios de socialización y autoprotección de jóvenes en situaciones de exclusión. El objetivo principal era pasar el rato, consumir alcohol o drogas, ir a fiestas y en ocasiones cometer delitos menores⁴⁵. Las disputas entre estos grupos eran además relativamente escasas, lo que impedía que se generara un sentimiento de pertenencia exacerbado. Las pandillas tendían a desaparecer a medida que sus miembros crecían y abandonaban la pandilla por voluntad propia. La pertenencia no era, a diferencia de ahora, de por vida. Entre

⁴⁵ Ibid.

las primeras pandillas de El Salvador, por ejemplo, pueden citarse la Mao-Mao, La Morazán, La Máquina o La Fosa⁴⁶.

No obstante, este tipo de pandillas juveniles iría perdiendo fuerza con la llegada de las dos maras principales: **la Mara Salvatrucha**⁴⁷ —conocida por las siglas MS13— y **la Barrio o Calle 18**⁴⁸. Ambas maras tienen sus raíces en **California**, Estados Unidos. Ello se debe a que a principios de la **década de los ochenta**, más de un millón de centroamericanos, procedentes sobre todo del Triángulo Norte, emigró a Estados Unidos huyendo de la violencia del conflicto civil que vivía la región. Un pequeño porcentaje de los jóvenes llegados a **Los Ángeles** en condiciones de pobreza y marginación optaría por involucrarse en las pandillas de la ciudad. Unos lo harían en la Calle 18, una pandilla ya existente formada principalmente por jóvenes de origen mexicano. Otros formarían la Mara Salvatrucha, formada en un principio sobre todo por salvadoreños.

A partir de 1994 el gobierno de Estados Unidos endureció las leyes antipandillas, considerando además que existía una fuerte relación entre la delincuencia juvenil e inmigración. A consecuencia de ello, a partir de 1996 se pone en marcha una **política de deportaciones masivas** por la cual «los ciudadanos no estadounidenses sentenciados a más de un año de prisión pasaron a ser repatriados, al tiempo que la lista de delitos sujetos a deportación se vio fuertemente engrosada. Como resultado, entre los años 2000 y 2004 alrededor de 20.000 jóvenes centroamericanos fueron enviados a países que apenas conocían⁴⁹». A su vuelta se encontrarían de nuevo en una situación de marginación y exclusión, en unos países que se encontraban iniciando un proceso de pacificación y reconstrucción nacional tras años de conflicto civil, que incluía además una desmilitarización y que carecían de medios para incluir socialmente a los jóvenes recién llegados. En este contexto de **vacío de poder estatal y falta de oportunidades económicas**, algunos reproducirían las maras Calle 18 y MS13, adoptando códigos de vestir, tatuajes y lenguajes propios, transformando y desplazando la identidad

⁴⁶ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p.22.

⁴⁷ El nombre «mara» es un término centroamericano utilizado para «pandilla»; «Salva» se refiere a El Salvador y «trucha» significa «inteligente» en argot salvadoreño. Incluyeron además el número 13, la posición de la letra M en el alfabeto, en honor a «La M», la mafia mexicana que les había otorgado protección en Los Ángeles.

⁴⁸ La mara Barrio 18 le debe su nombre a la calle de Los Ángeles en la que nació —18th Street—.

⁴⁹ SAMPÓ, C. (2009) «Las maras centroamericanas. Raíces y composición» XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de sociología. Asociación latinoamericana de sociología, Buenos Aires.

de las pandillas preexistentes. Se reproduciría, asimismo, **la rivalidad** entre ambas que ya existía en Estados Unidos, «aumentando la violencia por las disputas territoriales y el afán de acabar con la pandilla rival⁵⁰».

Las maras adquirirían, por tanto, un mayor arraigo allí donde «había poca presencia del Estado, déficit de desarrollo local y débil tejido social comunitario⁵¹». Comenzarían a **organizarse territorialmente y a suplantar en el proceso al Estado**, que debía hacer frente a este fenómeno nuevo y desconocido. Dicho vacío de autoridad y posterior suplantación del Estado colocaría a la población en una situación de vulnerabilidad, obligada ante la falta de oportunidades económicas a elegir entre emigrar —esencialmente hacia Estados Unidos— o ingresar en el sector informal laboral e incorporarse a las pandillas que lo controlaban. Optar por la migración implicaba frecuentemente la desestructuración de las familias, quedando los menores hijos de emigrantes en un marco familiar frágil que promovía a su vez el acercamiento a las maras, convertidas en familias sustitutas para muchos jóvenes. Se retroalimentaba así el **círculo de marginalidad**, abandono y violencia, convirtiéndose en un caldo de cultivo perfecto para el reclutamiento de nuevos integrantes a los que se les ofrece un sentido de pertenencia, de lealtad y de identidad. Un objetivo vital e incluso unos recursos económicos que no eran proporcionados por el Estado.

Con el tiempo, las maras comenzarían a llevar a cabo ciertos **actos violentos de alto perfil**, que transmitidos por los medios de comunicación convirtieron a estas pandillas en una de las mayores preocupaciones de la opinión pública. Los gobiernos responderían poniendo en marcha **políticas de «mano dura»** a partir del año 2003. Estas políticas pusieron énfasis en la represión y el encarcelamiento de pandilleros, sin atender a la prevención, rehabilitación y reintegración social, agravando, en última instancia, los niveles de violencia y generando una adaptación por parte de las maras, obligadas a reforzar el control sobre su territorio y a establecer una mejor organización.

Estas políticas de mano dura contribuyeron además al **hacinamiento** que caracteriza las cárceles en los tres países del Triángulo Norte. Numerosos jefes

⁵⁰ RIKKERS, J. «Historias de vida de pandilleros de El Salvador», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. P. 157.

⁵¹ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p.16.

de clicas⁵² fueron encarcelados en un mismo centro penitenciario, lo cual llevó a estos a elegir un solo jefe, derivando la organización hacia una estructura más piramidal. Los «pintones» o jefes encarcelados, son los que tomarán las decisiones desde las propias cárceles, mientras que los mareros en libertad son los que ejecutan las órdenes.

Otro efecto colateral de las políticas de mano dura y las encarcelaciones masivas fue «el **acercamiento al crimen organizado**, especialmente al narcotráfico, propiciado por el contacto con reclusos en el interior de las prisiones⁵³». Sus actividades, tradicionalmente limitadas a la delincuencia común se amplían, especialmente en lo que se refiere al **comercio de droga**, pero también hacia actividades vinculadas al tráfico de personas, armas, extorsión y sicariato. Como se verá, normalmente realizan estas actividades funcionando como «instrumentos de redes criminales preexistentes, a las que «terciarizan» sus servicios⁵⁴». Este contacto con organizaciones criminales de mayor envergadura promueve, asimismo, su **transnacionalización**.

Por tanto, las **políticas de mano dura**, en lugar de desarticular las pandillas, reforzaron «la cohesión y el control dentro de las pandillas, al facilitar el contacto entre jóvenes pandilleros y los nuevos liderazgos en el interior de las cárceles, reforzando la filiación hacia estos grupos⁵⁵». Como señalaba un marero salvadoreño en octubre de 2014 «*Ahora no hay un kilómetro cuadrado en El Salvador que no tenga presencia de pandillas... como el agua que busca salida cuando hay tanta presión (las maras) buscaban alternativas e iban a dar a colonias vírgenes*⁵⁶».

Esta adaptación de las maras ha venido acompañada de una **sofisticación en sus modos de operar y organización**. Así, irían evolucionando desde «estructuras simples con un liderazgo directo ejercido por los cabecillas, a estructuras

⁵² Como se verá, las maras se organizan territorialmente en «clicas», que son quienes ejercen el control directo sobre cada uno de los territorios controlados por la mara.

⁵³ GARCÍA BRAVO, R. (2013) «Maras en Centroamérica y México». Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (En línea: <https://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CENTROAMERICA.-2013.-Maras.pdf>).

⁵⁴ SAMPÓ, C (2013) Op. cit. p 11.

⁵⁵ VON SANTOS, H. (2014), «Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: perspectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025», Revista Policía y Seguridad Pública, Año 4, Vol. 2, julio-diciembre. ANSP, El Salvador. P. 189.

⁵⁶ Palabras de un marero, citado en MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 18.

más complejas que utilizan sistemas de comunicación encriptados, estructuras logísticas, equipos de acción directa (sicarios y cobradores de renta, entre otros), planificación y la configuración de una organización que a partir de cualificación, ha ido creciendo para incluir nuevos liderazgos y abarcar su creciente control territorial⁵⁷). Dejan de lado además los tatuajes y la vestimenta característica previos, con lo que resultan menos identificables por las fuerzas de seguridad. Asimismo, en los últimos años parecen incluso haber seguido una estrategia de apertura de negocios de apariencia legítima —panaderías, gasolineras —con el fin de generar recursos y lavado de dinero⁵⁸.

Las maras, por lo tanto, han ido evolucionando hasta convertirse en lo que John Sullivan ha denominado «**pandillas de tercera generación**⁵⁹». Según este autor, las pandillas de primera generación serían las pandillas tradicionales, centradas exclusivamente en la protección del territorio y la lealtad al grupo⁶⁰; mientras que las pandillas de segunda generación introducen un enfoque más económico, centrado en obtener beneficios del comercio de la droga, no circunscritas ya al barrio, sino que abarcarían áreas geográficas más amplias, pudiendo incluir ciudades o incluso países vecinos⁶¹. Finalmente, las pandillas de tercera generación, dentro de las cuales puede incluirse a las maras actuales, son pandillas globalizadas, más complejas y sofisticadas. Incluyen en su actividad delictiva los asesinatos por encargo o de personas que entorpecen su actividad delictiva, así como la distribución de drogas a mayor escala y el uso de armamento más allá de armas blancas o explosivos caseros, llegando incluso a tener acceso a armamento militar⁶².

⁵⁷ VON SANTOS, H. (2004) Op. cit. p. 190.

⁵⁸ FARAH, D. (2016) «Central America's gangs are all grown up». Foreign Policy, 19 enero 2016.

⁵⁹ SULLIVAN, J. (2008). «Pandillas transnacionales. El impacto de las pandillas de tercera generación en América Central». Air & Space Power Journal, Ed. en español, Montgomery, segundo trimestre 2008.

⁶⁰ PASTOR, M.L (2017), «El coste de la violencia en el Triángulo norte de Centroamérica». Documento informativo 21 de marzo 2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. (En línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI04-2017_Violencia_TrianguloNorte_Centroamerica_MLPG.pdf).

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

3.4. Rasgos principales de las maras en la actualidad

Como se ha visto, las maras mantienen de las pandillas tradicionales la presencia en espacios urbanos, la afección al barrio, el sentido de pertenencia o los códigos de lealtad. Sin embargo, se trataría de rasgos mucho más exacerbados en el caso de las maras, fruto de una evolución que ha dado lugar a su sofisticación y transnacionalización.

- ***Presencia en territorios urbanos***

A diferencia de los grupos criminales vinculados a tráfico ilegal, cuyas actividades suelen limitarse a ámbitos rurales, las maras se desarrollan y operan en ámbitos urbanos, generalmente deprimidos, donde hay poca vigilancia y control del Estado.

- ***Sistema de socialización alternativa: el barrio como forma de identificación colectiva***

Frente a los vacíos generados por la ausencia de un marco familiar estructurado, el Estado y en muchos casos la escuela, la mara se convierte en la familia, creando lazos de lealtad extremos. La mara otorga además trabajo, recursos económicos, protección e incluso ocio. La llamada «**vida loca**», basada en «sexo, drogas y dinero» en contraposición a «hospital, cárcel y muerte» se convierte en una forma de vida extrema y emocionante. «Muchos pandilleros sienten que fuera de la mara no tienen muchas posibilidades de salir adelante y ante esa perspectiva piensan que más les vale vivir bien esos años de juventud, aunque al final tengan que pagar con la cárcel o incluso la muerte⁶³».

Expresan su pertenencia a través de tatuajes, que incluyen una lágrima por cada uno de los asesinatos perpetrados. Esta práctica, cada vez más en desuso en aras de una mayor discreción frente a las fuerzas de seguridad, dificulta así mismo la reinserción de los mareros que logran dejar la pandilla.

⁶³ SAMPÓ, C. (2013). «Violencia en Centroamérica: las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras», Revista ESD, diciembre, n.º 2. Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

- ***La pertenencia a un territorio sobre el que se ejerce control***

Se trata de una cuestión fundamental dado que, por un lado, fortalece la identidad de la clica, al ser el espacio sobre el que impone sus normas y que debe defender frente a la mara rival. Por otro lado, como se verá, supone la principal fuente de recursos y estructura. Es frecuente, además, que los territorios estén marcados con las letras o números alusivos a la mara a la que pertenecen, junto a mensajes de advertencia sobre la población como «ver, oír y callar».

- ***Rivalidad con otras pandillas***

La rivalidad gira fundamentalmente sobre el control del territorio, siendo la fuente principal de la violencia provocada por las maras.

Fortalece asimismo la identidad de la pandilla, cuyo prestigio se define en función del rechazo a los rivales, las victorias sobre los mismos y a la necesidad de autoprotección. Se refuerza así un fuerte sentido de pertenencia y lealtad.

- ***Uso extremo de la violencia como herramienta***

La violencia parece un elemento configurador de la identidad de las pandillas, en tanto cuanto más temerosa sea la actitud de la mara, más respeto impondrá sobre sus rivales y más atrayente será para futuros integrantes de la misma.

Un reflejo del uso de la violencia se encuentra en el «brinco» o rito de iniciación, consistente generalmente en soportar palizas o incluso en llevar a cabo asesinatos. La resistencia y sumisión mostradas durante el rito marcará el prestigio del futuro miembro de la mara.

El uso de la violencia como herramienta de terror se utiliza, además de para dominar a bandas rivales, para atemorizar y controlar a quienes habitan su territorio y para obtener recursos económicos, valiéndose de su renombre y fama violenta⁶⁴.

- ***Reclutamiento y captación***

El contexto que rodea a buena parte de los jóvenes en el Triángulo Norte, como se verá más adelante, coloca a estos jóvenes en una situación de vulnera-

⁶⁴ SAMPÓ, C. (2009) Op. cit. 8.

bilidad frente al reclutamiento de las maras. La falta de oportunidades socioeconómicas y la presencia de la violencia en los ámbitos de socialización agravan la cuestión.

Los jóvenes que se integran en las maras suelen ser chicos jóvenes o incluso niños y adolescentes. Jóvenes en paro o al margen del sistema educativo, con escasas oportunidades económicas.

Generalmente el reclutamiento es voluntario, sin embargo, existe también el reclutamiento forzoso, motivo de desplazamiento y emigración de no pocos jóvenes centroamericanos.

El reclutamiento se da tradicionalmente en ámbitos como las escuelas o la calle. Sin embargo, recientemente, se han conocidos casos de reclutamiento a través de internet y las redes sociales⁶⁵. Ello es una muestra más de la sofisticación experimentada por estos grupos durante los últimos años.

Recientemente se han establecido similitudes entre los métodos de captación de las maras y grupos terroristas vinculados al islamismo radical. Ello no significa que existan vínculos entre ellos, sino que las tácticas para el reclutamiento son similares. «Los reclutadores prometen un sentido de la vida, una oportunidad de formar parte de algo grande. Radicalizan a los jóvenes con videos de una violencia salvaje y llamadas casi religiosas a alzarse en armas contra otras pandillas (...). Cuelgan en YouTube decapitaciones, desmembramientos y torturas como herramienta para reclutar a nuevos miembros y mostrar cómo el Estado es incapaz de pararlos⁶⁶».

- ***Niveles de organización superiores a los de las pandillas tradicionales***

No existe un solo líder, sino varios, que se encuentran en todos los países con presencia de la mara. Son los que determinan las actividades del grupo. La mayor parte se encuentra en prisión (los denominados «pintones»).

La organización de estas pandillas se basa en la formación de «clicas», grupos de barrios que comparten ciertas reglas, dispersas en un espacio territorial nacional o internacional común⁶⁷. Suelen estar compuestas por entre

65 FARAH, D. (2016) Op. cit.

66 Ibid.

67 Ibid. p. 3

20 y 50 miembros. El funcionamiento de cada clica no es homogéneo, depende de sus líderes. La unidad de organización superior sería la «**jenga**», compuesta por un mínimo de tres ‘clicas’, las cuales, a su vez, se encuentran dirigidas por una misma persona, conocida como ‘ranflero’. «La coincidencia en el tiempo y en una determinada localización geográfica de varias «jengas» y «clicas» trabajando coordinadamente en persecución de un mismo fin compone lo que se conoce con el nombre de «**Programa**»⁶⁸».

Están formadas por los «**veteranos**», los miembros más antiguos y con más posibilidades de ascender a líder; y por los «**novatos**» que ya han realizado el «brinco» o rito de entrada y que conforman la base de la clica. Una vez dentro, la actividad desarrollada por el marero marcará su posición en la clica y las órdenes deben llevarse a cabo sin excepción.

Existen además «**aspirantes**» o «**simpatizantes**», jóvenes residentes de los barrios con lazos de amistad con los miembros de las maras, que llevan a cabo actividades de vigilancia, pero que no han realizado aún el rito de entrada.

Por último, puede mencionarse a las «**mascotas**», niños utilizados para llevar a cabo tareas de poca importancia que generalmente acaban convirtiéndose en miembros de pleno derecho una vez crecen y pasan el «brinco».

- ***Reglas internas más estrictas***

Los códigos de lealtad y silencio son mucho más estrictos, se imponen tanto sobre los miembros de la mara como sobre la población civil ajena a la mara que habita en sus territorios.

En el interior de la mara, además, existe un sistema de ascensos y castigos, basados estos últimos en un **uso extremo de la violencia** que incluye la muerte en los casos considerados más graves, como el abandono de la mara o la traición.

La pertenencia a la mara es, en principio, de por vida. La única manera de salir de ella es la muerte —la manera más frecuente en la práctica— o el matrimonio, que es visto como el inicio de una nueva familia⁶⁹. Existe, no obstante,

⁶⁸ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. (2017) «El problema de las maras y bandas latinas en España», en El problema de las «maras» y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Trabajo 04/2017. pp. 83-130.

⁶⁹ SAMPÓ, C. (2009) Op. cit.

la posibilidad de «calmarse» a través de un acercamiento a la religión, especialmente a las iglesias evangélicas. En estos casos, se les exime de delinquir, pero siguen perteneciendo a la clica y deben respetar sus códigos. No quedan, por lo tanto, desvinculados de la mara.

Esta cuestión resulta especialmente grave para el desarrollo y la posibilidad de reinserción de los jóvenes mareros. Pues aunque exista arrepentimiento y verdadera voluntad de dejar atrás esa vida, existen pocas posibilidades reales de conseguirlo. Más aún cuando están tatuados y son claramente identificables.

- ***Sistema de financiación***

Pueden identificarse tres fuentes principales de financiación: la extorsión, el narcomenudeo y el sicariato.

La extorsión. Supone la mayor fuente de ingresos y el mayor exponente de la explotación económica de su control territorial. Inicialmente, las maras pedían monedas en las calles como acto de colaboración, pero pronto pasaron a exigirlo como un acto de sometimiento. Suele consistir en un impuesto o «renta» que se cobra periódicamente a empresarios, transportistas, a quienes reciben remesas e incluso a comerciantes ambulantes a cambio de la «protección» brindada a los hogares y negocios de su territorio. «Algunas empresas ya incluyen la renta como parte de sus costos de operación, pues si no pagan se corre el riesgo de que sus trabajadores sean asesinados⁷⁰». Los sectores más afectados son los comercios, las personas particulares y los empresarios del transporte público⁷¹.

El narcomenudeo, supone otra de las mayores fuentes de ingresos y está relacionado con el acercamiento a organizaciones criminales narcotraficantes que se verá más adelante.

El sicariato, es decir, el asesinato por encargo. Suele efectuarse con la intención de apoderarse de negocios, terrenos, saldar deudas, traiciones o por encargo de organizaciones criminales, generalmente narcotraficantes. En ocasiones estos asesinatos se llevan a cabo como parte del rito de iniciación en la mara.

⁷⁰ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p.23.

⁷¹ Ibid.

Los **beneficios económicos** de estas actividades se utilizan para mejorar la capacidad logística, pagar abogados y para sostener la base social de la pandilla. Esta última cuestión es especialmente relevante, pues no solo incluye a los propios mareros, sino también a familiares, vecinos o empleados. Funciona también como un factor para la adhesión, la simpatía y el apoyo de la población, ya que ve algunas de sus necesidades cubiertas ante la ausencia de servicios públicos.

- ***Vínculo con el narcotráfico***

Según el Banco Mundial, **no existen datos fiables** sobre la actividad de las maras juveniles en el comercio de narcóticos⁷². Sin embargo, sí parece que en los últimos años se ha producido un **acercamiento** entre las maras y las estructuras del crimen organizado, especialmente el narcotráfico.

Las maras actuarían como **estructuras de seguridad local** y llevan a cabo **pequeñas ventas** callejeras para los cárteles mexicanos y colombianos. No estarían, sin embargo, involucradas en el movimiento de droga a gran escala, pues los pandilleros serían solo una parte de la cadena del narcotráfico, no quienes controlan el negocio⁷³.

Respecto a **otro tipo de grupos del crimen organizado**, el modo de operar parece ser similar, poniéndose a disposición de otras organizaciones para las que cumplirían tareas como el sicariato, la movilización de indocumentados o el tráfico de armas. Sin embargo, no parece haber indicios de que estas actividades se lleven a cabo de forma sistemática, ni de que exista un verdadero engranaje de toma de decisiones en este ámbito por parte de las maras.

Asimismo, según el Banco Mundial, sí existen indicios de **relación entre el aumento del uso de la violencia y el acercamiento a este tipo de grupos criminales**. Ello se debe en parte, de nuevo, a la lucha por el control del territorio como fuente de ingresos entre las dos maras rivales.

- ***Transnacionalización***

Las maras no pertenecen a un país concreto, sino que se han transformado en organizaciones transnacionales con presencia y actividad en varios países.

⁷² BANCO MUNDIAL (2011) «Crimen y violencia en Centro América: un desafío para el desarrollo» (Vol. 1) en *Informe principal*. Banco Mundial.

⁷³ MURCIA, W. (2015) Op. cit.

Incluso parece existir un mantenimiento de vínculos y sentimiento de pertenencia que trasciende las fronteras, tal y como explicaba un miembro de la Mara Salvatrucha «*No importa de dónde vengamos. Puede ser de aquí (Honduras), de cualquier departamento, o puede ser de El Salvador, de Guatemala o de Estados Unidos. Siempre y cuando sea un Salvatrucha, aquí es un miembro más de la familia*⁷⁴».

El carácter transnacional de las pandillas radica fundamentalmente en su identidad compartida. Existen reglas claras de respeto de los territorios de las pandillas entre los países, pues las actividades no pueden llevarse a cabo en el territorio de otra clica de la misma pandilla. Existen, no obstante, lazos de solidaridad transnacional.

Más allá del Triángulo Norte, se ha identificado la presencia de estas maras en México, Estados Unidos y en menor medida, en Europa.

Destaca su presencia en Estados Unidos, cuyo gobierno definió en 2012 a la MS13 como «organización criminal transnacional», identificando su presencia también en la Costa Este. Se calcula que hay aproximadamente unos 10.000 miembros de la MS13 en Estados Unidos, responsables de algunos actos recientes de extrema violencia. Dichos actos han llamado recientemente la atención sobre la actividad de las maras en Estados Unidos, siendo esgrimidos por el presidente Donald Trump como una de las razones que justifican una política migratoria más restrictiva.

En el caso de **España**, la mara Salvatrucha consiguió desplegar hasta cinco «clicas» a partir de 2012, en Alicante, Barcelona, Madrid, Gerona y Tarragona. Su actividad se enfocó al blanqueo de dinero obtenido en El Salvador. En febrero de 2014, la operación «Cruasán», sería la primera gran operación contra las «maras» en España, deteniéndose a 35 mareros de varias nacionalidades y frustrando su intento de consolidación en España. Desde entonces, se producen de forma esporádica detenciones relacionadas. Son hechos aislados, pero indicativos del

⁷⁴ Palabras de un marero, citado en SAVENIJE, W (2004) «La mara Salvatrucha y el barrio 18 St. Fenómenos sociales transnacionales, respuestas represivas nacionales». Washington DC. Foreign Affairs en español. Abril-junio 2004.

interés de estas organizaciones por implantar sus «programas» en España como puerta de entrada a Europa, con el objetivo fundamentalmente del lavado de dinero⁷⁵.

3.5. Las mujeres en las maras

Aunque las maras están compuestas fundamentalmente por hombres, también existe una importante presencia de la mujer, pues son entre **el 20% o el 30% del total** de los miembros de las maras. Inicialmente el rol de las mujeres quedaba claramente sometido al hombre. Sin embargo, en los últimos tiempos ese rol parece haber cambiado⁷⁶.

Los motivos que llevan a las mujeres a unirse a las maras son similares a los de los hombres. Sin embargo, su entrada y rol en la mara puede diferir del de sus compañeros varones. En primer lugar, la forma en la que ingresa en la mara determina en mayor grado las tareas que tendrá que llevar a cabo⁷⁷.

El **ritual de iniciación** en el caso de las mujeres puede ser de tres tipos: soportar una paliza o matar a alguien solicitado por los jefes, al igual que sus compañeros, o una tercera opción consistente en una violación sexual en grupo, conocido como «trencito». Una cuarta forma de ingresar sería convertirse en la «jaina» (esposa o novia) de algún jefe de la clicas⁷⁸.

Aquellas mujeres que optan por el «trencito» difícilmente logran ser respetadas o ascender dentro de la organización. Suelen llevar a cabo tareas de índole doméstica para el resto de los miembros.

Aquellas que optan por entrar siguiendo el mismo rito que sus compañeros varones son incorporadas plenamente a la mara y tienen posibilidades de ascenso. «Para ellas, los jefes de la clicas tienen reservadas tareas que van desde el sicariato hasta «hacer de campanas» en lugares en los que miembros de la mara están

⁷⁵ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. (2017) «El problema de las maras y bandas latinas en España», en El problema de las «maras» y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Trabajo 04/2017. pp. 83-130.

⁷⁶ SAMPÓ, C. (2016) «El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen». Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos vol.16 no.2 Santiago dic. 2016. pp 127-142.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

delinquiendo, pasando por ser vigías de las esquinas o territorios controlados por la mara rival⁷⁹». Sin embargo, salvo excepciones, las mujeres no forman parte de la estructura de toma de decisiones.

En cuanto a aquellas que llegan a convertirse en «jainas» de algún jefe, acceden a una posición privilegiada que sin embargo también las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. «Esa posición también las convierte en un blanco para la pandilla rival, ya que al ser las mujeres de jefes de la clica, una manera de atacarlos o vengarse es a través de ellas⁸⁰».

A aquellas mujeres vinculadas a la mara por una relación con un jefe o un marero no se les suele permitir abandonar dicha relación sin el consentimiento del hombre. Muchas veces son un vínculo fundamental entre los jefes encarcelados y el mundo exterior, puesto que son las únicas autorizadas a visitarlos. Son, además, menos sospechosas a la hora de realizar ilícitos de cualquier tipo⁸¹.

La voluntad de abandonar la mara por parte de las mujeres parece proporcionalmente superior a la de los hombres, especialmente una vez se convierten en madres. Sin embargo, el temor a las consecuencias de abandonar la mara, que en el caso de las mujeres incluyen agresiones sexuales como mecanismo de control, hace que muchas decidan continuar. Como consecuencia, sus hijos quedan atrapados también en un ciclo de exclusión y violencia, con escasas posibilidades de crecer al margen de la organización.

⁷⁹ Ibid p. 5.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

4. FACTORES DE RIESGO

La violencia que afecta a los jóvenes en el Triángulo Norte es el resultado de un **complejo entramado de factores de riesgo** que incluyen el ámbito familiar, el entorno comunitario, la falta de mecanismos de inclusión social y entornos sociales adversos.

Así, las maras no pueden entenderse solo como un sinónimo de violencia y crimen. «Detrás subyacen la exclusión social, la baja inversión pública y privada para dar oportunidades a miles de jóvenes que, ante la falta de protección, encuentran en la mara un sentido de pertenencia. Los vacíos producto de la ausencia o limitada presencia del Estado en los territorios, han sido gradualmente llenados por otro tipo de leyes, las de las maras⁸²».

La CEPAL utiliza el «**modelo ecológico de la violencia**» de la **Organización Mundial de la Salud** que permite estructurar el complejo contexto de violencia que afecta a la juventud en América Latina y el Caribe. Conocerlo resulta muy necesario a la hora de diagnosticar la causa de la persistencia de la violencia en la región, con el fin de planificar políticas coherentes y efectivas. Este marco clasifica distintos factores de riesgo en cuatro niveles: sociedad, comunidad, relaciones interpersonales e individuo.

4.1. El nivel societario

Los factores de riesgo del nivel societario se refieren a los sistemas e instituciones que en última instancia afectan la toma de decisiones individuales, pero

⁸² Ibid. p. 9.

con los cuales las personas no tienen un contacto directo⁸³. Estos factores pueden incluir las condiciones socioeconómicas generales de un país, el nivel de desempleo, los medios de comunicación, las leyes, y las normas culturales.

Cultura de la violencia: Sistema de normas, valores y actitudes que permite, fomenta y justifica el uso de la violencia a la hora de resolver problemas. En el caso de Centroamérica, el legado de las guerras civiles que acabaron en los años noventa pueden haber influido en esta cuestión. Un ejemplo de la prevalencia de la cultura de violencia en Centroamérica es una estadística de El Salvador, que establece que según la Policía Nacional Civil, más del 65% de los homicidios que tienen lugar en el país son resultado de la ‘violencia social’, que incluye peleas callejeras o violencia intrafamiliar⁸⁴.

Cultura de la masculinidad que favorece la violencia: en Centroamérica parece existir una cultura de la masculinidad, no exclusiva de esta región, que favorece las actuaciones violentas y la exposición al riesgo como forma de reafirmar la identidad masculina. Los altos índices de violencia de género de la región bien podrían ser consecuencia de ello.

Pobreza y desigualdad: Según el Banco Mundial, no existe una relación causal entre pobreza y violencia. Sin embargo, la desigualdad de ingresos es identificada como una fuente de mayores tasas de crimen y violencia, especialmente entre los jóvenes⁸⁵. La desigualdad genera frustración, exclusión y agravio comparativo entre los jóvenes más desfavorecidos, que ven frustradas sus expectativas de progreso social frente a aquellos en mejor situación. «En promedio, de los tres Estados, el 20% de la población más rica concentra más de la mitad del ingreso nacional, circunstancia que no ha cambiado durante la última década⁸⁶».

La pobreza, no obstante, también está relacionada con comportamientos de riesgo, como el abandono de la escuela. A pesar de que los índices de pobreza mejoraron entre 2000 y 2010, más de la mitad de la población del Triángulo Norte permanece en la pobreza, especialmente en Honduras y Guatemala⁸⁷.

⁸³ BANCO MUNDIAL (2010) «Crimen y violencia en Centroamérica» (Vol. 2). Documento del Banco Mundial. P. 57 (En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2744/567810P-09570401white0cover01PUBLIC1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>).

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid. p. 58.

⁸⁶ DEVIA-GARZÓN, C.; ORTEGA-AVELLANEDA, D; NIÑO-PÉREZ, J. (2016) Op. cit.

⁸⁷ Ibid.

También se ha observado que las pandillas no aparecen en los barrios integrados por las familias más pobres, sino en las comunidades que muestran un mayor abandono por el Estado —falta de infraestructuras, carencia de servicios públicos⁸⁸—.

Por otro lado, el PNUD recuerda que si bien los dos países que tienen tasas más altas de homicidios —El Salvador y Honduras— también presentan elevados índices de pobreza, otros países con similares índices de pobreza, como Bolivia o Paraguay, se encuentran entre los países con tasas de homicidio más bajas de la región⁸⁹.

Urbanización rápida e incontrolada: Según el Banco Mundial, las ciudades cuya población ha experimentado crecimientos repentinos han padecido un grado mayor de violencia como resultado de la desorganización y la escasa planificación urbana⁹⁰.

Investigaciones sobre las maras realizada en El Salvador, por ejemplo, revelaron que éstas crecen más en los entornos que se caracterizan por la sobrepoblación, la falta de instalaciones recreativas públicas y la falta de servicios básicos adecuados⁹¹. «Los estudios muestran que la incorporación de campos deportivos, centros comunitarios, y parques está más desarrollada en ciudades con menos problemas de maras, mientras que en las ciudades donde proliferan las maras, en lugar de instalaciones recreativas se encuentran bares, cantinas, lugares para apostar dinero, y prostíbulos⁹²».

Desempleo e inactividad juvenil: El desempleo juvenil y los altos índices de inactividad juvenil (jóvenes que ni estudian ni trabajan) se relaciona con una mayor probabilidad de que los jóvenes se acerquen al crimen y la violencia⁹³. En Guatemala y Honduras los jóvenes constituyen más de la mitad de todos los desempleados, mientras que en El Salvador son más del 40%⁹⁴. En cuanto a la tasa de inactividad juvenil, se acerca al 30% en los tres países, siendo la más alta

⁸⁸ BANCO MUNDIAL (2010) p. 58.

⁸⁹ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit. p. 28.

⁹⁰ BANCO MUNDIAL (2010) Op. cit. p. 58.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ DEVIA-GARZÓN, C.; ORTEGA-AVELLANEDA, D; NIÑO-PÉREZ, J. (2016) Op. cit.

de América Latina⁹⁵. Dado que el mercado laboral y el sistema educativo son los espacios más importantes de inclusión, la ruptura de los vínculos con esas dos instituciones condiciona a los jóvenes a reproducir su situación de pobreza y exclusión, los hace más vulnerables a la violencia. La ausencia de espacios de ocio alternativos agrava la situación de marginación y la probabilidad exponerse a otros factores de riesgo como el consumo de drogas.

Migración: Según el Banco Mundial, desde principios de los años 2000 hubo una clara tendencia a que uno de los dos padres de las familias centroamericanas emigrara hacia los Estados Unidos, dejando a los niños con otros miembros de la familia o amigos⁹⁶. «La conexión hijos-padres es uno de los mayores factores de protección ante los comportamientos de riesgo, incluyendo el crimen y la violencia⁹⁷». Por ello, el elevado número de niños centroamericanos sin apoyo de sus padres puede ser considerado como un factor detonante de su ingreso a las maras.

El sentirse abandonados por los dos padres también puede generar un sentimiento de cólera, que puede conducir a actos de crimen y de violencia⁹⁸.

Tráfico de drogas: El Triángulo Norte se ha convertido, como se ha visto, en una zona de tránsito de droga, por lo que el contrabando, la venta y el consumo han aumentado. Las drogas y la violencia se vinculan de tres maneras principales: el estado alterado que genera su uso puede causar pérdida del control y comportamiento violento; la drogodependencia, que a menudo lleva a las personas jóvenes a involucrarse en actividades delictivas como una forma de sustentar sus adicciones a las drogas; y la participación de los miembros de maras en redes de narcotráfico y crimen organizado⁹⁹.

4.2. El nivel comunitario

Los factores de riesgo a nivel comunitario son aquellos asociados a ciertas instituciones que rodean a los jóvenes, como las escuelas, los barrios, y la poli-

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ BANCO MUNDIAL (2010) Op. cit. p. 59.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

cía. La conexión con la escuela, en particular, ha probado ser uno de los factores de protección más importantes en la prevención del comportamiento de riesgo entre los jóvenes¹⁰⁰.

Bajos índices de inscripción y conclusión de la escuela secundaria: La violencia juvenil se correlaciona con niveles más bajos de educación, debido al bajo costo que supone el adoptar una conducta delictiva, a la ausencia de influencias sociales positivas por parte de profesores y compañeros; y al recurso a la delincuencia como alternativa de ingresos para los jóvenes sin formación¹⁰¹.

No obstante, conviene recalcar que las tasas de matriculación en secundaria han aumentado significativamente en Centroamérica en las últimas décadas¹⁰².

Violencia en las escuelas: Aunque se ha demostrado que las escuelas sirven como un importante factor de protección, también pueden ser un escenario de violencia¹⁰³. La penetración de las maras en las escuelas, convertidas en ocasiones en lugares de reclutamiento, extorsión y amenaza, resulta así especialmente preocupante. Además dicha penetración deriva en el abandono escolar, la petición de traslado de profesores y el cierre de los centros en sus jornadas nocturnas¹⁰⁴, redundando negativamente en la educación de los jóvenes más vulnerables económicamente.

Disponibilidad de armas de fuego: El número de armas de fuego en circulación tiene un efecto directo sobre la capacidad de las personas en riesgo de violencia para obtener armas, legítima o ilegítimamente¹⁰⁵. Además, la tenencia de armas puede acelerar la violencia, su falta de control por parte del Estado debilita el monopolio del uso de la fuerza que éste debe ostentar, genera un aumento de la percepción de inseguridad por la población e incide en las tasas de mortalidad.

En Centroamérica, se estima que hay más de 3 millones de armas ligeras legales e ilegales en circulación, con una proporción mucho más elevada de posesión ilícita que legítima¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Ibid. p. 60.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ GARCÍA BRAVO, R. (2013) Op. cit.

¹⁰⁵ BANCO MUNDIAL (2010) Op. cit. p 63.

¹⁰⁶ Ibid.

Entre el 65% y 70% de todos los homicidios denunciados se cometen con armas de fuego, una proporción mucho más alta que la mundial, que ronda el 32%¹⁰⁷.

4.3. Nivel relacional/interpersonal

Los factores interpersonales de riesgo se refieren a las relaciones que los jóvenes tienen con miembros de su familia, amigos, parejas íntimas, maestros, y sus pares¹⁰⁸.

Pobreza en el hogar: Aunque el hecho de ser parte de una familia que tiene un ingreso mayor no garantiza que un joven no se involucre en un comportamiento delictivo y violento, sí reduce dicha probabilidad e incrementa la capacidad de la familia de evitar un comportamiento negativo. Por ejemplo, la pobreza dentro de un hogar puede causar que uno o ambos padres emigren, o que alguno de ellos se ausente de la casa por muchas horas, dificultando la conexión familiar¹⁰⁹.

El hecho de pertenecer a un hogar pobre también conduce a un joven a querer intentar ayudar al hogar con ingresos adicionales, involucrándose por ejemplo en el comercio ilegal de drogas o en las propias maras¹¹⁰.

Familias disfuncionales: Los niños y los jóvenes que experimentan u observan un comportamiento violento en el hogar son más propensos a adoptar un comportamiento violento¹¹¹. En una encuesta sobre miembros de maras realizada por Save the Children en 2002, el 38% afirmó que fueron golpeados o abusados de manera regular mientras crecían. De este grupo, el 13,5% era golpeado diariamente¹¹².

Compañeros que son miembros de maras: las relaciones establecidas con compañeros que son miembros de maras o jóvenes con antecedentes penales generalmente tienen un impacto significativo en la decisión de una persona joven de unirse a una pandilla¹¹³.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid p. 64.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

4.4. Nivel individual

Los factores de riesgo de nivel individual generalmente incluyen aquellos factores relacionados con la naturaleza cognitiva, fisiológica y comportamental de la persona, que generalmente se determinan durante las primeras etapas del crecimiento¹¹⁴.

Abuso del alcohol: El abuso de alcohol es un factor de riesgo tanto para ser víctima como para el autor de violencia juvenil. El alcohol reduce el autocontrol y puede aumentar la probabilidad del recurso a la violencia¹¹⁵. Según el Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del PNUD, casi el 60% de las personas que están en las cárceles cometieron delitos cuando habían consumido alcohol¹¹⁶. La alta tenencia de armas en la región, combinado con este factor, supone un peligro aún mayor.

Ser una víctima de la violencia o testigo de ella puede, por otro lado, conducir a un consumo destructivo de alcohol.

Falta de identidad: Muchas personas jóvenes se unen a maras debido a la ausencia de modelos positivos a seguir¹¹⁷. En Centroamérica, ingresar en una pandilla se convierte en una opción de socialización y de encuentro de un sentido de pertenencia a una comunidad con valores compartidos, reconocimiento y respeto, así como una opción de futuro.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe (2013). Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹¹⁷ BANCO MUNDIAL (2010) Op. cit. p 64.

5. CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN EL TRIÁNGULO NORTE

La consecuencia más evidente de la violencia, especialmente aquella vinculada a la juventud, es la pérdida de vidas y el consecuente sufrimiento que ello conlleva. Pero además, supone un **problema clave para el desarrollo** de los países centroamericanos.

La vulnerabilidad de la juventud respecto a la violencia supone un **riesgo de especial índole**, puesto que la población joven es la más productiva laboralmente y es, a su vez, la más afectada por la violencia y sus consecuencias. La muerte, el encarcelamiento o la emigración de los jóvenes suponen importantes **pérdidas de capital humano** para estos países. La violencia tiene, asimismo, un importante **coste económico y social**, pues debilita el crecimiento económico, perjudica el clima de inversiones y provoca una desviación de recursos que podrían destinarse a fomentar el desarrollo hacia políticas represivas o a gastos desproporcionados en materia de seguridad, que además no siempre cumplen con las expectativas previstas. **Más allá del crecimiento económico**, la violencia, especialmente la violencia derivada de las maras, tiene graves consecuencias sobre la población que habita sus territorios. Los desplazamientos forzados, la migración, la desconfianza en las instituciones gubernamentales o la estigmatización de la juventud son, como se verá, algunas de ellas.

5.1. Costes económicos

En el caso del **Triángulo Norte**, el coste económico de la violencia es especialmente grave. Las perspectivas de crecimiento de estos países para el

año 2018 continúan siendo superiores a la media regional según la CEPAL¹¹⁸ y son clasificados por el PNUD como países de desarrollo humano medio. Sin embargo, según sus Índices de Desarrollo Humano siguen estando por debajo de la media, ocupando junto a Bolivia, Nicaragua y Haití, los últimos escalones de la región.

Según el Banco Mundial, una reducción del 10% en el índice de homicidios podría incrementar el ingreso per cápita anual hasta en un 1% en El Salvador y un 0,7% en Guatemala y Honduras¹¹⁹.

Para entender mejor la importancia del coste económico del crimen y la violencia pueden observarse algunos datos relativos al **gasto público regional en seguridad**. Por ejemplo, si se compara dicho gasto en América Latina con el de otros sectores, la media de los gastos gubernamentales por delitos representan alrededor de una tercera parte de las cantidades destinadas a educación y salud; un gasto similar al empleado en infraestructuras en la región y un gasto aproximadamente igual a la porción de los ingresos de la región que va al 30% más pobre de la población¹²⁰. Se trata, por tanto, de una cuestión que genera pérdidas directas de bienestar y una **desviación excesiva de recursos** que no pueden invertirse en sectores igualmente relevantes para el desarrollo, como la educación, la salud, la protección social o las políticas de empleo.

De estos tres países, **Honduras** es el país que incurre en la mayor cantidad de costes relacionados con el crimen de toda la región latinoamericana, pudiendo llegar hasta el **6,5%** de su PIB¹²¹. **El Salvador** ocupa el segundo puesto, con un **6,16%** de su PIB, el doble que el caso de **Guatemala**, que ocupa el puesto número once en la región, con un **3,04%** de su PIB¹²².

Estos costes incluyen tanto los gastos en los que incurren los **gobiernos**, especialmente en materia de prestación de servicios policiales, sistema judicial y administración de prisiones; como los **gastos del sector privado y de los hogares**.

¹¹⁸ El crecimiento anual esperado para Honduras es del 4,1% del PIB, para Guatemala el 3,3% del PIB y para El Salvador el 2,4%. La media para América Latina y el Caribe sería de 2,2%.

¹¹⁹ JAITMAN, L. y TORRE, I. (2017), Op, cit. p. 6.

¹²⁰ PASTOR, M. L. (2017) Op. cit. p 5.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

Los **gastos derivados de la administración de prisiones** son especialmente llamativos en el caso de los tres países estudiados. «El Salvador tiene la tasa más alta de encarcelamiento de América Latina, con 519 reclusos por cada 100.000 habitantes. Guatemala tiene la tercera más baja, con 122 reclusos por cada 100 .000 habitantes —lo que no impide que al igual que los otros dos países, tenga una alta tasa de hacinamiento —y Honduras se encuentra algo por debajo de la media regional, con 188 reclusos por cada 100 000 habitantes¹²³».

Los costes de la violencia sobre el sector privado son igualmente preocupantes. Honduras y El Salvador son los dos países de América Latina cuyo sector privado se ve más afectado por el crimen; Guatemala ocupa el cuarto puesto¹²⁴. Una de las manifestaciones del coste de la violencia para empresas y familias es el gasto privado en seguridad, siendo Honduras y El Salvador, de nuevo, los dos países de América Latina que registran mayores gastos, llegando en el caso de Honduras a doblar el promedio regional¹²⁵. Por otro lado, las **pequeñas y medianas empresas** son especialmente vulnerables a la extorsión de las maras, a la vez que tienen menos recursos para hacerles frente. Según el Consejo Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador, «siete de cada diez tiendas se ven forzadas a cerrar a la semana a causa de las extorsiones¹²⁶». La violencia influye negativamente en el clima de inversiones, a causa del temor a las pérdidas causadas por la actividad criminal, a la desviación de recursos hacia la prevención de la violencia y a la pérdida de productividad derivada del miedo por la seguridad personal de los trabajadores¹²⁷.

A ello se añaden **costes económicos más difíciles de cuantificar** que incluyen los costes sociales en términos de calidad de vida, los ingresos perdidos o no generados por las víctimas de la violencia —generalmente hombres en edad laboral, el sector más productivo de la población —y también por la población carcelaria, especialmente alta en estos países, también formada mayoritariamente por hombres entre 15 y 30 años¹²⁸. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, El Salvador pierde alrededor de un 0,40% de su PIB debido a la reclusión

¹²³ PASTOR, M. L. (2017) Op. cit. p 5.

¹²⁴ THE ECONOMIST «The gangs that cost 16% of GDP» (21 mayo 2016).

¹²⁵ JAITMAN, L. y TORRE, I. (2017) Op. cit. p. 24.

¹²⁶ THE ECONOMIST «The gangs that cost 16% of GDP» (21 mayo 2016).

¹²⁷ BANCO MUNDIAL (2011) Op. cit.

¹²⁸ PASTOR, M. L. (2017) Op. cit. p 5.

de personas en edad laboral. Guatemala, país que como se ha visto tiene una tasa de encarcelamiento menor a la media regional, pierde un 0,07% de su PIB¹²⁹.

5.2. Costes en materia de gobernanza y Estado de Derecho

Los altos niveles de violencia e inseguridad no solo impactan sobre la economía, sino que también **debilitan la legitimidad de las instituciones de gobierno**. Ello se debe a distintos factores, entre los que se encuentran la incapacidad del Estado para solucionar y prevenir la violencia, así como los altos índices de corrupción e impunidad, fruto en ocasiones de la infiltración de las organizaciones criminales y las maras en instituciones como la policía o el sistema judicial. Según el último Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, publicado en 2017, Guatemala, Honduras y El Salvador ocuparían respectivamente los puestos 143, 135 y 112 de un total de 180 países¹³⁰.

En los tres países del Triángulo Norte **la impunidad** supone un gran desafío. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, «en estos países se resuelven alrededor de 20 de cada 100 casos denunciados en comparación con el promedio de resolución para América Latina, que es de 24, siendo de 43 el promedio mundial¹³¹». Estas cifras afectan negativamente la confianza de la población en las instituciones de justicia. Así, en 2015, el 68% de los encuestados en los tres países señaló tener poca o ninguna confianza en la policía; y el 74,4% manifestó tener poca o ninguna confianza en el sistema judicial¹³².

Dado que el Estado de Derecho y el acceso a la justicia son dos elementos fundamentales de los sistemas democráticos, esta pérdida de legitimidad supone un difícil desafío para la buena gobernanza en Centroamérica.

¹²⁹ JAITMAN, L. y TORRE, I. (2017) Op. cit. p. 24.

¹³⁰ Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International.

¹³¹ GRANGUILLHOME, R. (2017). Op. cit. p 71.

¹³² Ibid.

5.3. Impacto sobre la «población civil» y la convivencia

Como se ha mencionado, la **vertiente territorial** de las maras resulta clave tanto en su relación con la mara rival y la formación de su identidad, como en lo que se refiere a su fuente de recursos económicos. Ello afecta indudablemente a la «población civil» —población ajena a las maras— que habita dichos territorios. Las comunidades quedan divididas entre sí a causa de la desconfianza entre maras rivales y aisladas o excluidas del resto del territorio.

En algunas ocasiones, con el fin de lograr una mayor aceptación por parte de la comunidad, las maras llevan a cabo tareas de provisión de seguridad, mediación de conflictos e incluso trabajos comunitarios en ausencia del Estado. Sin embargo, es más frecuente el uso del **miedo como instrumento de control** del cumplimiento de los códigos y reglas que rigen el barrio. Se establece así una suerte de *pax mafiosa* en la que la población civil se ve seriamente perjudicada. En efecto, los habitantes del barrio no pueden moverse libremente más allá de los límites controlados por cada mara, se ven obligados a pagar los «peajes» o extorsiones, se arriesgan a ser víctimas colaterales del fuego cruzado entre las maras rivales o incluso a ser ejecutados si no respetan el código impuesto de «ver, oír y callar».

Esta situación genera habitualmente la **estigmatización y marginación** de barrios enteros en los que la policía y otros servicios sociales no pueden adentrarse. La población en su conjunto entra así en un **ciclo de exclusión** que refuerza el recurso a la migración, a la integración en pandillas o en el sector laboral informal.

Los **jóvenes** de estos barrios son aún más vulnerables, en tanto corren el riesgo de ser reclutados de forma voluntaria o forzosa. No es infrecuente el uso de niños menores de 12 años, aún no miembros plenos de las maras, para realizar pequeñas tareas sin levantar sospechas de las autoridades o como vigilantes. En el caso de las **niñas y adolescentes**, el riesgo de ser víctimas de abusos y violencia sexual es considerablemente mayor.

5.4. Desplazamiento forzoso, migración y deportación

La violencia y la búsqueda de mejores condiciones económicas —dos cuestiones que como se ha visto están íntimamente relacionadas— están a su vez

significativamente relacionadas con la intención de migrar. En efecto, los tres países del Triángulo Norte son los que tienen mayores índices de delincuencia en la región y al mismo tiempo, son el país de origen del mayor número de migrantes hacia México y Estados Unidos¹³³. En Honduras, por ejemplo, se calcula que aproximadamente 80.000 jóvenes emigran hacia Estados Unidos anualmente.

Entre las causas que mueven a la juventud centroamericana a **migrar** se encuentra, por tanto, no solo la búsqueda de mejores oportunidades económicas, sino también el miedo y las presiones por entrar en las maras, la resistencia a las demandas de extorsión o el clima general de inseguridad. Muestra de ello es el hecho de que entre 2011 y 2017 se recibieran más de 350.000 solicitudes de asilo de centroamericanos en Estados Unidos, 130.000 de ellas solo en 2017¹³⁴.

La violencia está incidiendo gravemente en el **desplazamiento forzado en el interior** de los países. Tradicionalmente era la apropiación de la tierra por grupos de narcotraficantes en el ámbito rural el fenómeno que más desplazamiento interno generaba en estos países. Sin embargo, desde hace unos años existe también una manifestación urbana de este fenómeno, con el desplazamiento forzoso de familias por parte de las maras con el fin de hacerse con viviendas situadas estratégicamente¹³⁵. En un informe elaborado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes en 2012 se señala que «los desplazamientos forzados generados por las maras en El Salvador se están generalizando a gran parte del territorio nacional¹³⁶».

Estos procesos migratorios no solo representan una fuga de capital humano, sino que en muchas ocasiones estos jóvenes son **deportados**, devueltos a sus países de origen. El Salvador, Guatemala y Honduras ocupan respectivamente el segundo, tercer y cuarto lugar en cifra de personas deportadas¹³⁷. El caso de Estados Unidos es el más relevante, pues las deportaciones han aumentado de forma constante, pasando de 165.168 personas en 2002 a 391 953 en 2011. Entre los años 2016 y 2017, según The Economist, las deportaciones se redujeron pero se

¹³³ JIMÉNEZ, E. V. (2017). «La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento». *Papel Político*, 21(1), 167-196.

¹³⁴ GRANGUILLHOME, R. (2017). Op. cit. p 71.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 23.

¹³⁷ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit. p. 23.

hicieron menos selectivas, afectando en mayor medida a personas con un mayor arraigo en Estados Unidos que en años anteriores¹³⁸. La voluntad del gobierno actual de Estados Unidos de endurecer la política migratoria podría generar de nuevo un mayor aumento de las deportaciones.

Los jóvenes deportados retornan a contextos de inseguridad económica y social, encuentran mayores dificultades a la hora de acceder a programas de educación y servicios sociales, se enfrentan a la discriminación en una situación de desarraigo personal y frustración. En definitiva, vuelven al país en una situación de mayor exclusión que cuando se fueron.

5.5. Estigmatización de la juventud

La percepción general entre los ciudadanos centroamericanos sigue siendo que los miembros de las maras juveniles son los principales responsables de la violencia. Asimismo, los **medios de comunicación** han generado, en ocasiones, un sobredimensionamiento del problema, vinculando por ejemplo las pandillas a los jóvenes deportados, cuando según el Banco Mundial tan solo un pequeño porcentaje de los mismos optaron por integrarse en las pandillas.

«Los medios de comunicación en Centroamérica parecen haber tendido a la estigmatización del joven varón, urbano, y de sectores populares como potencial amenaza y signo de violencia, al resaltar las conductas violentas de algunos jóvenes¹³⁹» a la vez que daban poca cobertura a las actividades positivas que realiza la mayoría de los jóvenes en estos países. En consecuencia, se agrava la situación de exclusión de los jóvenes más vulnerables.

¹³⁸ THE ECONOMIST (2017) «Donald Trump is deporting fewer people than Barack Obama did». 14 diciembre 2017.

¹³⁹ Ibid.

6. EVOLUCIÓN DE LAS REACCIONES NACIONALES: MANO DURA, TREGUA, SEGURIDAD INTEGRAL.

6.1. Las políticas de mano dura

Las primeras reacciones al aumento de la violencia proveniente de las maras fueron las ya mencionadas **políticas de mano dura**. Se trataba de planes estatales de carácter represivo establecidos a partir del año 2003. Con carácter general, estas políticas consistían en reformas más duras del código penal, identificación de nuevos delitos, aumento de la duración de las penas de prisión, aumento del número de detenciones o la agilización de los procesos.

El plan «Mano dura» en **El Salvador**, durante la presidencia de Francisco Flores, buscaba utilizar el poder policial como medida represiva, llevando a cabo encarcelamientos masivos y promulgando la primera «Ley antimaras», que limitaba la financiación y el tránsito de pandillas en el país. La Corte Suprema de El Salvador acabaría declarándola inconstitucional¹⁴⁰. En 2004 el presidente Elías Antonio Saca propuso el Plan «Súper mano dura», en la misma dirección. El resultado de ambas políticas fue un aumento del número de detenidos, el hacinamiento en las cárceles y un aumento de la violencia, que se tradujo en un incremento del número de homicidios¹⁴¹. **Honduras** seguiría el mismo camino

¹⁴⁰ La Ley Antimaras de 2003 fue considerada como inconstitucional, pues afirmaba que pertenecer a una pandilla era un delito; sin embargo, esta afirmación violaría el artículo 12 de la Constitución Nacional de El Salvador que afirma que «a toda persona que se le impute un delito, se presumirá inocente hasta que se le demuestre culpabilidad».

¹⁴¹ 2.172 homicidios en 2003, 2 762 en 2004, 3 825 en 2005.

que El Salvador, con la llamada «Operación Libertad azul»; y **Guatemala** establecería el «Plan Escoba», con similares resultados: hacinamiento en las cárceles e incremento de la violencia.

Otro de los problemas derivados de la aplicación de estas políticas fue el **uso indiscriminado** de la «mano dura», que dio lugar a una persecución basada en criterios como la ostentación de ciertos tatuajes vinculados a la cultura de las maras. Ello supuso en algunos casos la vulneración del principio de presunción de inocencia, pues algunos jóvenes y menores fueron arrestados y enjuiciados por la mera sospecha de pertenecer a una pandilla¹⁴².

6.2. La tregua en El Salvador

Fracasados los planes represivos anteriores, el presidente Mauricio Funes (2009-2013) llevaría a cabo un cambio de política. A partir de 2009 establecería una «Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia» más orientada hacia la prevención y la reinserción. En el marco de ese cambio de enfoque—que se analizará más adelante— se propiciaría **una tregua** entre las dos maras principales, con el fin reducir los homicidios en el año 2012, con el aval de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los líderes de las pandillas emitieron comunicados oficiales expresando su responsabilidad en la violencia que asolaba al país y solicitando que se les permitiera contribuir a la pacificación de El Salvador¹⁴³. También llevaron a cabo actos simbólicos, como la entrega de armas. Buscaban, según afirmaron, oportunidades de reinserción social y económica para los miembros de las pandillas, así como un mejor trato en las cárceles. Como afirmaría un marero entrevistado en 2015, no dejarían de ser pandilleros, «pero ahora a quienes quieren serlo no les damos armas, buscamos convertirnos en personas productivas y respetables en las comunidades»¹⁴⁴.

¹⁴² DEVIA-GARZÓN, C.; ORTEGA-AVELLANEDA, D; NIÑO-PÉREZ, J. (2016). «Violencia estructural en el Triángulo Norte centroamericano». *Revista logos ciencia & tecnología*.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ MURCIA, W. (2015) *Op. cit.* p. 31.

La tregua duraría dos años, pero el resultado no fue el deseado. Se produjo un **descenso de los homicidios, pero también un aumento de las extorsiones y de las desapariciones**¹⁴⁵. El gobierno y la OEA anunciaron la caída oficial de los homicidios en más de un 40%; El Salvador pasó de tener una tasa de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011 a una de 41 en 2012¹⁴⁶. Sin embargo, el Instituto de Medicina Legal¹⁴⁷ de El Salvador informaba de un número de desaparecidos superior a 800 personas¹⁴⁸.

Por otro lado, las maras utilizarían esos dos años de tregua para rearmarse, reorganizarse y establecer lazos más estrechos con otras redes criminales¹⁴⁹. Además, entenderían su capacidad de generar violencia como un **incremento de su poder de negociación**. «Así y empoderadas por su capacidad de negociar de igual a igual con el gobierno, las pandillas llegaron a entender por vez primera su verdadera fuerza política. Cuando comprobaron que incluso sus demandas más absurdas (disponibilidad de prostitutas en las cárceles, comunicaciones por telefonía móvil sin obstáculos, retiro de la policía del interior de las cárceles) podían conseguirse si dejaban suficientes cadáveres en las calles, las pandillas redescubrieron su herramienta básica de negociación: los homicidios»¹⁵⁰.

Las reacciones respecto al éxito y conveniencia de la tregua no fueron homogéneas. «Desde la Iglesia Católica, que jugó un rol clave en todo el proceso, se llegó a considerar la tregua como «un milagro»¹⁵¹. Para el Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA¹⁵², Adam Blackwell, la tregua constituía «un paso de largo plazo en la construcción de la paz»¹⁵³. No obstante, la tregua no contó con el apoyo de la mayoría de la opinión pública del país, debido a la falta de transparencia y a las reticencias que generaba la negociación con criminales. Los resultados de una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública

¹⁴⁵ PASTOR, M.L (2017), «El coste de la violencia en el Triángulo norte de Centroamérica». Documento informativo 21 de marzo 2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.

¹⁴⁶ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 30.

¹⁴⁷ Organismo forense bajo la autoridad de la Suprema Corte de El Salvador.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ FARAH, D. (2016) Op. cit.

¹⁵⁰ PASTOR, M.L (2017) Op. cit. p. 34.

¹⁵¹ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 32.

¹⁵² La tregua recibió el respaldo público de la OEA con la constitución de un «Grupo Asesor Transnacional de Apoyo al Proceso de Paz en El Salvador».

¹⁵³ Ibid.

de 2013 indicaban que un 83% de la población confiaba poco o nada en la tregua entre pandillas y solo un 26% creía que la tregua estaba contribuyendo a la reducción de la violencia¹⁵⁴.

El final de la tregua llegaría en 2014, con un alza de las tasas de homicidios. El gobierno del presidente Sánchez Céren señaló en 2015 que no se volvería «al esquema de entenderse y de negociar con las pandillas porque eso está al margen de la ley. Los pandilleros se han puesto al margen de la ley (...) y por tanto nuestra obligación es perseguirlos»¹⁵⁵. Se revocarían, además, las medidas tomadas a raíz de la tregua, devolviendo a los líderes de las pandillas a cárceles de mayor seguridad.

Los resultados de la tregua fueron, en definitiva, una disminución de la tasa de homicidios menos relevante de la esperada y una toma de conciencia por parte de las maras de su poder de negociación frente al gobierno. Además, no se basó en una estrategia institucional que abordara la cuestión de la violencia de las maras desde un punto de vista integral y complejo, sino en una búsqueda urgente de la disminución de la tasa de homicidios. Es cierto que, como se verá, se llevarían a cabo algunas iniciativas dirigidas a la prevención, como los «Municipios libres de violencia»¹⁵⁶, que sin embargo no lograrían convencer a la opinión pública. Por el contrario, parece que la población entendió la tregua como un exceso de concesiones injustificadas.

En **Honduras** comenzaría en el año 2013 un inicio de diálogo con las maras, con el objetivo de seguir el ejemplo de El Salvador, que finalmente no saldría adelante. Por otro lado, en enero de 2017, la Mara Salvatrucha propuso al gobierno salvadoreño el inicio de una mesa de diálogo, tomando como ejemplo el proceso de diálogo con las FARC en Colombia. El gobierno salvadoreño, sin embargo, se opuso a un nuevo intento de negociación con las pandillas¹⁵⁷.

¹⁵⁴ IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (2014), La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas entre pandillas. 1ª Edición, UCA, San Salvador.

¹⁵⁵ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 33.

¹⁵⁶ Se involucró a los gobiernos locales en el desarrollo de acciones con las comunidades (incluyendo pandillas) para prevenir la violencia.

¹⁵⁷ El ministro de Justicia, Mauricio Ramírez Landaverde, aseguró a EL PAÍS que el Gobierno no negociaría «con criminales». «Nos apegamos a las leyes del país. Es nuestra determinación». El País, 13 de enero 2017.

6.3. Cambio de enfoque: hacia políticas más integrales de seguridad ciudadana

A partir del año 2009 comienza a observarse un cambio de enfoque en las políticas de seguridad relativas a la actividad de las maras en los tres países del Triángulo Norte, dada la falta de eficacia de las políticas de mano dura. Comienzan entonces a implementarse políticas más integrales de seguridad ciudadana que incluían programas de **prevención de la violencia y de inclusión social de la juventud**. Políticas que entienden la necesidad de abordar la cuestión teniendo en cuenta los **factores de riesgo** ya analizados; especialmente el desarrollo socioeconómico, la migración y la pérdida del tejido social y familiar y la debilidad institucional.

Entre los primeros ejemplos de este nuevo enfoque pueden citarse:

La **Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia (2010) en El Salvador**, con énfasis en cinco ejes fundamentales: la prevención, el control del delito, la reinserción social, el fortalecimiento institucional y la atención a las víctimas^{158 159}.

En **Guatemala**, El documento del gobierno denominado «**Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035**» con énfasis en la prevención, investigación, sanción y reinserción social¹⁶⁰.

En Honduras, puede destacarse la «**Política nacional de prevención de la violencia hacia la niñez y juventud**» de 2012 o «**la política integral de convivencia y seguridad ciudadana**» de 2011.

Dentro de estas nuevas estrategias, destacan especialmente los esfuerzos en materia de **prevención local de la violencia**. Se trata de estrategias que abordan factores de riesgo y cuyos resultados se observan a más corto plazo que otras medidas de prevención que se verán más adelante. Puede subrayarse el caso de la «**Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a los muni-**

¹⁵⁸ Ibid. p. 34.

¹⁵⁹ El enfoque anterior, sin embargo, no fue totalmente descartado. En 2010, como respuesta a un atentado del Barrio 18 contra un autobús en el que murieron 14 personas, se aprueba la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal. Dicha ley establecía la ilegalización de todas las pandillas y maras. Tendría, sin embargo, una aplicación breve.

¹⁶⁰ PASTOR, M.L. (2017) Op. cit. p. 35.

cipios» de El Salvador. Esta estrategia combina la política de seguridad con la política de desarrollo territorial, coordinando esfuerzos entre gobierno central, municipal y sociedad civil. Ello se puso en práctica a través de iniciativas como los «Municipios libres de violencia» focalizadas en áreas con altos niveles de violencia y presencia de maras, con el objetivo de romper la dinámica de violencia y estigmatización de la juventud desde la perspectiva local, más cercana al ciudadano¹⁶¹.

¹⁶¹ MURCIA, W. (2015) Op. cit. p. 31.

7. PANORAMA GENERAL DE LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

Este nuevo enfoque puede observarse a través de las leyes y políticas que atañen a la juventud, adolescencia y niñez, así como a los planes y políticas de juventud, inclusión social, prevención de la violencia y desarrollo. Por ello, merece la pena analizar de forma sintética, algunas de sus características generales.

7.1. Contexto normativo y políticas en materia de inclusión social juvenil

- *Leyes de juventud*

Tanto Honduras —en el año 2005— como El Salvador —en el año 2013— han aprobado leyes relativas a la juventud. Guatemala, en cambio, no dispone de un instrumento legal para promover el desarrollo de la juventud, puesto que aunque una iniciativa fue propuesta en 2008, todavía no ha sido aprobada¹⁶².

Estas leyes promueven «la inclusión social de la juventud a través del ejercicio de derechos tales como el derecho a un empleo digno, el derecho a una educación de calidad o el derecho a la salud, entre otros. También se promueve

¹⁶² Numerosos organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional (entre ellos el PNUD, la Coordinadora Juventud por Guatemala, el Movimiento de Jóvenes Mayas y la Asamblea Nacional de Jóvenes de Guatemala) frecuentemente realizan actos solicitando la aprobación de la Ley 3896. Se hace hincapié en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran miles de jóvenes en términos de acceso a la educación, condiciones de salud, protección social, pobreza y exclusión, riesgo ante la violencia, etc. y que hace urgente la aprobación de una legislación específica a favor de este colectivo. (ESCOTTO, T. 2015. Op. cit).

la protección integral de la juventud, particularmente, en lo que se refiere al derecho de los jóvenes a vivir una vida libre de violencia»¹⁶³.

La ley de juventud de Honduras ya menciona explícitamente la «necesidad de desarrollar con carácter prioritario programas de orientación social, personal y prevención de riesgos sociales para evitar la violencia, el consumo de drogas, la prostitución y otras amenazas»¹⁶⁴. Asimismo, la ley de juventud de El Salvador menciona explícitamente «la prevención de la violencia y la garantía de la seguridad, y hace de la inclusión social (ambiental y cultural) una de sus áreas de acción»¹⁶⁵.

- ***Leyes de niñez y adolescencia***

Los tres países cuentan con leyes relativas a la niñez y la adolescencia. Estas leyes, por ejemplo, establecen los límites de edad para procesar a menores de edad y establecen procedimientos para protegerlos en esos casos. Estas leyes son, además, más exhaustivas respecto a los derechos contemplados que las leyes de juventud¹⁶⁶.

- ***Políticas de juventud que atienden especialmente a la prevención de la violencia juvenil, el desarrollo y la inclusión social.***

Todos los países de Centroamérica han desarrollado políticas públicas de juventud. Tal es el caso de la Política Nacional de Juventud de El Salvador 2010-2024; la Política Nacional de Juventud de Honduras, enmarcada en la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022; y la Política Nacional de Juventud de Guatemala 2012-2020.

En general, parten de la idea de que los jóvenes son **sujetos de derecho** y **agentes estratégicos para el desarrollo**. Todas tienen componentes relativos al acceso a la educación y a la salud, a la inserción laboral de la juventud y a la prevención de la violencia¹⁶⁷.

¹⁶³ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit. p.35.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ ESCOTTO, T. (2015) p. 26.

Estas políticas suelen incluir **instituciones** encargadas de implementarlas, que sin embargo no suelen tener rango ministerial, por lo que su influencia suele resultar también menor de lo esperado.

Por otro lado, tampoco se suelen indicar la disponibilidad de **recursos financieros** que respalden las propuestas. En el caso de El Salvador, se indica que la financiación provendrá del presupuesto nacional del gobierno y de la cooperación internacional¹⁶⁸. En el caso de Guatemala, se menciona que «los mayores esfuerzos deberán realizarse en el campo financiero, procurando incrementar el presupuesto destinado para la juventud»¹⁶⁹.

- ***Contexto institucional en materia de inclusión juvenil***

Los tres países estudiados cuentan con un ente rector en materia de juventud, apoyada por la existencia de una política nacional de juventud. Su tarea es velar porque los jóvenes ejerzan sus derechos de manera integral. Tal es el cometido de: El Instituto Nacional de la Juventud, dependiente de la Presidencia de la República de El Salvador; el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), adscrito a la Presidencia de la República guatemalteca; y del Instituto Nacional de la Juventud (INJ), dependiente del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras.

Sin embargo, casi todas estas instituciones cuentan con presupuestos insuficientes y no siempre cuentan con el apoyo de otros ministerios. Por otro lado, no tienen un rango suficientemente alto como para ejercer autoridad sobre otras instancias como los ministerios de educación, trabajo, salud o seguridad. Todo ello dificulta su acción y disminuye su impacto sobre la juventud.

- ***Políticas de prevención de la violencia y de seguridad ciudadana***

Es el caso de la «Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana» de 2010 en El Salvador; de la «Política nacional de prevención de la violencia y el delito» de 2014 en Guatemala y la «Política nacional de prevención de la violencia hacia niñez y juventud» de 2012 y la «Política integral de convivencia y seguridad ciudadana» de 2011 en Honduras.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

Cada política toma en consideración las especificidades de los jóvenes de sus respectivos países, pero abordan un buen número de los **factores de riesgo comunes** analizados anteriormente, proponiendo **factores de protección** para mejorar las expectativas de vida de los jóvenes, estén o no involucrados en actividades violentas o pandillas.

En general, estas políticas «proponen acciones relativas al mejoramiento de la autoestima de la juventud; erradicación de la violencia intrafamiliar; uso positivo del tiempo libre; inserción laboral de la juventud; fomento de habilidades para la vida desde la primera infancia; promoción de culturas de paz y de convivencia; mejora de la calidad de la educación; estímulo de la participación juvenil y ciudadana en general; disminución de la violencia en los centros educativos; eliminación de las tendencias de estigmatización y criminalización de la juventud; mejora de las comunicaciones y los lazos afectivos en las familias; disminución del consumo de drogas y alcohol; recuperación de espacios públicos y reforzamiento de la capacidad institucional para generar respuestas pertinentes y eficientes, entre otras»¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Ibid.

8. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Es importante destacar también **el papel de la sociedad civil**, muy presente en estos países, donde ha desarrollado numerosos programas de **prevención**, especialmente en materia de reinserción y de trabajo con grupos de jóvenes en riesgo, ámbitos en los que la actividad pública ha sido menos intensa.

También destaca su labor de **seguimiento, documentación y análisis** en materia de violencia juvenil e inseguridad.

Hay que mencionar, además, que gran parte de la población involucrada en la actividad de la sociedad civil en este ámbito, que trabaja muchas veces de forma voluntaria, es también **joven**.

A modo de ejemplo pueden citarse:

Programa Homies Unidos de El Salvador: busca proveer oportunidades positivas y productivas para prevenir y minimizar la violencia, teniendo como objetivo la reintegración social de jóvenes ex-mareros a su comunidad, a fin de reducir el ciclo de violencia creado por la deportación de migrantes criminalizados y la falta de satisfacción de las necesidades básicas humanas.

Interpeace-POLJUVE propone estrategias para prevenir la violencia en los tres países, con la participación de jóvenes en dichas propuestas.

Jóvenes hondureños adelante, juntos avancemos (JHA-JA), que ayuda a rehabilitar a antiguos pandilleros y a reintegrarlos en la sociedad mediante la capacitación y la colocación laboral.

9. ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA

Los tres Estados estudiados han realizado, como se ha visto, importantes esfuerzos nacionales en el ámbito de la lucha contra el desafío de la violencia juvenil. Sin embargo, las tasas de homicidios y la presencia de las maras en los barrios de las ciudades muestran cómo aún queda mucho por hacer.

Se trata de cuestiones muy complejas, con no pocos efectos negativos sobre el desarrollo. Las soluciones para abordarlo, por tanto, no pueden ser sencillas ni cortoplacistas.

Como señala el Banco Mundial, las **experiencias exitosas** de combate contra la violencia en otros países ofrecen algunas pistas para el caso del Triángulo Norte¹⁷¹. Las **características comunes** de dichas experiencias son: la realización previa de un **diagnóstico claro** de los tipos de violencia y los factores de riesgo que afectan a la juventud, la realización de acciones a través de un **frente amplio** que incluya tanto a los poderes públicos como a la sociedad civil, la implementación de **planes nacionales** de reducción de la violencia, el establecimiento de **organismos nacionales de alto nivel** encargados de coordinar la protección de la juventud y la lucha contra la inseguridad; y la **evaluación y seguimiento** del impacto de las medidas adoptadas¹⁷².

El Banco Mundial propone, además, **cuatro líneas de acción** fundamentales: los programas de **prevención**, la reformas del **sector judicial**, la **respuesta regional** y las acciones de actores externos a través de la **cooperación internacional para el desarrollo**¹⁷³.

¹⁷¹ BANCO MUNDIAL (2011) Op. cit. p. 24.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

9.1. La prevención

Las estrategias preventivas son más eficaces cuando se enfocan a niños, jóvenes y familias. Deben, además, complementarse con estrategias de reducción de la violencia a corto plazo, por ejemplo mediante programas integrales de seguridad ciudadana a nivel local.

Las políticas de prevención de la violencia pueden clasificarse en **tres niveles** distintos: prevención **primaria, secundaria y terciaria**. Ámbitos en los que inciden algunas iniciativas innovadoras a través de las políticas nacionales antes mencionadas.

- ***La prevención primaria:***

Se orienta a la **reducción de los factores de riesgo** asociados con la violencia que aumentan las posibilidades de que una persona o grupo sea víctima o actúe violentamente, por ejemplo, en el hogar, escuela o comunidad. Se intenta reducir los factores estructurales que aumentan el riesgo, como la deserción escolar, el desempleo, el fácil acceso a las armas de fuego y las drogas, y la exclusión y marginación social¹⁷⁴.

Algunos ejemplos de **iniciativas exitosas** en el ámbito de la prevención primaria han sido:

«**Proyecto escuelas para la convivencia en El Salvador**» El proyecto se lleva a cabo en el marco de del programa «Comunidades Solidarias Urbanas» (CSU) que se desarrolla en los asentamientos urbanos precarios de los 25 municipios que requieren mayor atención social. Se busca modificar los patrones culturales que favorecen la violencia en la población infanto-juvenil, promoviendo valores, habilidades y hábitos para la convivencia. Inicialmente¹⁷⁵.

«**Escuelas abiertas**» en Guatemala. Consiste en la apertura de centros educativos los fines de semana de 9:00 a 5:00 pm para proporcionar a los jóvenes y a sus comunidades oportunidades de formación, información y recreación en

¹⁷⁴ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit. P. 35.

¹⁷⁵ Ibid p 108.

ambientes sanos. Fomenta la solidaridad, el respeto, la igualdad, la identidad y la pertenencia mediante actividades para la juventud en el campo artístico, cultural, comunitario y deportivo¹⁷⁶.

- ***La prevención secundaria:***

Se focaliza en la atención a los **grupos más vulnerables** de ser víctimas de violencia y a grupos especiales que **ya manifiestan actitudes** y comportamientos agresivos y violentos. Incluye, por ejemplo, programas de atención para adolescentes y jóvenes en la calle, con problemas de adicciones o víctimas de trata o de abusos sexuales. Incluyen programas para personas involucradas en pandillas¹⁷⁷.

Un ejemplo de programa de prevención secundaria en Honduras es el programa **Barras por la Paz** (INTERPEACE). Su objetivo es —contribuir a que jóvenes integrantes de las principales barras deportivas hondureñas se conviertan en agentes de cambio a favor de la no violencia y la paz en el país¹⁷⁸.

- ***Prevención terciaria:***

Busca la **rehabilitación e inserción social** de personas que están en conflicto con la ley penal, así como la **restauración del daño causado a las víctimas**, e impide la repetición. En este nivel, la prevención tiene que contemplar la restitución de derechos y reinserción social con los mismos elementos que se encuentran en la prevención primaria, pero enfocado a las necesidades individualizadas de las personas en conflicto con la ley penal¹⁷⁹.

Un ejemplo de este tipo de prevención es el «**programa integral de remoción de tatuajes**» implementado por el gobierno salvadoreño. El objetivo es ayudar a jóvenes y adultos que tienen el interés de eliminar sus tatuajes, ya que debido a éstos, quedan expuestos a estigmatización, discriminación e imposibilidad de reinsertarse en la vida laboral¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Ibid p 114.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid p 124.

¹⁷⁹ Ibid p 108.

¹⁸⁰ Ibid p. 149.

Otro ejemplo es el «**Programa nacional de prevención, rehabilitación y reinserción (PNPRRS)**» en Honduras, cuyo objetivo es coordinar de forma permanente e institucional las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios que dirigen las instituciones encargadas de la prevención, rehabilitación y reinserción de personas en riesgo social, vinculadas a maras o pandillas.

9.2. Reforma del sector judicial

Una reforma del sector judicial debe redundar en una mayor eficacia del sistema penal que combata la impunidad, asegure la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, acerque y garantice el acceso a la justicia de los grupos más desfavorecidos y mejore significativamente el Estado de Derecho.

Los tres países analizados han avanzado en el establecimiento de procedimientos penales más **transparentes**¹⁸¹, pero no han logrado hasta ahora las expectativas previstas.

Algunos ejemplos de estas **reformas** son: el incremento de la práctica de los juicios orales. El fortalecimiento del papel de los fiscales y la defensoría pública, la introducción de mecanismos de sentencias alternativas a la prisión, el incremento del presupuesto destinado al poder judicial con el fin de asegurar su independencia y del fortalecimiento de la protección de los derechos de las víctimas¹⁸².

En el ámbito de la lucha contra la impunidad, puede destacarse la experiencia de la **Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) en Guatemala**. Fue creada en 2006, tras un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno. El objetivo del órgano independiente ha sido apoyar a la Fiscalía, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado en la investigación de los delitos cometidos por los cuerpos ilegales de seguridad y en acciones destinadas a fortalecer las instituciones del sector Justicia. Como resultado de su trabajo se ha llevado ante la justicia a políticos, empresarios y militares, incluyendo al ex presidente Otto Pérez Molina.

¹⁸¹ BANCO MUNDIAL (2011) Op. cit. p.24.

¹⁸² Ibid.

Un ejemplo del acercamiento de la justicia a la población más afectada por la violencia, de la que se podrían extraer lecciones para iniciativas similares en Centroamérica, es el caso de las «**Casas de justicia**» y «**Centros de convivencia**» en Colombia. Las Casas de Justicia son centros comunitarios donde los vecinos de zonas rurales y urbanas más afectadas por la violencia encuentran servicios de justicia tradicional y no tradicional para resolver conflictos. Los Centros de Convivencia son espacios donde la comunidad tiene acceso a la justicia, con programas que promueven valores ciudadanos, coexistencia pacífica y solución amigable de conflictos¹⁸³.

9.3. Las respuestas regionales

Los tres países del Triángulo Norte son parte del **Sistema de Integración Centroamericana (SICA)**. En este contexto se llevaron a cabo diversas **declaraciones conjuntas** durante los años 2003 y 2004 acerca del problema de las pandillas y la violencia juvenil, reconociendo que se trataba de un **reto común**, que trascendía sus fronteras, y se establecía un compromiso de cooperación futura en el ámbito penal y policial a este respecto¹⁸⁴.

En 2007 se lleva a cabo el mayor esfuerzo multilateral hasta la fecha para afrontar el reto común de la violencia. Se adopta entonces la **Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)** en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San José, Costa Rica, el 16 de diciembre de 2006. En 2011, ante el deterioro de la situación, se celebró en Guatemala la **Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA**.

La ESCA es el «marco común de trabajo entre los países centroamericanos y de coordinación de donantes»¹⁸⁵, la respuesta regional en la que más se ha

¹⁸³ Ibid. p. 26.

¹⁸⁴ Declaración conjunta de los presidentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua sobre las pandillas «Mara Salvatrucha» y «Mara 18 (2004)» (En línea: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82904&idm=1>).

¹⁸⁵ GARRANZO, R Y COLOMER, M. (2013) «Centroamérica: entre la violencia y el desarrollo». Política Exterior, septiembre/octubre 2013. p 171.

involucrado **España** a través de su política de cooperación para el desarrollo¹⁸⁶, razón por la que merece una especial atención.

La estrategia aprobada en Guatemala se estructura en **cuatro grandes ejes**: la prevención social de la violencia; la lucha contra el delito; la rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y el fortalecimiento institucional. Cada uno de los ejes está liderado por un país o institución donante, siendo **España** junto a la Unión Europea la encargada del cuarto eje «**fortalecimiento institucional**».

Tiene además una serie de **principios rectores relevantes**: la corresponsabilidad de los países de la región y los donantes en la lucha contra la inseguridad; la necesidad de reformas fiscales que aseguren la sostenibilidad de las políticas; la adicionalidad de los fondos comprometidos por los donantes y una apuesta clara por el proceso de integración¹⁸⁷.

Entre los logros de la ESCA se encuentran el colocar de nuevo a la región en la agenda internacional ante el recrudecimiento de la violencia, el avance del proceso de integración centroamericano, así como el «salto cualitativo que supone pasar en la lucha contra el crimen desde el tradicional enfoque nacional a uno regional»¹⁸⁸.

Sin embargo, es necesario recalcar también la falta de implementación de no pocos de los 22 programas previstos, a causa fundamentalmente de la falta de recursos financieros. En este sentido, destaca la financiación por parte de la Unión Europea, así como del Gobierno español, de varios programas asociados a esta estrategia, especialmente aquellos vinculados al fortalecimiento institucional. Cabe mencionar el **Fondo España-SICA**, por ejemplo, que contó con un presupuesto de 24,9 millones de dólares en el periodo 2010-2013 con el fin de apoyar la consolidación del SICA como foro eficaz para el diseño y la ejecución de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid p. 175.

¹⁸⁹ OCDE (2016) «Exámenes de pares: España 2016».

9.4. La cooperación internacional para el desarrollo

Como se ha visto, durante los últimos años se han llevado a cabo diversas leyes, políticas e iniciativas, tanto a nivel nacional como regional, que son muestra de la urgencia de la situación, así como de la madurez institucional de estos países y del vigor de su autonomía a la hora de enfrentar el reto de la violencia¹⁹⁰. Además, cuentan en esta lucha con el apoyo de la cooperación internacional.

Los países cuyo trabajo en materia de cooperación para el desarrollo tienen más presencia en estos tres países son: **España, Estados Unidos y Alemania**.

En el caso de **Estados Unidos**, a través de **USAID**, destaca el **Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte**, establecida en 2014 a raíz de la crisis de los menores no acompañados. Cuenta también con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y centra su trabajo en cuatro pilares fundamentales: desarrollo productivo, inversión en capital humano, seguridad ciudadana y fortalecimiento de las instituciones locales. Se encuentra dentro del marco de la **iniciativa CARSI** (Iniciativa Regional de Seguridad Centroamericana).

En el caso de **Alemania**, destaca el **Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR)**, financiado por la **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)** que tiene como objetivo fortalecer la articulación intersectorial de las organizaciones e instituciones que trabajan en la prevención de la violencia en los municipios seleccionados por el programa. El titular político es la Secretaría General del SICA¹⁹¹.

En cuanto a las **organizaciones internacionales** más presentes en la región en materia de desarrollo pueden destacarse: Las Naciones Unidas a través sobre todo del PNUD o de UNICEF; organismos especializados de las NNUU, como la UNESCO o la OIT; El Banco Interamericano de Desarrollo, o el Banco Mundial. La Unión Europea, la Organización de Estados Americanos y el propio SICA juegan también un papel relevante en la región.

¹⁹⁰ GARRANZO, R Y COLOMER, M. (2013) Op. cit.

¹⁹¹ ESCOTTO, T. (2015) Op. cit.

10. LA ACCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

10.1. Una presencia relevante

España, como se ha mencionado, es uno de los actores con más presencia en la lucha contra la violencia juvenil, sus causas y consecuencias. Ello se debe a que dispone de una **ventaja comparativa** a la hora de trabajar en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en Centroamérica y específicamente en los ámbitos mencionados. Según el examen del CAD a la Cooperación Española de 2011, ello se debe a los distintos **factores políticos, culturales, históricos y lingüísticos** que han permitido a España contribuir en la región de forma más cercana y efectiva que otros países. En cuando a los sectores en los que España puede aportar una **mayor experiencia**, el CAD destaca el ámbito del **desarrollo institucional**, especialmente en áreas como la reforma judicial y la reforma de los sistemas de seguridad.

Por otro lado, el más reciente **Examen de pares del CAD a España en 2016** seleccionó el trabajo de España en El Salvador como misión de campo a analizar, subrayando lo siguiente: «La política de cooperación para el desarrollo de España se adapta a la perfección al contexto salvadoreño de país de renta media baja. Prioriza sistemáticamente la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza (...), apoyan los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para fortalecer sus instituciones, reformar su legislación y políticas públicas y promover la integración regional a través del SICA. Asimismo, España ha ido adecuando sus

instrumentos de cooperación (...), pasando de un rol de donante de ayuda tradicional a otro de socio estratégico de desarrollo¹⁹²».

Este valor añadido del que dispone España en la región ha supuesto además que la Unión Europea confíe a España programas de **cooperación delegada**, dirigidos sobre todo a los campos de lucha contra la corrupción o el acceso a la justicia para colectivos vulnerables¹⁹³.

10.2. Países y sectores de atención prioritaria para España

El Salvador, Honduras y Guatemala son considerados por el **V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021** como «países de asociación de renta media». Continúa, por tanto, su consideración de **países prioritarios** para la cooperación española.

Por otro lado, entre sus «Objetivos Generales», coherentes con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible —en el marco de la meta número 16— «se encuentra el objetivo de «**Propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del temor y de la violencia**». Para ese fin se prevén una serie de **líneas de acción** que incluyen la prevención de la violencia y la radicalización, fortalecer las instituciones en materia de seguridad ciudadana, apoyar las instituciones de lucha contra la corrupción o apoyar sistemas judiciales sólidos e independientes. Otras metas y líneas de acción, relacionadas con los factores de riesgo mencionados anteriormente, tendrán también impacto sobre la política española de cooperación en la región, especialmente las vinculadas a la educación, la creación de trabajo decente o fomentar la urbanización inclusiva y sostenible.

La cooperación española, además, «no busca introducir prioridades externas a la hora de abordar un problema, sino **apoyar las políticas e instituciones nacionales**»¹⁹⁴. El abandono de las políticas exclusivamente represivas por parte de los gobiernos de los tres países estudiados ha sido, en este sentido, especialmente positivo.

¹⁹² OCDE (2016) «Exámenes de pares: España 2016» p. 105.

¹⁹³ AECID «Marco de Asociación País Honduras España 2014-2018».

¹⁹⁴ Ibid p. 172.

10.3. Ámbitos principales de acción

Al analizar el trabajo de la cooperación española en la región en relación con la violencia, la juventud y el desarrollo pueden identificarse varios ámbitos principales de acción: el fortalecimiento institucional, la elaboración de políticas públicas, la prevención de la violencia y la reinserción, la capacitación y educación de los jóvenes, la protección de los emigrantes y deportados, la creación de espacios públicos seguros, la colaboración con la sociedad civil y las reformas fiscales.

En estos ámbitos España colabora, como se verá, con organizaciones internacionales, especialmente a través de la Unión Europea, pero también junto al PNUD de Naciones Unidas u otros organismos especializados. A continuación se muestran **algunos ejemplos de dicho trabajo en la actualidad**.

10.3.1. *El fortalecimiento institucional, la promoción del empleo y la atención a los jóvenes migrantes*

En el pasado reciente, el trabajo de la cooperación española en el ámbito del fortalecimiento institucional ha estado presente, por ejemplo, a través del apoyo otorgado al **Pacto por la seguridad y el Empleo de El Salvador**, implementado como parte del proceso de acompañamiento a la tregua de las maras¹⁹⁵.

En la actualidad, destaca el **Programa Eurolabor** en Honduras, cuyo objetivo es lograr el fortalecimiento de las instituciones hondureñas que participan en la promoción del empleo. Desde el año 2015 y hasta el 2020, la AECID gestiona una parte de este programa a través de la cooperación delegada de la Unión Europea, enfocado al «**Fomento del empleo juvenil y prevención de la migración en Honduras**», con un presupuesto de 2.040.000 euros. Tiene tres líneas principales de actuación: la generación de un sistema de información nacional sobre inmigración, un sistema de atención a niños y jóvenes emigrantes retornados y la promoción del empleo juvenil. Responde por tanto a tres necesidades fundamentales: dotar de oportunidades a los jóvenes de Honduras, prevenir la migración y atender desde un enfoque de derechos a los migrantes retornados, con especial

¹⁹⁵ Ibid p. 173.

atención a niños y jóvenes. Para ello se trabaja con dos socios principales a nivel nacional y local: la **Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)**, integrada en una red que permite potenciar estudios, formación, y asesoría a los tomadores de decisiones en materia de migración; y a nivel local, la **Alcaldía de Comayagua**. Esta municipalidad ha sido un socio estratégico histórico de AECID en Honduras a través de la implementación del Programa de Escuela Taller y es considerada un referente en materia de gestión municipal y capacidades institucionales; además, es una zona de considerable proyección de futuro a nivel de desarrollo económico y social de Honduras¹⁹⁶.

10.3.2. *La creación de espacios públicos seguros*

Un ejemplo de la actuación española en este sentido fue la colaboración en la peatonalización de la Sexta Avenida de Guatemala, permitiendo que aproximadamente un millón de personas al mes transiten por ella de forma mucho más segura¹⁹⁷.

Otra intervención destacable en este ámbito es la consolidación de **La Casa Tomada** del Centro Cultural de España como un espacio de intercambio y promoción de iniciativas culturales dirigidas especialmente a los jóvenes¹⁹⁸. El proyecto nació en 2013 con el objetivo de posicionarse como un modelo de gestión cultural colectiva y sostenible que promueve la creación artística, la promoción de la cultura salvadoreña, la transformación social y la participación ciudadana, especialmente de los jóvenes.

- **Atención a la población migrante**

La AECID colabora desde hace tiempo con la Organización de Estados Americanos en el **Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional de las Américas**, que colabora en la documentación de las amenazas que afectan a los emigrantes.

¹⁹⁶ COOPERACIÓN ESPAÑOLA HONDURAS. «Programa Eurolabor» (En línea: http://www.aecid.hn/sitio/documentos_publicos/fichas/DL/programa_eurolabor.pdf).

¹⁹⁷ GARRANZO, R Y COLOMER, M. (2013) Op. Cit. p. 173.

¹⁹⁸ Ibid.

En este ámbito destaca además el ya mencionado **Programa Eurolabor**.

10.3.3. *Prevención de la violencia a través de la educación y el empleo*

Las Escuelas Taller son uno de los programas de la cooperación española con mayor tradición, mencionadas de forma expresa por el V Plan Director al exponer los programas que tendrán continuidad debido a sus buenos resultados. La participación de otros actores como la Organización Mundial para las Migraciones o la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura es muestra también del reconocimiento de este programa.

Se trata de escuelas que buscan la cohesión social a través de la inserción laboral de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad. Ofrecen formación para el empleo a jóvenes de entre 16 y 25 años con escasos recursos y escasas posibilidades de formación mediante una metodología eminentemente práctica. La formación se lleva a cabo mediante la realización de obras o servicios reales que son de utilidad para la comunidad.

10.3.4. *Prevención primaria de la violencia juvenil mediante el uso de las nuevas tecnologías*

La AECID participa asimismo en el proyecto **Reducción de la Extrema Violencia Juvenil mediante el uso de las nuevas tecnologías** (TIC) en el Salvador, Honduras y Guatemala de la UNESCO.

El proyecto incluye el diseño e implementación de un programa de cursos digitales para jóvenes y de una guía interactiva sobre el uso de las TIC para prevenir la violencia, durante los años 2017 y 2018. Entre otras actividades, el programa incluye la organización de varios encuentros de programadores con el objetivo de desarrollar aplicaciones móviles para la prevención de la violencia juvenil, diseñar una investigación multimedia sobre las causas e implicaciones de la violencia juvenil en la región e incluso involucrar a «YouTubers» como actores de pacificación.

Se espera que los jóvenes, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, fortalezcan sus competencias digitales. También busca contribuir a que los gobiernos incorporen y utilicen eficientemente las TIC como herramientas para prevenir la violencia juvenil¹⁹⁹.

10.3.5. Capacitación y fomento del emprendimiento

Dentro del marco del Programa Acerca de la AECID, en el que también colabora la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), se ha desarrollado la actividad «**El Salvador por el emprendimiento social**»²⁰⁰. Es impulsada por el Centro Cultural de España, con participación privada a través de ESADE Business School, la Fundación Empresarial para la Acción Social y el Comité Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (CONAMYPE). Consiste en la convocatoria de un concurso para jóvenes emprendedores salvadoreños comprometidos con su sociedad, con el fin de que puedan crear su propia empresa social. El programa ofrece formación intensiva y acompañamiento por parte de ESADE y de la Universidad de Santa Clara para que dichas empresas tengan éxito.

10.3.6. Lucha contra la violencia a través de políticas públicas

«Proyecto para la Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que Afecta a Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes en los países del SICA» (PREVJUVE)

Se trata de un proyecto regional que parte de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). En él colabora la Cooperación Española con el PNUD y el SICA²⁰¹.

Con un presupuesto total de 6 millones de dólares, el proyecto persigue «la formulación de políticas integrales de seguridad medibles, el fortalecimiento

¹⁹⁹ <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/social-and-human-sciences/youth/reducing-youth-extreme-violence/>.

²⁰⁰ <http://empredete360.com/>.

²⁰¹ <http://www.prevjuve.com/index.php/es-es/conoce-prevjuve/documentos>.

de capacidades institucionales en prevención de violencia, la generación y promoción de soluciones innovadoras y la transferencia de conocimiento, entre otros resultados»²⁰².

El proyecto también se enfoca en el desarrollo de metodologías y experiencias que puedan ser aprovechadas por otros países, impulsando la integración regional y las alianzas entre países miembros del SICA.

Uno de los resultados ha sido el Informe Regional titulado «Las políticas de seguridad ciudadana y su relación con la niñez, la adolescencia y la juventud» en el que se han recopilado y analizado las políticas públicas de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia que afecta a niñas, niños y adolescentes.

10.3.7. Colaboración con la sociedad civil

Un ejemplo de esta colaboración es la firma de convenios entre la AECID y las ONG. Destaca la firma para el periodo 2014-2017 de seis convenios con siete ONG salvadoreñas «que fortalecerán a la juventud para incidir en las políticas públicas de construcción de la paz, promoverán una vida libre de violencia para las mujeres, apoyarán la reforma de salud y el desarrollo productivo de las personas más vulnerables»²⁰³. Entre dichas ONG se encuentran, por ejemplo, «Juvencación», centrado en el fortalecimiento de capacidades y liderazgo de jóvenes; o CESAL, centrada en la generación de oportunidades de empleo, educación y reinserción social de la juventud.

²⁰² Ibid.

²⁰³ <http://www.aecid.sv/la-cooperacion-espanola-apoyara-durante-el-periodo-2014-2017-el-trabajo-de-la-sociedad-civil-para-fortalecer-a-la-juventud-promover-una-vida-libre-de-violencia-contribuir-a-la-reforma-de-salud-y-al/>.

CONCLUSIONES

Tras haber analizado la situación de la violencia juvenil en El Salvador, Guatemala y Honduras, sus causas y consecuencias, así como las reacciones de gobiernos, sociedad civil y actores de la cooperación internacional para el desarrollo, pueden extraerse una serie de conclusiones.

En primer lugar, parece claro que en el origen de la violencia se encuentran una serie de factores de riesgo subyacentes que, como la desigualdad y la exclusión social, no se solucionan con políticas de mano dura enfocadas exclusivamente a la represión. Los tres países analizados parecen haber **aprendido de la experiencia**, dada la implementación de **políticas integrales** de lucha contra la violencia que incluyen leyes de niñez, de juventud, políticas de desarrollo y seguridad ciudadana que toman en especial consideración la vulnerabilidad de los jóvenes, abordando la prevención de la violencia en sus tres niveles. La consideración de la cuestión como un desafío regional común a través del establecimiento de la ESCA supone otra muestra de avance.

No obstante, parecen existir aún algunas **disfuncionalidades** que dificultan el éxito completo de las medidas e iniciativas adoptadas. Ello puede deberse fundamentalmente a la falta de recursos, a la falta de implementación de algunas de las iniciativas previstas —especialmente en lo que se refiere a la reforma del sistema judicial, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción y la impunidad— y a la persistencia de una visión estigmatizada de los jóvenes en situación de exclusión social como responsables principales de la violencia.

Así, toda política que busque una reducción de la violencia juvenil debe entender a los jóvenes como un **colectivo especialmente vulnerable**, teniendo en

cuenta su papel tanto de víctimas como de victimarios. Debe entenderse que los jóvenes no son exclusivamente responsables de la violencia, sino también sujetos de derechos y **agentes activos valiosos**, como muestra su amplia participación en el ámbito de la sociedad civil. Una juventud educada, formada, con posibilidades de salir del ciclo de la violencia y de la exclusión es una de las mejores garantías para el desarrollo futuro de un país.

En lo que se refiere a una posible **solución a través del diálogo**, puede decirse que los resultados de la tregua en El Salvador hacen muy difícil la repetición de un intento similar. Sin embargo, la propuesta de la Mara Salvatrucha en 2017, con la voluntad de emular el proceso seguido en Colombia, parece dejar abierta esa posibilidad a ojos de los pandilleros. En todo caso, dado lo delicado de este tipo de diálogos, las fuertes oposiciones que despierta en la opinión pública y la dificultad de lograr un equilibrio funcional entre la pacificación y la impunidad, un posible nuevo proceso de tregua debería tener en cuenta las lecciones aprendidas del proceso anterior. Entre estas lecciones cabe destacar la necesidad de una mayor transparencia, la elaboración de un plan integral que vaya más allá de la mera voluntad urgente de disminuir los homicidios y probablemente, siguiendo el ejemplo de Colombia, algún sistema de justicia restaurativa.

En segundo lugar, no debe olvidarse que **las maras no son las únicas responsables** de los altos índices de violencia. El tráfico de drogas, la disponibilidad de armas de fuego o la debilidad de las instituciones son cuestiones igualmente graves que inciden a su vez, en la violencia juvenil. La atención a la población reclusa, así como a la población retornada o deportada merece igualmente una especial consideración.

En tercer lugar, dado el relevante papel de la **cooperación para el desarrollo** a la hora de apoyar a estos países en su lucha contra la violencia juvenil, conviene hacer una especial mención a las conclusiones que pueden extraerse respecto a la actuación de **España** en la región.

España posee un **valor añadido** a la hora de cooperar en Centroamérica, no como mero donante sino como socio estratégico del desarrollo que defiende, además, la actuación regional a través del trabajo en apoyo del SICA.

Dado que estos tres países sí parecen haber cumplido con la elaboración de políticas integrales de juventud, seguridad ciudadana y desarrollo inclusivo, quizás sería conveniente enfatizar los esfuerzos sobre el **fortalecimiento institucional** —en el que España tiene una reconocida experiencia—. Los objetivos prioritarios serían potenciar las reformas de los sistemas judiciales para hacerlos más transparentes y efectivos, el acercamiento de la justicia a los sectores más desfavorecidos y la lucha contra la corrupción y la impunidad. Asimismo, España puede aportar una cooperación valiosa mediante la **colaboración con la sociedad civil** en aquellos ámbitos más olvidados por los gobiernos o en los que los canales públicos y oficiales encuentran más obstáculos. Algunos ejemplos de ello serían la colaboración con empresas u ONG para lograr un mayor grado de reinserción de reclusos y mareros en la sociedad, así como una mayor atención a los migrantes retornados.

A modo de **conclusión**, la violencia juvenil supone un desafío clave para el desarrollo. Bajo ella subyace un complejo entramado de causas y factores de riesgo cuyo origen y final es, en definitiva, la exclusión de la juventud. España, como socio estratégico en el desarrollo de los países del Triángulo Norte, tiene la oportunidad y la responsabilidad de continuar aportando su labor y experiencia en este campo.

BIBLIOGRAFÍA

AECID «Marco de Asociación País Honduras España 2014-2018»

AECID «Marco de Asociación para el desarrollo El Salvador España 2015-2019»

ARGUETA O. (2016). «Transformaciones de las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras», en ARGUETA, L. (coord.), Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática. San Salvador, Fundación Heinrich Böll —México, Centroamérica y El Caribe. pp 111-134.

BANCO MUNDIAL (2010) «Crimen y violencia en Centroamérica» (Vol. 2). Documento del Banco Mundial. (En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2744/567810P09570401white0cover01PUBLIC1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>)

BANCO MUNDIAL (2011) «Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo» (Vol. 1) en Informe principal. Banco Mundial. (En línea: https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf)

CANORA, M. (2018) «Entre la 13 y la 18: inseguridad y violencia en Centroamérica». El Orden Mundial. (En línea: <https://elordenmundial.com/entre-la-13-y-la-18-inseguridad-y-violencia-en-centroamerica/>)

CENTRO REGIONAL DE SERVICIOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013). Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (En línea: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>)

CEPAL «Actualización de proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe en 2018» (En línea: https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-proyecciones_crecimiento_abril-2018_esp.pdf)

COOPERACIÓN ESPAÑOLA HONDURAS. «Programa Eurolabor» (En línea: http://www.aecid.hn/sitio/documentos_publicos/fichas/DL/programa_eurolabor.pdf)

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE EL SALVADOR, HONDURAS, GUATEMALA Y NICARAGUA SOBRE LAS PANDILLAS «MARA SALVATRUCHA» Y «MARA 18 (2004)» (En línea: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82904&idm=1>)

DEVIA-GARZÓN, C.; ORTEGA-AVELLANEDA, D; NIÑO-PÉREZ, J. (2016). «Violencia estructural en el Triángulo Norte centroamericano». Revista logos ciencia & tecnología. Estudio de caso ISSN 2145-549X | ISSN 2422-4200, Vol. 7, No. 2, Enero —Junio.

ESCOTTO, T. (2015) «Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia. Realidades y retos para su inclusión social». Documentos de proyecto, n.º 666. CEPAL. (En línea: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39229>)

ESCOTTO, T. (2015) «Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica. Análisis comparativo». Documentos de proyecto, n.º 684. CEPAL. (En línea: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39820>)

FARAH, D. (2016) «Central America's gangs are all grown up». Foreign Policy, 19 enero 2016. (En línea: <https://foreignpolicy.com/2016/01/19/central-americas-gangs-are-all-grown-up/>)

GAGNE, D. (2014) «Iniciativa de seguridad estadounidense enfrenta obstáculos políticos en Triángulo del Norte». InSight Crime, 11 diciembre 2014. (En línea: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/iniciativa-seguridad-estadounidense-obstaculos-politicos-triangulo-norte/>)

GARCÍA BRAVO, R. (2013) «Maras en Centro América y México». Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (En línea: <https://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CENTROAMERICA.-2013.-Maras.pdf>)

GARRANZO, R Y COLOMER, M. (2013) «Centroamérica: entre la violencia y el desarrollo». *Política Exterior*, septiembre/octubre 2013. Pp 168-177

GRANGUILLHOME, R. (2017). «¿Qué subyace tras los altos costos del crimen en el Triángulo norte? Tendencias recientes del crimen y victimización», en JAITMAN, L. (ed), *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Monografía del BID n.º 510. Banco Interamericano de Desarrollo. pp 71-81 (En línea: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>)

IGARAPÉ INSTITUTE (2017). «Observatorio de homicidios». (En línea: <https://homicide.igarape.org.br/>)

INTERPEACE (2013). «Violentas y violentadas: relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del Triángulo Norte de Centroamérica». Ciudad de Guatemala: Interpeace Regional Office for Latin América. (En línea: <https://www.interpeace.org/latinoamerica/resource/violentas-y-violentadas-relaciones-de-genero-en-las-maras-salvatrucha-y-barrio-18-del-triangulo-norte-de-centro-america/>)

IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (2014), *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas entre pandillas*. 1ª Edición, UCA, San Salvador. (En línea: http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf)

JAITMAN, L. y TORRE, I. (2017) «Estimación de los costos directos del crimen y la violencia» en JAITMAN L. (ed), *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Monografía del BID n.º 510. Banco Interamericano de Desarrollo. pp 19-41 (En línea: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>)

JIMÉNEZ, E. V. (2017). «La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento». *Papel Político*, 21(1), 167-196. (En línea: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.vtnc>)

LABRADOR, R. C. y RENWICK, D. (2018) «Central America's Violent Northern Triangle». Council of Foreign Relations, 23 agosto 2018. (En línea: <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle>)

LEGGET, T. JAITMAN, L. y MEJÍA J.A. (2017) «Homicidios y crimen organizado en América Latina y el Caribe» en JAITMAN L. (ed), Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Monografía del BID n.º 510. Banco Interamericano de Desarrollo. pp 106-114 (En línea: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>)

MUGGAH, R.; AGUIRRE, K (2018) «Citizen security in Latin America: facts and figures». Strategic paper n.º 33, abril 2018. Igarapé Institute. (En línea: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>)

MURCIA, W. (2015), «Las pandillas en Salvador: propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana», Documentos de proyecto, n.º 672. CEPAL. (En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39362-pandillas-salvador-propuestas-desafios-la-inclusion-social-juvenil-contextos>)

OCDE (2016) «Exámenes de pares: España 2016»

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2002) «Informe mundial sobre la violencia y la salud». Washington, 2002. (En línea: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf)

PASTOR, M. L. (2016), «Evolución de la seguridad en Centroamérica. El drama de las maras», Cuadernos de Estrategia, n.º 181. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. pp. 115-153

PASTOR, M.L (2017), «El coste de la violencia en el Triángulo norte de Centroamérica». Documento informativo 21 de marzo 2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. (En línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI04-2017_Violencia_TrianguloNorte_Centroamerica_MLPG.pdf)

PNUD (2013) «Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina»

POLJUVE GUATEMALA (2009), «Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en Guatemala.» Informe para la discusión, Octubre 2009. (En línea: <http://www.interpeace.org/component/search/?searchword=maras%20pandillas&searchphrase=all&Itemid=101>)

RIKKERS, J. (2012), «Historias de vida de pandilleros de El Salvador», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. (En línea: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/50609/IDL-50609.pdf?sequence=1>)

SAMPÓ, C. (2009) «Las maras centroamericanas. Raíces y composición» XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de sociología. Asociación latinoamericana de sociología, Buenos Aires. (En línea: <http://cdsa.academica.org/000-062/2232.pdf>)

SAMPÓ, C. (2013). «Violencia en Centroamérica: las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras», Revista ESD, diciembre, n.º 2. Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). (En línea: <https://esd.anepe.cl/articulo/violencia-en-centroamerica-las-maras-en-el-salvador-guatemala-y-honduras/>)

SAMPÓ, C. (2016) «El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen». Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos vol.16 no.2 Santiago dic. 2016. pp 127-142. (En línea: <http://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/articulo/view/723>)

SÁNCHEZ DE ROJAS, E. (2017) «El problema de las maras y bandas latinas en España», en El problema de las «maras» y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Trabajo 04/2017. pp. 83-130

SAVE THE CHILDREN (2018) «Atrapados. El impacto en la infancia de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica». (En línea: <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/atrapados.pdf>)

SAVENIJE, W. (2004) «La mara Salvatrucha y el barrio 18 St. Fenómenos sociales transnacionales, respuestas represivas nacionales». Washington DC. Foreign Affairs en español. Abril-junio 2004.

SULLIVAN, J. (2008). «Pandillas transnacionales. El impacto de las pandillas de tercera generación en América Central». Air & Space Power Journal, Ed. en español, Montgomery, segundo trimestre 2008.

THE ECONOMIST «How will El Salvador cope with deportees from america (11 agosto 2018)

THE ECONOMIST «The gangs that cost 16% of GDP» (21 mayo 2016)

THE ECONOMIST «The world's most dangerous cities» (31 marzo 2017)

THE ECONOMIST «Traducing El Salvador's truce» (26 agosto 2017)

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2017) «Índice de percepción de la corrupción 2017» (En línea: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

TRUCCO, D y ULLMANN, H. (2015) «Inclusión y contextos de violencia» en TRUCCO, D y ULLMANN, H. «Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad», Libros de la CEPAL —Desarrollo social, n.º 137. CEPAL. pp 115 —168. (En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38978-juventud-realidades-retos-un-desarrollo-igualdad>)

UNESCO (En línea) <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/social-and-human-sciences/youth/reducing-youth-extreme-violence/>

V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2018-2021

VON SANTOS, H. (2014), «Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025», Revista Policía y Seguridad Pública, Año 4, Vol. 2, julio-diciembre. ANSP, El Salvador. (En línea: <https://www.lamjol.info/index.php/RPSP/article/view/1762>)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La protección de los defensores
de los Derechos Humanos:
Una oportunidad para España**

Cristina Villanueva Moreno
Madrid, a 31 de agosto de 2018

A mi familia
A todos los que han entregado su vida al servicio de la familia humana.

*«Cuando se violan los derechos de los defensores,
se ponen en peligro los derechos de todos»*

Kofi Annan

INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

En 2018 se celebra el septuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como el vigésimo aniversario de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos¹, también conocida como la Declaración de los defensores de los derechos humanos.

En este contexto he decidido consagrar este trabajo de investigación a los defensores de derechos humanos. Ello se debe a una doble razón:

Desde un punto de vista profesional, España tiene un compromiso firme con los derechos humanos y, en concreto, con la protección de defensores de derechos humanos, que constituye una de las prioridades españolas en este ámbito. Nuestro país fue pionero en la creación de un programa nacional para la reubicación temporal de defensores, lo que supone una oportunidad para la política exterior española, dado el bagaje de España en la defensa de los valores democráticos y de los derechos humanos, especialmente en Iberoamérica.

Desde un punto de vista personal, siempre he admirado profundamente a los defensores, aquellas personas que arriesgan su vida por avanzar los derechos de las demás. Figuras como Nelson Mandela o Ignacio Ellacuría son una fuente de inspiración para miles de personas y mi caso no es una excepción.

El vigésimo aniversario de la Declaración supone una oportunidad clave para dar a conocer el papel primordial que desempeñan los defensores en la conserva-

¹ ONU, Asamblea General, A/RES/53/144, 9 de diciembre de 1998.

ción de la paz, la democracia y los derechos fundamentales, así como los riesgos a los que se enfrentan por el desarrollo de su labor. En 2017, más de 300 defensores de derechos humanos fueron asesinados, lo cual evidencia la necesidad de dar una mayor visibilidad a los instrumentos de protección existentes y, en su caso, de reforzar su aplicación.

La anterior Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, denunció en 2008 que «la Declaración no es un instrumento suficientemente conocido por los principales responsables de aplicarla, es decir, los gobiernos, ni por los titulares de los derechos recogidos en ella, es decir, los defensores de los derechos humanos»². La aplicación de la Declaración es un requisito indispensable para la creación de un entorno apropiado que permita a los defensores llevar a cabo su labor. El aniversario de ambas Declaraciones constituye el momento propicio para aumentar su difusión.

Asimismo, abordar la protección de los defensores de los derechos humanos resulta particularmente oportuno considerando que España se encuentra desde el 1 de enero de 2018 presente en el Consejo de Derechos Humanos.

Este trabajo se articulará en tres capítulos:

En primer lugar, se aborda el concepto de defensor propiamente dicho, y se expone la división de la comunidad internacional en torno a sus implicaciones jurídicas. Se analizan también las amenazas derivadas de la defensa de los derechos humanos, prestando una atención particular al riesgo de criminalización. Se estudian además los colectivos más amenazados, entre los cuales merecen especial atención los defensores medioambientales, que representan dos tercios de los asesinatos de activistas de 2017.

En el segundo capítulo se presentan los diferentes instrumentos de protección, con especial hincapié en el sistema de Naciones Unidas, profundizando en la Declaración y la figura del Relator Especial para la cuestión. Se analizan

² ONU, Asamblea General, A/63/288, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 14 de agosto de 2008.

también los mecanismos regionales de protección, en particular el propio de la Unión Europea, así como el sistema español de reubicación de los defensores en riesgo.

Finalmente en el tercero se exploran las sinergias entre la política exterior y la protección de los defensores, para lo cual se estudian distintos modelos, entre los que destaca el caso noruego. El trabajo concluye identificando un conjunto de oportunidades para aumentar la influencia española en el campo de los derechos humanos, e incluso en otros ámbitos de la política exterior.

Espero que este trabajo pueda contribuir a una mayor protección de los derechos de los defensores y, por ende, de los derechos de todos.

CAPÍTULO 1: LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Concepto

La definición del concepto de «defensor de los derechos humanos» va más allá de un mero debate semántico, pues implica establecer el alcance de una figura con implicaciones jurídicas trascendentales. La propia definición del término supuso un obstáculo para la adopción de la Declaración que rige la protección de los defensores de los derechos humanos en el ámbito de Naciones Unidas, comúnmente conocida como «Declaración sobre los defensores de los derechos humanos», pero cuya denominación real es la «Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos»³ (en adelante «la Declaración»). El propio término «defensor de los derechos humanos» no aparece mencionado en ninguna ocasión en la Declaración debido a la incapacidad de alcanzar un consenso en torno al mismo.

La falta de un acuerdo *ex ante* ha llevado a la necesidad de interpretación por parte de otros órganos de Naciones Unidas *ex post*. De este modo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACDH) estableció en 2004⁴ los requisitos mínimos exigibles para dotar del título de defensor, esto es:

³ ONU, Asamblea General, A/RES/53/144, 9 de diciembre de 1998.

⁴ OACDH folleto informativo No. 29: «Defensores de los Derechos Humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos», abril de 2004.

- i. Debe aceptar la universalidad de los derechos humanos en los términos definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ii. No precisa una dedicación profesional a la defensa de los derechos humanos.
- iii. Debe defender un derecho humano, aunque sus argumentos sean incorrectos.
- iv. Debe utilizar medios pacíficos para su defensa.

i. La Declaración Universal de Derechos Humanos como referencia

La Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) constituye el marco de referencia de la actuación de los defensores, que deben respetar su universalidad y basar su actuación en uno o varios de los derechos o libertades recogidos en este texto. Por tanto, no se permite actuar en la defensa de un derecho rechazando alguno o algunos de los restantes.

El vínculo entre ambas Declaraciones viene establecido en la propia «Declaración sobre los defensores de los derechos humanos», que fija en su artículo 4 que ninguna interpretación de esta última podrá ser contraria a la DUDH.

El nexo entre ambos textos también se fijó desde un punto de vista simbólico pues la «Declaración sobre los defensores de los derechos humanos» se adoptó en la víspera del vigésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

ii. Profesionalización

La función profesional o circunstancial del defensor de los derechos humanos ha sido una de las cuestiones clave en la precisión de dicho término. La OACDH estipuló que sería suficiente con actuar para la promoción o protección de los derechos humanos, no exigiendo por tanto una especial cualificación.

Ésta fue también la interpretación de la primera «Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos», la pakistaní Hina Jilani.

La Relatora dispuso que «lo que caracteriza a un defensor de los derechos humanos no es su preparación profesional, su condición o sus aptitudes, sino la inspiración en los derechos humanos de las actividades que realiza»⁵. Por ende, Hina Jilani amplió el alcance de defensor a una pluralidad de actores que tendrían en común la defensa de los derechos humanos, incluyendo por ejemplo al personal sanitario o a ciertos funcionarios.

Algunos expertos⁶ ponen ahora el acento en reconocer la importancia de los «defensores no tradicionales» como pueden ser los artistas, los académicos e incluso los empleados de las empresas internacionales que trabajan de manera puntual en la defensa de los derechos humanos. En general, en el sistema de Naciones Unidas se ha defendido una interpretación amplia del concepto de defensor de los derechos humanos, tesis que ha sido también sostenida por otros sistemas regionales, como por ejemplo, el de la Unión Europea.

En todo caso, existe un consenso en torno a la naturaleza del defensor de los derechos humanos que, como reza la Declaración, puede comprender un individuo, un grupo o una institución. En consecuencia, se reconoce que el trabajo colectivo es susceptible de ser protegido, lo cual se refuerza con el artículo 5 que contempla los derechos de reunión, manifestación pacífica, creación de asociaciones y afiliación a ellas, y comunicación con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales.

iii. Defensa de un derecho humano

La OACDH consideró que el defensor sería considerado como tal siempre que efectivamente defendiera un derecho humano, incluso estando equivocado. Para ello la Oficina citó el ejemplo de una comunidad rural que defendiera la propiedad de la tierra que cultiva frente al propietario legal de la misma. La comunidad tendría el derecho a defender sus intereses, por ejemplo mediante la protesta, sin perjuicio de que esté o no en lo cierto. Se trata por tanto de proteger el derecho a defender los derechos humanos.

⁵ ONU, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2006/95, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 23 de enero de 2006.

⁶ New Tactics in Human Rights Project (Center for Victims of Torture), *New Tactics in Human Rights: A Resource for Practitioners*, 2004.

Cuestión distinta sería la legalidad de las acciones emprendidas por los defensores de los derechos humanos. Conforme al artículo 3 de la Declaración, el Derecho interno es el marco jurídico «en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración». La presión de ciertos Estados en la adopción de la Declaración (*vid infra*) hizo necesaria la inclusión de esta disposición que fija el derecho nacional como frontera de las actividades de los defensores. Sin embargo, esta exigencia quedó matizada en el propio artículo 3 que dispone que el Derecho interno actuará como referente legal de las actuaciones de los defensores en cuanto concuerde «con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

No obstante, la aplicación efectiva de esta disposición supone un ejercicio complejo, por lo que determinados estados siguen invocando la legalidad interna como *condictio sine qua non* de la actividad de un defensor. Uno de los riesgos de esta práctica es la criminalización de la actividad de los defensores de los derechos humanos que pone en riesgo la viabilidad de su labor, como se aborda en la próxima sección.

iv. Uso de medios pacíficos

En cualquier caso, la comunidad internacional coincide en exigir el uso de medios pacíficos para el reconocimiento de la cualidad de defensor de los derechos humanos. El propio artículo 12 de la Declaración dispuso que «toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

Raghad Jaraisy y Tamar Feldman han cuestionado esta exigencia en determinadas circunstancias como en el caso de una ocupación, considerando la necesidad del uso de la fuerza para la eficacia de la defensa. Sin embargo, la no violencia ha sido hasta la fecha una exigencia universal para las acciones de los defensores de los derechos humanos. Como dispuso Tzvetan Todorov, premio Príncipe de Asturias de ciencias sociales de 2008, la violencia de los medios anula la nobleza de los fines.

v. Debate sobre el alcance de la definición

Sin embargo, pese a los avances en la concreción del término «defensor de los derechos humanos», el debate continúa abierto y constituye un punto de fricción de la comunidad internacional. Mientras un grupo de países defiende la inexistencia del concepto a la luz del Derecho internacional, otro considera que su negación esconde la voluntad de limitar la protección que se brinda a los mismos.

De este modo, en el debate mantenido en el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017 con el fin de extender el mandato del Relator Especial para la cuestión, la Federación Rusa sostuvo que el término «defensor de los derechos humanos» no existe a la luz del Derecho internacional, en concreto, de la Declaración de 1998. Egipto se pronunció en una línea similar, denunciando que la terminología no es acorde al Derecho internacional, así como el riesgo de impunidad de sus beneficiarios. Este mismo argumento ha sido mantenido frecuentemente por la República Popular China que sostiene que no existe una definición clara y universal de «defensor de los derechos humanos», y que éstos no deberían tratarse como a un grupo con derechos especiales, sino con el mismo estatus que el resto de ciudadanos⁷.

No obstante, otro sector de la comunidad internacional sostiene una postura opuesta como es el caso de los Estados miembros de la Unión Europea. Por ejemplo, Alemania mantuvo en el debate en cuestión que la eliminación del término «defensores de los derechos humanos» pretende socavar la legitimidad de los mismos. Otros Estados mantienen argumentos similares, como por ejemplo Corea del Sur que afirmó que se trata de un concepto consolidado en el sistema de Naciones Unidas cuya eliminación podría deteriorar aún más la seguridad de los defensores. España sostiene también esta interpretación.

En conclusión, el sistema de Naciones Unidas ha definido los requisitos necesarios para la protección de los individuos, grupos e instituciones que buscan promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, el término «defensor de los derechos humanos» ha dividido históricamente a la comunidad internacional, lo cual se refleja en su omisión en la

⁷ Octubre de 2017, declaraciones de la delegada Qu Jiehao durante el diálogo interactivo con el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en relación con su informe anual.

Declaración que regula la cuestión. Todo ello implica una nacionalización del concepto y por tanto distintas implicaciones jurídicas en función del ámbito geográfico de cada defensor.

1.2. Riesgos vinculados a su labor

La naturaleza de la labor de los defensores conlleva la denuncia de violaciones de derechos humanos, lo cual implica un riesgo intrínseco para la integridad física de los activistas. Se estima que unos 3.500 defensores fueron asesinados en las últimas dos décadas, lo cual supone una media de unos 175 al año.

Gráfico 1 – Distribución geográfica de los asesinatos de defensores, 2017.



Fuente: Front Line Defenders

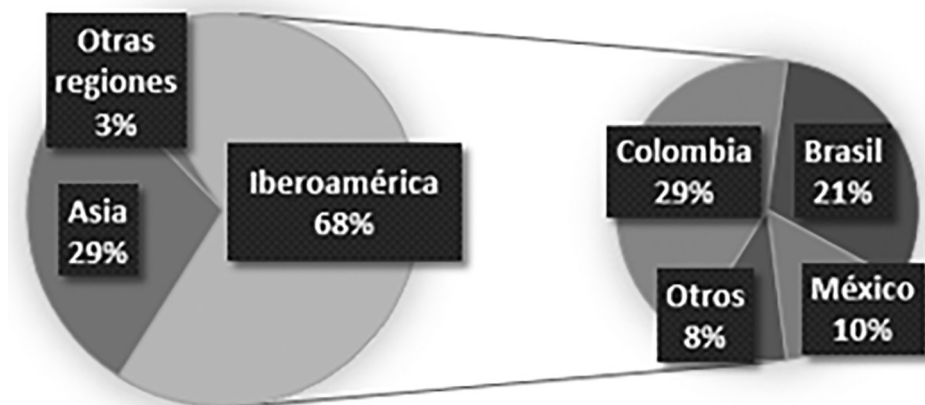
En 2017 se produjeron 312 asesinatos de defensores de los derechos humanos⁸, distribuidos en 27 países pero con gran concentración en Iberoamérica, donde se produjo casi el 70% de los asesinatos de defensores de los derechos humanos

⁸ FRONT LINE DEFENDERS, «Informe anual sobre defensores/as de derechos humanos en riesgo», 2017.

de 2017. Dentro de la región destacan Colombia, Brasil y México, que acumulan el 60% del total mundial y casi el 90% de la cifra regional.

El motivo principal sería el conflicto por la defensa territorial y medioambiental (*vid infra*), lo que ha llevado a la adopción del «Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe» el 4 de marzo de 2018 (*vid infra*), que pretende enriquecer el proceso de toma de decisiones y aumentar la protección brindada a los activistas medioambientales.

Gráfico 2 – Distribución geográfica de los asesinatos de defensores, 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Front Line Defenders.

Tras Iberoamérica, Asia presentó el mayor número de asesinatos debido fundamentalmente al registro de 60 muertes en Filipinas, siendo el tercer estado más peligroso para los activistas en 2017. La campaña del Presidente Duterte conocida como «guerra contra la droga» habría contribuido a un clima de violencia en el país, con consecuencias también sobre los defensores de los derechos humanos.

Además del riesgo de asesinato, la labor de los defensores se encuentra amenazada por otros tipos de hostigamiento. Como señaló recientemente el Relator Especial⁹, la seguridad de los defensores no debe entenderse exclusivamen-

⁹ ONU, Asamblea General, A/70/217, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 30 de julio de 2015.

te desde un punto de vista físico, pues se enfrentan a «amenazas multiformes» —físicas, psicológicas, económicas, sociales—, procedentes de una pluralidad de actores.

El análisis de los riesgos a los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos, se centra ahora en elementos más sofisticados, que abarcan desde la estigmatización de los activistas hasta su criminalización.

i. Estigmatización

La crítica habitual de los defensores a las estructuras sociales o a los sistemas de poder implica el riesgo de ser tachados de amenaza al orden establecido o al interés nacional. Denigrar la labor de los defensores de los derechos humanos o calificarlos de «adversarios políticos» o «enemigos del Estado» aumenta la vulnerabilidad de los activistas, mermando su credibilidad y contribuyendo a exacerbar el clima de hostilidad.

A modo de ejemplo, Gambia conoció un claro caso de estigmatización de los defensores de los derechos humanos durante el mandato de Yahya Jammeh. El Presidente lideró una campaña de desprestigio y difamación contra éstos, a los que acusó de desestabilizar el país, llegando a proferir amenazas de muerte contra ellos¹⁰.

La estigmatización se produce a menudo como represalia de la cooperación con mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en noviembre de 2014 el entonces Presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Diosdado Cabello, formuló declaraciones en contra de las organizaciones que asistieron a las audiencias ante el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, entre ellas, el Observatorio Venezolano de Prisiones.

A este respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha subrayado la importancia de la rectificación de este tipo de de-

¹⁰ «Si está afiliado a cualquier grupo de derechos humanos, tenga claro que mi gobierno no garantizará su seguridad. Estamos preparados para matar a los saboteadores» declaraciones de Yahya Jammeh en la televisión nacional el 21 de septiembre de 2009.

claraciones por parte de los altos cargos, sin perjuicio de las medidas disciplinarias pertinentes. El propio artículo 14 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos¹¹ establece que «toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley».

Asimismo, eliminar la estigmatización de los defensores y garantizar su protección pasa por reconocer públicamente su función. En esta línea, la Relatora Especial valoró muy positivamente¹² que el Congreso de los Diputados español aprobara por unanimidad una Proposición no de Ley sobre protección de los defensores y defensoras de derechos humanos¹³, en la que encomiaba su labor. España fue, junto con Bélgica, pionera en manifestar su apoyo parlamentario a los defensores de los derechos humanos.

ii. Obstáculos administrativos

La limitación de ciertas libertades fundamentales de los defensores de los derechos humanos, como la libertad de circulación o reunión, constituye una técnica frecuente de control y obstaculización de sus actividades.

Son habituales las prohibiciones de viaje en el marco de reuniones internacionales, programas formativos, misiones de investigación e incluso traslados personales. Entre los distintos casos registrados por Naciones Unidas, destaca la prohibición de acceso al aeropuerto de Katmandú emitida contra Sushil Pyakurel, miembro de Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando se disponía a investigar las denuncias de violencia paramilitar contra civiles en Kapilvastu (distrito al sur de Nepal) en marzo de 2005. Los límites a la libertad de circulación conocen un uso creciente, de acuerdo con los datos de Front Line Defenders, que registró un incremento del 100% de prohibiciones de viaje en el año 2016.

¹¹ Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969.

¹² ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/22, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 30 de diciembre de 2009.

¹³ BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 550, de 11 de mayo de 2007.

Las organizaciones defensoras de derechos humanos por su parte suelen enfrentarse a restricciones para su creación, registro o acceso a la financiación. Este último ámbito cuenta con una importancia creciente, pues se percibe una proliferación de medidas legislativas que limitan o prohíben el acceso a financiación extranjera por parte de las ONG, a menudo vinculadas a la seguridad del Estado. CIVICUS Monitor ha denunciado la tendencia en más de 90 países a adoptar medidas legislativas que pretenden limitar las actividades de la sociedad civil y su financiación, así como las medidas promulgadas en casi 100 estados para limitar considerablemente las libertades de expresión, reunión, asociación y circulación.

iii. Criminalización

La criminalización de los defensores de los derechos humanos supone el uso indebido del derecho penal para castigar o impedir la labor llevada a cabo por los mismos. Constituye un ejercicio ilegítimo del poder punitivo con consecuencias nefastas para los activistas y para la situación de derechos humanos en el estado en cuestión. La criminalización se lleva a cabo mediante distintas prácticas que incluyen desde el uso inadecuado de tipos penales hasta el procesamiento judicial.

a. Tipificación indebida

La tipificación indebida de los delitos a través de la formulación de tipos penales vagos e imprecisos o que limitan libertades fundamentales, como la libertad de expresión, constituye una herramienta frecuente de criminalización. Según la CIDH, las restricciones deben atender a los principios penales de necesidad y proporcionalidad. El principio de necesidad justifica que el hecho sea perseguible y exige valorar si la imposición de sanciones penales constituye el medio menos gravoso, mientras que el principio de proporcionalidad requiere evaluar si dicha sanción es adecuada para el daño producido.

En el caso de la libertad de expresión, a menudo se utilizan tipos penales como la difamación, la injuria o la calumnia para procesar, sancionar y silenciar a los defensores y periodistas que denuncian o manifiestan opiniones críticas frente al poder establecido. Todo ello tiene repercusiones muy negativas para los activistas así como para el debate público acerca de las cuestiones de derechos humanos.

Por otra parte, los cargos de amenaza a la seguridad del Estado o terrorismo son una vía de criminalización frecuente de los defensores. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha denunciado que «la legislación y otras medidas nacionales sobre seguridad y lucha contra el terrorismo, como las leyes que regulan las organizaciones de la sociedad civil, se han utilizado indebidamente contra los defensores de los derechos humanos o han obstaculizado su labor y han puesto en peligro su seguridad en contravención del Derecho internacional»¹⁴.

La propia Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, de nacionalidad filipina, fue tachada el pasado mes de marzo de terrorista por el Gobierno del Presidente Rodrigo Duterte, siendo incluida junto con otras 600 personas, entre ellas líderes indígenas y defensores de los derechos humanos, en la lista nacional de organizaciones terroristas. Estas acusaciones se produjeron después de que Tauli-Corpuz condenara los ataques del ejército contra los pueblos indígenas *lumad* en Mindanao.

Igualmente, el acceso a financiación extranjera por parte de los defensores o las organizaciones de defensa de derechos humanos se encuentra prohibido o incluso sancionado en algunos estados. La Relatora Especial de Naciones Unidas también alertó sobre dicha situación en su informe de 2012 en el que denunció que «con el argumento de proteger la soberanía nacional o los intereses nacionales, algunos Estados han promulgado legislación que proscribire a las asociaciones que trabajan en defensa de los derechos políticos o que participan en actividades políticas y reciben financiación de otros países».

Finalmente las figuras predelictivas son a menudo vías de procesamiento arbitrarias susceptibles de ser utilizadas contra los propios defensores de los derechos humanos. En 2014 el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria expresó su preocupación por la aplicación de la figura de «peligrosidad social» contenida en el Código Penal cubano¹⁵ para sancionar a quienes, no habiendo cometido delitos, observan una conducta que los hace proclives a cometerlos.

¹⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/22/6, «Protección de los defensores de los derechos humanos», 4 de diciembre de 2013.

¹⁵ TÍTULO XI Código Penal Cubano «Del estado peligroso y de las medidas de seguridad».

b. Arrestos y detenciones arbitrarias

El arresto de activistas sin que se formulen cargos y sin respeto a las garantías procesales básicas —derecho a abogado, derecho a ser informado de los motivos de su detención, derecho a un proceso judicial, etc.— es una práctica disuasoria frecuente. La privación de libertad debe basarse en un hecho concreto que justifique el arresto a la luz de la ley, siendo indispensable y proporcionada. Sin embargo, el arresto e incluso la amenaza de arresto se utilizan en ocasiones para silenciar a un defensor o poner fin a su labor, contribuyendo a su estigmatización ante la opinión pública.

La Relatora Especial denunció por ejemplo que en enero de 2004 Waiel Taha y Yousif Fat’h Al Rahman, miembros de la Organización de Sudán contra la Tortura (SOAT por sus siglas en inglés) fueran detenidos durante manifestaciones estudiantiles y mantenidos incomunicados, siendo el segundo torturado antes de su liberación. También manifestó su preocupación por el hecho de que Mudawi Ibrahim Adam, Presidente de la Organización para el Desarrollo Social de Sudán, fuera detenido y arrestado en una ocasión en 2004 y en dos en 2005, sin que se formulara acusación alguna en su contra.

c. Medidas cautelares y procesamiento

La adopción de medidas cautelares, tales como la prisión preventiva, la libertad bajo fianza, la retirada del pasaporte o la obligación de comparecencia periódica son vías frecuentes para obstaculizar la labor de los activistas. En determinados estados se dictan medidas cautelares para vetar determinadas actividades de los defensores, sin tener el objeto de proteger los bienes jurídicos presuntamente en peligro. Las medidas cautelares deben ser medidas preventivas y no punitivas, de carácter excepcional, que respeten los mentados principios de necesidad y proporcionalidad.

Finalmente el procesamiento de los defensores de los derechos humanos así como de las organizaciones no sólo tiene repercusiones para el propio enjuiciado sino que puede conducir a la autocensura, el amedrentamiento y, en definitiva, una menor vigilancia del respeto de los derechos humanos en la sociedad en cuestión.

1.3. Colectivos más vulnerables

Determinados colectivos se encuentran en la actualidad particularmente amenazados según las comunicaciones del Relator Especial de Naciones Unidas para la cuestión. Esta vulnerabilidad puede ser en razón de su identidad —mujeres, colectivo LGBTI¹⁶—, de los intereses en juego —migraciones, medio ambiente— o de su actividad profesional —periodismo de derechos humanos—.

i. Mujeres

Las defensoras, además de enfrentarse a los riesgos intrínsecos de la actividad de denuncia, hacen también frente a otros riesgos específicos como la violencia sexual, el empleo excesivo de la fuerza y la descalificación por motivos de género.

Las mujeres se exponen al riesgo de violación, abusos sexuales y otras formas de violencia sexual, que resultan particularmente frecuentes en situaciones de conflicto en las cuales se suele presenciar un ambiente de total impunidad para los perpetradores¹⁷. Además, en ciertas sociedades, la persona que es objeto de cualquier forma de abuso sexual es percibida como una fuente de deshonra para su entorno y debe enfrentarse al repudio y otras formas de exclusión.

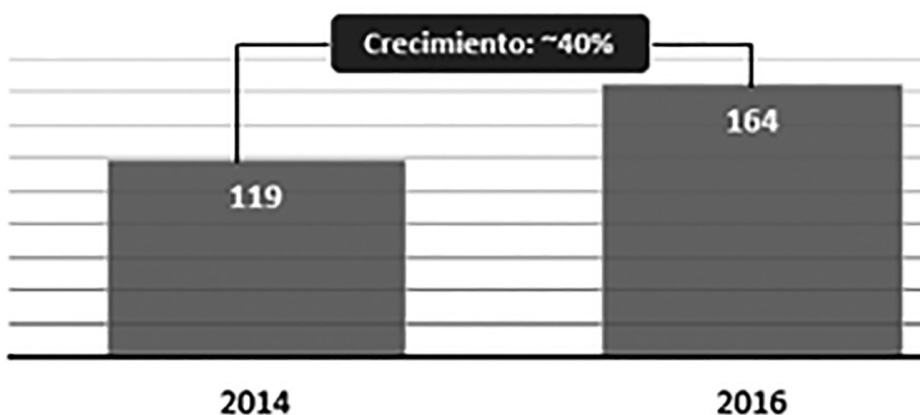
Asimismo, las defensoras hacen frente a menudo a una prevalencia del empleo de la fuerza, y de otras formas de malos tratos. Naciones Unidas constató que estos abusos suelen ser habituales durante la detención de las defensoras¹⁸.

Igualmente, se exponen a otros ataques basados exclusivamente en su condición de mujer, siendo tachadas de personas inmorales, transgresoras o contrarias al respeto de los valores tradicionales. Como alertó la Relatora Especial, las defensoras cuestionan las normas socioculturales, las tradiciones y los estereotipos acerca del papel y la condición de la mujer lo que les hace más susceptibles de ser atacadas.

¹⁶ Lesbianas, *gais*, bisexuales, transexuales e intersexuales.

¹⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/44, Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos, 20 de diciembre de 2010.

¹⁸ ONU, Asamblea General, A/66/203, Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos, 28 de julio de 2011.

Gráfico 3 – Mujeres bajo alerta en las comunicaciones del Relator Especial.

* de diciembre a noviembre

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Comunicaciones del Relator Especial.

Las comunicaciones del Relator Especial de Naciones Unidas, mediante las cuales se dirige a un Estado concreto para alertarle sobre la situación específica de un defensor de los derechos humanos, muestran una preocupación creciente sobre la realidad de las defensoras.

Entre las comunicaciones del Relator, figura por ejemplo la enviada a la República Islámica de Irán en 2016 por la presunta detención arbitraria, negación de un juicio justo y tratamiento médico inadecuado de Bahareh Hedayat, una reconocida activista de los derechos de la mujer. El Relator mostró su preocupación por la omisión de ciertas garantías procesales en su procesamiento, como el tiempo de preparación de la defensa, y retomó la denuncia del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria que declaró arbitraria su privación de libertad¹⁹.

ii. Defensores de los derechos de los LGBTI²⁰

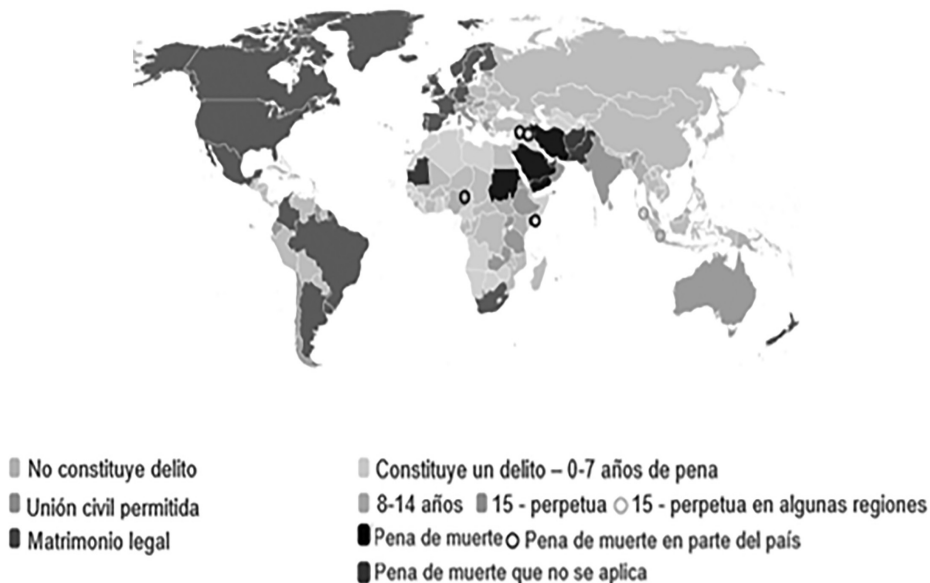
Los defensores de los derechos del colectivo LGBTI son frecuentemente el blanco de los ataques, estando en riesgo no sólo por lo que defienden sino tam-

¹⁹ Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Informe, mayo de 2016.

²⁰ Lesbianas, *gais*, bisexuales, transexuales e intersexuales.

bién por su propia identidad. El clima de rechazo social y la estigmatización, y en diversos estados la propia criminalización de su orientación sexual, potencia las agresiones.

Gráfico 4 – Estatus legal de la homosexualidad, 2017.



Fuente: The Guardian

En más de 70 países la homosexualidad constituye un delito, siendo castigada con pena de muerte en al menos 13 estados o partes de ellos, lo que hace que la labor de los defensores sea extremadamente peligrosa.

La Relatora Especial denunció además que estos defensores también son objeto de numerosas campañas de «chantaje, extorsión o difamación, en particular en Internet y en las redes sociales²¹». Ésta ha alertado también que las restricciones a su derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica son continuas y generalizadas.

²¹ ONU, Asamblea General, A/70/217, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 30 de julio de 2015.

CASO DE ESTUDIO: XULHAS MANNAN

Reconocido activista de los derechos de la comunidad LGBTI en Bangladesh, fundó en 2014 la revista «Roopbaan», el primer boletín del país dedicado a este colectivo. Mannan trabajaba para la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y lideraba actividades de defensa de los homosexuales en Bangladesh.

Fue asesinado a machetazos en abril de 2016 en Dacca presuntamente por miembros de ABT, una organización extremista a la que las autoridades responsabilizaron de haber cometido varios asesinatos de bloggers y pensadores laicos críticos con el fundamentalismo islámico.

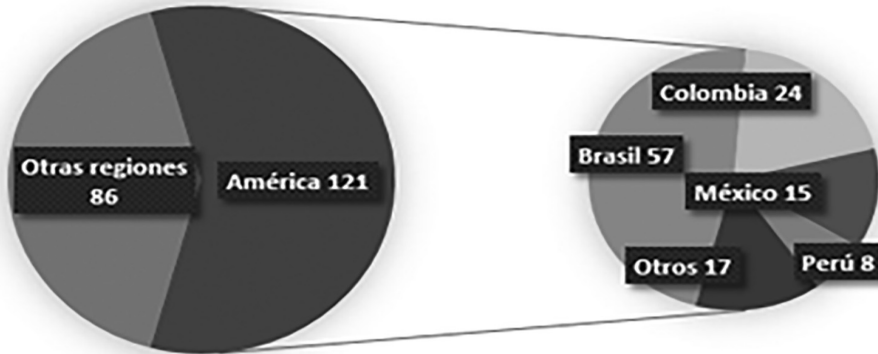
iii. Defensores de la tierra y activistas medioambientales

Desde que en 1987 el Informe Brundtland formulara por primera vez el concepto de «desarrollo sostenible», el medio ambiente ha adquirido un protagonismo creciente en la agenda internacional así como en las prioridades de los defensores. Los activistas medioambientales y territoriales persiguen el equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto al medio ambiente, lo que incluye el derecho de uso de la tierra, la riqueza y los recursos naturales especialmente vinculados a ciertos grupos, como los pueblos indígenas y otras minorías étnicas.

Estos defensores se encuentran particularmente expuestos a atentados contra su integridad física, como prueba el hecho de que dos tercios de los asesinatos de defensores de los derechos humanos en 2017 tuvieran como causa estas cuestiones. Los actores no estatales adquieren un protagonismo particular en estos conflictos, entre los que se identifican a grupos paramilitares, delincuencia organizada, empresas de seguridad privada, y empresas transnacionales —en concreto, las industrias extractivas y la agroindustria—.

Iberoamérica se presenta en la actualidad como la región con mayores riesgos, concentrando casi el 60% del total de asesinatos de este tipo de activistas a nivel mundial. Brasil registró el mayor número de asesinatos a nivel regional y mundial, 80% de los cuales se produjeron por cuestiones vinculadas a las riquezas naturales del Amazonas.

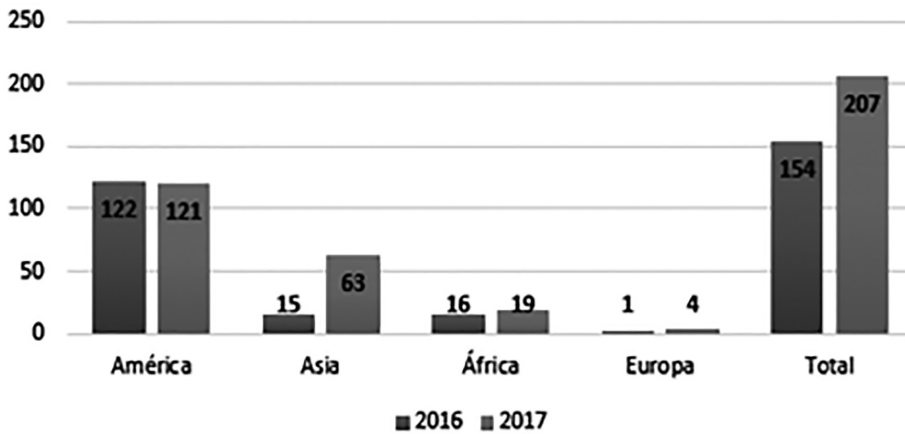
Gráfico 5 – Asesinatos de defensores de la tierra por región y país, 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Global Witness.

Colombia es el segundo estado iberoamericano por número de muertes de activistas medioambientales, lo cual para Billy Kyte, director de la campaña de *Global Witness* por los defensores de la tierra y el ambiente, se podría explicar por la reinserción de los desplazados en sus comunidades de origen tras el Acuerdo de Paz, que ha conducido al conflicto con los grupos armados involucrados en la explotación de recursos naturales.

Gráfico 6 – Asesinatos de defensores de la tierra, 2016 vs 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Global Witness.

En cuanto a Honduras, el país conoció una mejora significativa ya que registró 5 asesinatos de activistas territoriales en 2017 frente a los 14 de 2016 —entre estos últimos se encontrarían Berta Cáceres y Nelson García, asesinados en marzo de 2016 debido a su oposición a la construcción de las presas hidroeléctricas en la cuenca del río Gualcarque²²—.

Por su parte, Asia mostró en 2017 un aumento muy significativo del número asesinatos debido al fuerte incremento documentado en Filipinas, donde se produjeron 48 asesinatos —un 71% más que en 2016—, en el marco de una campaña de criminalización de los líderes indígenas y de los defensores de los derechos humanos. Respecto al continente africano, se confirmaron 19 casos, 12 de los cuales se habrían producido en la República Democrática del Congo, en defensa de áreas protegidas contra la caza y la minería ilegal.

iv. Defensores de los derechos de las «personas en movimiento»²³

El Secretario General de Naciones Unidas definió el periodo actual como la «era de las migraciones». Se trata del principal desafío de la comunidad internacional que, bien gestionado, entraña una oportunidad de crecimiento económico, social y cultural, pero que, en caso contrario, supone una fuente de conflictos y de abuso de derechos humanos.

Los defensores de los derechos de las personas en movimiento actúan desde una dimensión humanitaria, atendiendo las necesidades más básicas de los migrantes —alimentación, alojamiento, sanidad, etc.—, así como desde una dimensión de denuncia y defensa de sus derechos. Como destaca el Relator Especial, la labor de estos defensores es crucial pues las personas en movimiento carecen de determinados derechos civiles, lo que les hace depender en un grado mayor de la actuación de terceros.

²² ONU, Asamblea General, A/71/281, «Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 3 de agosto de 2016.

²³ Terminología adoptada por el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en su Informe Anual de 2018 (ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/37/51, Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos, 16 de enero de 2018).

Sin embargo, ciertos factores influyen en la menor visibilidad de estos activistas respecto a otros, como son la ubicación de los lugares en los que desarrollan su función así como la marginación habitual de las personas en movimiento.

Este colectivo de defensores se enfrenta a distintas amenazas en el desarrollo de su función procedentes fundamentalmente de las organizaciones de delincuencia organizada y tráfico de seres humanos. Denunciar la violencia, extorsión y desapariciones conlleva el riesgo de pasar de defensor a víctima.

CASO DE ESTUDIO: EL PADRE ALEJANDRO SOLALINDE

Fundador del albergue de Ixtepec (Oaxaca) conocido como «Hermanos en el Camino», el Padre Alejandro trabaja para atender a los que se disponen a cruzar la frontera sur mexicana, denunciando los abusos de autoridad, agresiones y secuestros de los que son víctimas. Su labor le ha valido varias amenazas de muerte por parte de grupos criminales vinculados a las armas, el tráfico de drogas y de seres humanos, además del incendio de su albergue y dos meses de exilio. En la actualidad se desplaza con cuatro agentes de seguridad.

«El mayor desafío que tengo que superar es el de la intimidación, el acoso y la falta de respeto constantes de personas que no quieren que lleve a cabo mi labor de ayuda a los migrantes. Muchas autoridades locales, bandas de delincuentes y traficantes de droga quieren librarse de los defensores de los Derechos Humanos».

«Hermanos en el Camino» acoge a unos 20.000 migrantes al año, a los que brinda asistencia humanitaria, así como apoyo médico, psicológico y asesoría jurídica y legal.

En 2017, el Padre Alejandro Solalinde fue candidato al Premio Nobel de la Paz.

v. Periodistas

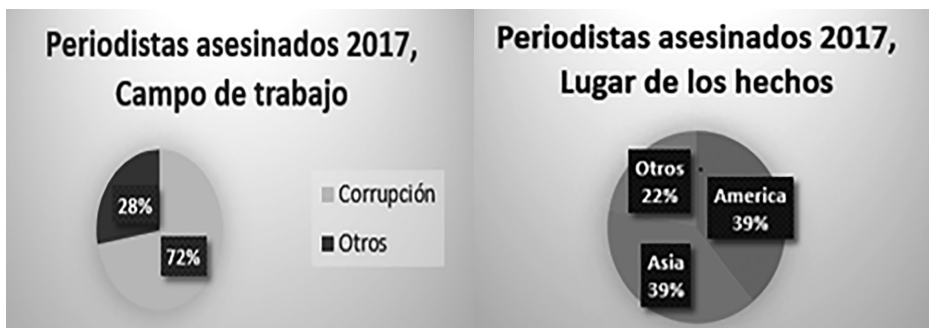
La función de observación y crítica de los periodistas resulta fundamental para un relato transparente de la situación de derechos humanos. Sin embargo,

su denuncia sobre violaciones y abusos les lleva a enfrentarse habitualmente a amenazas y diversos tipos de hostigamiento. En la mayoría de las regiones los ataques proceden de los actores estatales a los que investigan, no obstante en Iberoamérica, los principales autores de las violaciones son actores no estatales y grupos no identificados²⁴.

Los defensores que trabajan en las cuestiones de lucha contra la corrupción, gobernanza, promoción de la transparencia y rendición de cuentas de los Estados son los grupos más amenazados²⁵, siendo la corrupción el campo de trabajo más letal, con el 72% de los asesinatos de periodistas en 2017. En 2018 destaca el asesinato del periodista eslovaco Jan Kuciak, especializado en la investigación de casos de corrupción y crimen organizado. De hecho, su muerte se produciría en las vísperas de la publicación de un artículo sobre los presuntos vínculos entre ciertos políticos del país y la mafia italiana. Este suceso desencadenó una crisis política que culminó con la dimisión del Primer Ministro eslovaco, Robert Fico.

Por otra parte, los defensores que trabajan en asuntos vinculados a la lucha contra la impunidad «son a menudo víctimas de ataques o campañas de intimidación en las que los testigos suelen ser objeto de amenazas para disuadirlos de comparecer en ciertos procesos judiciales»²⁶.

Gráfico 7 – Periodistas asesinados, 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Committee to Protect Journalists.

²⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/19/55, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 21 de diciembre de 2011.

²⁵ ONU, Asamblea General, A/70/217, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 30 de julio de 2015.

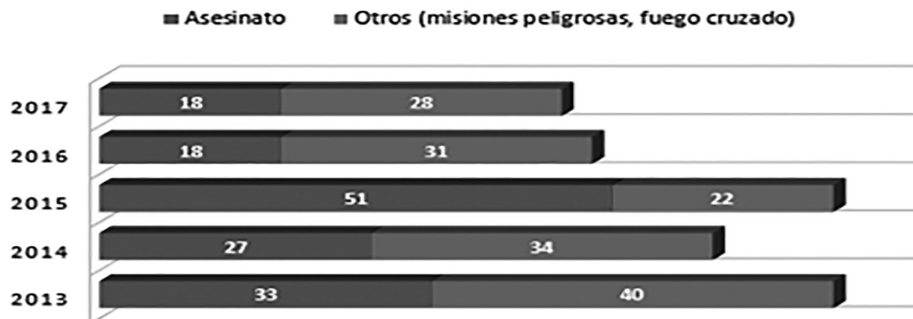
²⁶ ONU, Asamblea General, A/70/217, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 30 de julio de 2015.

46 periodistas habrían muerto de forma violenta en 2017, de los cuales 18 habrían sido asesinados. Más del 60% de los profesionales asesinados habrían sido amenazados previamente, y al menos dos habrían sido torturados.

A nivel regional, América y Asia son las regiones más letales concentrando casi el 80% del total de asesinatos de 2017. A nivel nacional, Iraq y Siria, han sido los países más conflictivos en los últimos años, si bien en 2017 México registró el mayor número de asesinatos de reporteros. Entre ellos, destaca el asesinato de Javier Valdez, prestigioso reportero del narcotráfico y crimen organizado en Sinaloa que relató la dificultad de su oficio en la obra «Narcoperiodismo: la prensa en medio del crimen y la denuncia».

En cualquier caso, la ausencia de nuevos conflictos ha permitido una disminución del número de muertes en 2016 y 2017, lo que contrasta con las cifras de años previos influidas por la intensificación de contiendas en Oriente Medio.

Gráfico 8 – Muertes de periodistas por causas violentas, 2013 – 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Committee to Protect Journalists.

vi. Otros colectivos

Los defensores de los derechos laborales han desarrollado históricamente su función en un clima de riesgo y hostilidad. Unos 3.000 líderes sindicales y afiliados fueron asesinados entre 1986 y 2011 por el desempeño de su labor²⁷.

²⁷ National Trade Union School.

Este número se ha reducido considerablemente en los últimos años, si bien entre 2010 y 2015, perdieron la vida 186 defensores de los derechos laborales, fundamentalmente líderes sindicales. Actualmente, la región más peligrosa para el desarrollo de esta actividad es Iberoamérica y, en concreto, Colombia, país que ha registrado históricamente el mayor número de muertes y agresiones contra los líderes sindicales.

Otros colectivos particularmente vulnerables son los profesionales del Derecho —habitualmente amenazados en el ejercicio de su profesión debido al impacto de su labor en los perpetradores—, así como los defensores de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas.

CAPÍTULO 2: LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES

2.1. La protección del sistema de Naciones Unidas

El sistema de Naciones Unidas fue precursor en la creación de una estructura de protección de los defensores de los derechos humanos, primero mediante la adopción de una Declaración y posteriormente a través del nombramiento de un Relator Especial sobre la cuestión. Estas dos figuras constituyen el eje central de la protección internacional, y han sido extrapoladas a otras estructuras regionales y subregionales con el fin de complementar y reforzar la protección internacional de los defensores.

2.1.1. La Declaración de Naciones Unidas

La «Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos», conocida como la «Declaración sobre los defensores de los derechos humanos» es el instrumento fundamental de reconocimiento de la labor de los defensores y de consagración de sus derechos. Aprobada en 1998, la aplicación de la Declaración es un requisito indispensable para la creación de un entorno apropiado que permita a los defensores llevar a cabo su labor.

i. Elaboración

La adopción de la Declaración fue un proceso arduo y lento en el que se enfrentaron distintas visiones sobre la definición de defensor así como de los derechos atribuidos a los mismos. Las negociaciones se prolongarían durante 14 años, desde 1985 hasta 1998, siendo aprobada en el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La sensibilidad por la protección de los defensores comenzaría en la década de 1980. La voluntad de codificar esta protección se explica para muchos debido a los avances logrados en materia de derechos humanos tras la firma del Acta Final de Helsinki de 1975. La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa supuso un acercamiento clave entre ambos bloques, en el que se fijarían los principios de las relaciones internacionales que incluirían entre otros el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Se crean entonces los «Comités de Helsinki» que buscarían impulsar los derechos humanos en el bloque comunista. Desde entonces se intensificarían los contactos entre los disidentes orientales y las ONG occidentales, iniciándose las primeras campañas en favor de opositores perseguidos como por ejemplo Andrei Sakharov. Esta tendencia se extendería también a Iberoamérica, en el contexto de transformación política de la región, y a Sudáfrica, con la prominente figura de Nelson Mandela.

De este modo, en febrero de 1980, la Comisión de Derechos Humanos instaría a todos los gobiernos a alentar y brindar apoyo a las personas, grupos y órganos de la sociedad civil que promueven y protegen los derechos humanos, y un año más tarde condenaría los maltratos y toda forma de represalia hacia las personas o grupos que defienden los derechos humanos. En base a dichos trabajos preparatorios se establecería en 1985, a propuesta de Canadá y Senegal, el grupo de trabajo encargado de redactar la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. Dicho grupo estaría compuesto por 43 Estados miembros de la Comisión, 8 estados observadores, la Organización Internacional del Trabajo y 8 ONG, entre ellas Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas.

Durante los catorce años de negociación, la organización política de los Estados miembros de la Comisión variaría enormemente, de tal modo que se produ-

ciría la caída del bloque socialista, las transiciones democráticas de Iberoamérica y el fin del régimen del apartheid en Sudáfrica. La Declaración se había percibido hasta entonces como un instrumento occidental, sin embargo, la desintegración de la URSS permitiría un giro significativo de posiciones tanto de los Estados bajo influencia soviética como de la misma Rusia, que acabaría retirando su controvertido proyecto de Declaración.

No obstante, el desacuerdo entre los grupos impidió poner fin al proceso hasta 1998. Entre los puntos que generaron polémica, destaca el concepto de «defensor de los derechos humanos» (*vid supra*) o las referencias a la legislación nacional (*vid infra*). Cuba, China y Siria defendieron por ejemplo que la labor de defensa se limitara a los propios derechos del defensor. En este contexto, muchas de las ONG involucradas se plantearon abandonar las negociaciones, la propia Amnistía Internacional publicaría un documento denunciando las tácticas de bloqueo de ciertos estados —esencialmente Cuba, China, Siria y México—.

Todo ello condujo a la flexibilización de las posiciones más rígidas, si bien Cuba mantuvo una estrategia relativamente inflexible. Para algunos expertos²⁸ la presión cubana respondería a su objetivo de eliminar la vigilancia especial de Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en la isla. Precisamente, la figura del Relator Especial sobre los derechos humanos en Cuba sería eliminada en 1998, tal vez como concesión por el cambio de posición respecto a la Declaración.

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos adoptó el 3 de abril de 1998 el proyecto de Declaración, el cual sería adoptado formalmente por consenso por la Asamblea General mediante su resolución 53/144 de 9 de diciembre 1998, la víspera del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración fue percibida por muchas de las partes involucradas en el proceso como un acuerdo de mínimos. La propia delegación australiana ma-

²⁸ SPANNAGEL, J., «*Declaration on Human Rights Defenders (1998)*», *Quellen zur Geschichte der Menschenrechte*, 2017.

nifestó su decepción respecto al texto debido a la imprecisión de sus términos y declaró haber aceptado su redacción con el fin de culminar finalmente las negociaciones²⁹.

ii. Naturaleza jurídica

La Declaración, aprobada por una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, no es un instrumento jurídicamente vinculante. Ahora bien, contiene ciertos derechos reconocidos en textos que gozan de tal carácter, fundamentalmente en los Pactos de Derechos Humanos —Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—.

Así, la responsabilidad del Estado de proteger a los defensores deriva del deber fundamental de proteger los derechos de todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción sin discriminación alguna, contemplado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Otros derechos atribuidos a los defensores y reconocidos en los Pactos de Derechos Humanos son la libertad de expresión³⁰, la libertad de reunión pacífica³¹ o la libertad de asociación³².

Cabe señalar que los Pactos de Derechos Humanos contemplan la posible limitación o suspensión de derechos mediante la promulgación de leyes para velar por las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática o de la seguridad nacional³³. Ahora bien, la Relatora Especial determinó al respecto que «las actividades que garantizan la vigilancia y la defensa de derechos internacionalmente reconocidos y permiten vigilar la limitación y la suspensión

²⁹ SPANNAGEL, J., «*Declaration on Human Rights Defenders (1998)*», Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, 2017.

³⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 19.

³¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 21.

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 22.

³³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 4, 18.3, 19.3, 21 y 22.2 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 4, 8.1 a), c) y d).

de los derechos no pueden limitarse ni suspenderse»³⁴. Esta interpretación resulta particularmente oportuna en situaciones de conflicto.

Respecto a la interacción con el Derecho interno, la Declaración incluye una disposición (artículo 3), según la cual todos los derechos y actividades contemplados en la misma deben ejercitarse en el marco del Derecho interno de cada país. No obstante, este artículo quedó matizado a través del artículo 4 de la Declaración, en el que se precisa que ninguna interpretación podrá menoscabar o contradecir los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas ni limitar «las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera».

En cualquier caso, la Declaración no produce por sí misma obligaciones vinculantes, pero supone el reconocimiento internacional de la labor de los defensores y del peligro asociado a la misma. Asimismo, debido a su aprobación por consenso en la Asamblea General, cuenta con una fuerza política específica, sirviendo como marco de referencia para los estándares regionales y nacionales de protección.

iii. Contenido

a. Derechos

En virtud de la declaración, se atribuyen ciertos derechos a los defensores de los derechos humanos que garantizan el pleno desarrollo de sus funciones. La protección del defensor (artículo 1) constituye la condición *sine qua non*, pero junto a éste se incluyen otros derechos vinculados a su actividad de defensa como son la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (artículo 5); el derecho de información y la libertad de expresión (artículo 6); el derecho a debatir y llamar la atención sobre cuestiones de derechos humanos (artículo 7); y el derecho de participar en la gestión pública (artículo 8).

³⁴ ONU, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2006/95, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 23 de enero de 2006.

Asimismo, la Declaración incluye derechos específicos en caso de violación como son el derecho a la denuncia, el derecho a asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos, el derecho a ofrecer y prestar asistencia letrada profesional o de otra naturaleza (artículo 9), así como el derecho a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo 12).

Finalmente, en su artículo 13 contempla uno de los derechos más controvertidos en el momento de adopción de la Declaración: el derecho a «solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales». Estados como Cuba o China propugnaron que se limitara a los recursos nacionales, con el fin de evitar que la financiación internacional se convirtiera en una suerte de injerencia en los asuntos internos. Finalmente la fórmula de consenso fue introducir una matización al artículo 13 por el cual el derecho a recibir recursos deberá estar «en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración», esto es, con el Derecho interno de cada Estado.

Ahora bien, la Oficina del Relator Especial ha recomendado al respecto que los gobiernos «permitan a los defensores de los derechos humanos, especialmente a las ONG, acceder a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, a los cuales la sociedad civil tiene el mismo derecho que los gobiernos». Se considera que las únicas trabas legítimas para el acceso a recursos internacionales de los defensores de los derechos humanos son los que atañen a la transparencia.

b. Obligaciones

La obligación fundamental que la Declaración atribuye a los Estados es la de protección del defensor de los derechos humanos (artículo 2), que se traduce en responsabilidades concretas de distinta naturaleza, que se pueden clasificar como³⁵:

³⁵ Clasificación propia.

— Preventivas:

- regulatorias: adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar la aplicación efectiva de los derechos y las libertades (artículo 2); y garantizar y apoyar la creación y el desarrollo de instituciones nacionales independientes encargadas de promover y proteger los derechos humanos (artículo 14).
- de sensibilización: promover la comprensión pública de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículo 14); y promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de la educación y la formación profesional oficial (artículo 15).

- Reactivas: proporcionar recursos eficaces a las personas que denuncien haber sido víctimas de una violación de los derechos humanos y realizar una investigación rápida e imparcial sobre las presuntas violaciones de derechos humanos (artículo 9). Al respecto, la Oficina del Relator Especial ha apuntado que la lucha contra la impunidad es un paso clave para garantizar un entorno seguro para los defensores.

Sin embargo, el Estado no es el único titular de obligaciones, sino que la Declaración incorpora ciertas responsabilidades que atañen a todo tipo de actores. En concreto, los artículos 10, 11 y 18 enuncian la responsabilidad de todo individuo de no violar los derechos humanos ajenos, cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional, y de contribuir a «la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos».

iv. Aplicación

El impacto inmediato de la Declaración en la realidad de los defensores de los derechos humanos fue relativamente reducido debido a la imprecisión de sus

términos así como a su carácter no vinculante (*vid supra*). No obstante, la Declaración ha contribuido a la sensibilización de la comunidad internacional, que se ha traducido en la proliferación de organizaciones especializadas en la cuestión así como de otros instrumentos de protección.

El mismo año de la adopción de la Declaración se celebró en París un Congreso de defensores de los derechos humanos, que congregó a 360 activistas de 110 países, y que supuso un cierto avance en el reconocimiento de su labor. En 2001 se crearía Front Line Defenders, una de las principales organizaciones de protección de defensores, y en la década siguiente, crecería de forma exponencial el número de ONG, fondos y programas dedicados a la cuestión³⁶.

Asimismo, desde la adopción de la Declaración se han desarrollado distintos instrumentos de protección en el sistema de Naciones Unidas. En el año 2000 se creó la figura del Representante Especial para la cuestión —posteriormente, Relator Especial—, que adquirió una importancia esencial en la defensa de este colectivo (*vid infra*). La Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos se implicaría igualmente en la protección de los defensores, por ejemplo, recibiendo regularmente información sobre las presuntas violaciones cometidas contra defensores de los derechos humanos.

A nivel regional se intensificaría también esta preocupación, con la creación de instrumentos específicos en el marco de la OEA, la Unión Africana o la Unión Europea (*vid infra*). Los Estados también introducirían esta cuestión en sus agendas, entre los que destaca España como uno de los países pioneros en la protección de los defensores.

No obstante, como afirmó la entonces Relatora Especial Margaret Sekaggya, «la Declaración no es un instrumento suficientemente conocido por los principales responsables de aplicarla, es decir, los gobiernos, ni por los titulares de los derechos recogidos en ella, es decir, los defensores de los derechos humanos»³⁷. Por tanto, el principal desafío de la aplicación de la Declaración es su difusión.

³⁶ SPANNAGEL, J., «Declaration on Human Rights Defenders (1998)», Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, 2017.

³⁷ ONU, Asamblea General, A/63/288, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 14 de agosto de 2008.

La celebración en 2018 del vigésimo aniversario de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos constituye una oportunidad clave para dar a conocer este instrumento, y para mostrar el papel que desempeñan los defensores en la salvaguardia de la paz, la democracia y los derechos fundamentales.

2.2.2. El Relator Especial de Naciones Unidas

En el año 2000, la Comisión de Derechos Humanos, con la aprobación de 50 miembros y tres abstenciones (China, Cuba y Ruanda)³⁸, recomendó al Secretario General de Naciones Unidas el nombramiento de un Representante Especial para contribuir al respeto de la Declaración. La figura del Representante pasaría a ser posteriormente de Relator Especial.

La primera en ejercer dicha función sería Hila Jilani, reconocida abogada de derechos humanos pakistaní, cuyo mandato se extendería desde 2000 hasta 2008. Posteriormente, ocuparían el puesto la abogada ugandesa Margaret Sekaggya (2008-2014), y el francés Michel Forst, Relator Especial en la actualidad.

La función principal del Relator es analizar la situación de los defensores de los derechos humanos en el mundo, y esbozar propuestas concretas de protección. Los instrumentos fundamentales del Relator son las comunicaciones, las visitas, y los informes anuales.

a. Comunicaciones

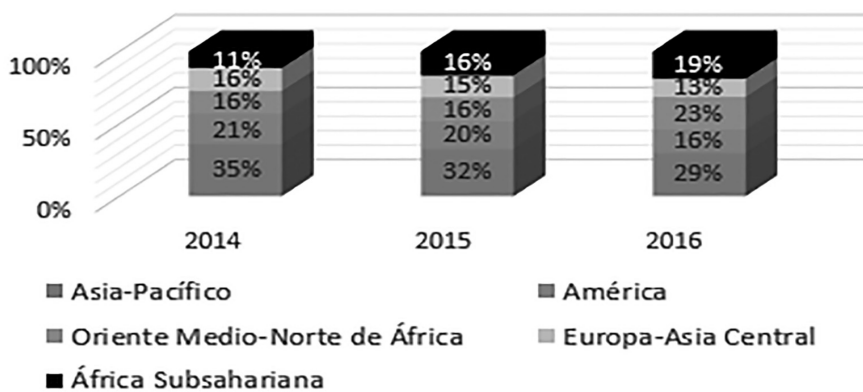
El Relator Especial tiene encomendada la misión de intervenir directamente ante los Estados a través del envío de comunicaciones sobre las denuncias recibidas de violaciones de derechos humanos. Estas denuncias pueden proceder de autoridades estatales, organismos de Naciones Unidas, o de cualquier individuo u organización, y son analizadas por el Relator Especial, junto con los posibles Estados interesados.

El procedimiento de comunicación se basa en el envío de una carta al Estado en cuestión, en la que se indica la presunta violación, las normas y principios de

³⁸ SPANNAGEL, J., «*Declaration on Human Rights Defenders (1998)*», Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, 2017.

Derecho internacional aplicables, las preguntas del Relator Especial, y la solicitud de adopción de medidas de seguimiento. Esta carta se puede concretar en un llamamiento urgente, en caso de que la violación esté ocurriendo o a punto de ocurrir, o en una carta de alegaciones, en caso de violaciones presuntamente consumadas.

Gráfico 9 – Comunicaciones del Relator Especial por regiones, 2014-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Relatoría Especial.

En los últimos años, la región con mayor número de comunicaciones fue Asia-Pacífico, que concentró en torno a un tercio de las mismas, mientras que Oriente Medio-Norte de África y África Subsahariana conocieron un aumento significativo del número de comunicaciones.

Estos datos reflejan en cierta medida la situación de los defensores. No obstante, las comunicaciones no siempre son el mejor barómetro de la situación real de los activistas. Como señalara recientemente el Relator Especial, en algunos casos, dada la urgencia de la situación, los defensores «prefieren recurrir a mecanismos u organizaciones que les ofrecen soluciones más inmediatas»³⁹.

³⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/34/52, «Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 23 de enero de 2017.

b. Visitas

El Relator Especial lleva a cabo visitas oficiales a los Estados, bien como respuesta a la invitación permanente de un Estado —114 estados han emitido invitaciones permanentes, entre ellos España— o por la solicitud expresa del Relator. A través de estas visitas se examina la situación de los defensores en detalle a través de reuniones con las autoridades estatales, la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, y elabora un informe con las conclusiones extraídas y recomendaciones.

Ciertos Estados son reacios a aceptar las visitas del Relator, lo que explica que en 2015 no se llevara a cabo ninguna visita. Durante el mandato de Michel Forst se han realizado cinco visitas oficiales: Burundi en 2014, Hungría, Azerbaiyán y Australia en 2016, y México en 2017.

En su última visita oficial, el Relator Especial reconoció los esfuerzos realizados por México para hacer frente a los innumerables ataques contra defensores, por ejemplo, mediante la creación del mecanismo nacional de protección para apoyar a los defensores en situación de riesgo, pero lamentó «la violencia extrema que afecta a los defensores de los derechos humanos en el país».

c. Informes anuales

El Relator Especial ha de presentar un informe anual al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General en el que figure la relación de actividades desarrolladas durante el año en curso, así como las principales tendencias en materia de derechos humanos. Así, en su informe de 2017, el Relator hizo hincapié en la figura de los defensores de los derechos de las «personas en movimiento», mientras que en 2016 analizó la situación de los defensores medioambientales.

En definitiva, el Relator Especial contribuye a la sensibilización de la comunidad internacional, realizando la labor de los defensores y alertando sobre las amenazas concretas a las que se enfrentan. No obstante, la labor del Relator se encuentra limitada por el carácter no vinculante de la Declaración de Naciones Unidas, lo que ha conducido a la necesidad de elaborar instrumentos regionales de protección.

2.3. Mecanismos regionales de protección

A partir de la adopción de la Declaración, se han creado diversos mecanismos regionales para la protección de los defensores de los derechos humanos. Desde la Oficina del Relator Especial se ha manifestado constantemente la necesidad de aplicar la Declaración de Naciones Unidas desde una dimensión regional, como la Relatora Especial Hila Jilani enunciara por ejemplo en la reunión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de Pretoria de mayo de 2002⁴⁰. América, África y Europa han desarrollado sus propios instrumentos de protección, sin embargo, en Asia no se han desarrollado mecanismos similares, más allá de los propios de la OSCE —organización que incluye entre sus miembros estados de Asia Central y Mongolia—.

i. América

a. Organización de Estados Americanos (OEA)

A la luz de la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre la cuestión, la Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 1999 una resolución sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en las Américas⁴¹. En 2001, se crearía la Dependencia para los Defensores de los Derechos Humanos en el seno de la Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en 2011 se transformaría en la Relatoría sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. El que fuera Ministro peruano de Justicia y Embajador de Perú en España, Francisco José Eguiguren, ocupa desde 2016 el puesto de Relator. Las funciones de este puesto son similares a las de su homólogo de Naciones Unidas, analizando las denuncias, solicitando información a los Estados, realizando visitas oficiales y elaborando informes sobre su labor.

⁴⁰ East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (Human Rights House), «*Defending human rights: A resource book for human rights defenders*», 2012.

⁴¹ OEA, Asamblea General, AG/RES.1671, «*Defensores de los derechos humanos en las Américas – Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*», 7 de junio 1999).

Merece especial atención la figura de las medidas preventivas en caso de peligro inminente. La CIDH puede solicitar a los Estados que adopten medidas urgentes para evitar un daño irreparable y, en caso de situaciones de extrema gravedad y urgencia, puede solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordene a los Estados la adopción de medidas provisionales.

A modo de ejemplo, en octubre de 2013 la CIDH solicitó a Cuba la adopción de medidas cautelares⁴² en favor de las integrantes de la organización «Damas de Blanco». La Comisión sostuvo que, de acuerdo a la información analizada, éstas estarían siendo «objeto de amenazas, hostigamientos y actos de violencia», como represalia por sus concentraciones pacíficas por la situación de sus familiares, presuntos disidentes políticos cubanos.

b. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el seno de la CEPAL, destaca la adopción del primer acuerdo regional sobre derechos de acceso a información, participación, y justicia en temas ambientales, conocido como «Acuerdo de Escazú», el 4 de marzo de 2018. Se trata de un instrumento de carácter vinculante, cuya negociación se ha fundamentado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que busca el acceso de los ciudadanos a la información, toma de decisiones y justicia en los asuntos medioambientales.

El Acuerdo constituye un hito en el ámbito de la protección de los activistas pues es el primer tratado sobre cuestiones medioambientales que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos. Así, impone obligaciones específicas de protección frente a amenazas y ataques, de investigación y sanción de cualquier agresión contra ellos, y de garantías de sus derechos a la vida, la integridad personal, reunión pacífica y libertad de circulación, expresión y asociación.

⁴² CIDH, Medida Cautelar 264/13, 3 de octubre de 2013.

ii. África

La Unión Africana abordó la temática de la protección de los defensores de los derechos humanos en diversas declaraciones tras la adopción de la Declaración de Naciones Unidas en 1998, como fue la Declaración y el Plan de acción de Grand Bay, de 16 de abril de 1999, y la Declaración de Kigali, de 8 de mayo de 2003, en las que llama a los estados miembros a adoptar las medidas apropiadas para proteger a los defensores de los derechos humanos en la región.

En 2003, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) creó un centro de coordinación sobre los Defensores de los derechos Humanos en África y en 2004 estableció la figura del Relator Especial para la cuestión. Tras más de una década en el puesto, la abogada beninesa Reine Alapini Gansou ha sido recientemente sucedida por el congoleño Rémy Ngoy Lumbu, Relator Especial desde noviembre de 2017.

Destacan las acciones conjuntas con el sistema de Naciones Unidas, como la visita oficial a Togo en 2008 de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Margaret Sekaggya, y de la propia de la Unión Africana, Reine Alapini Gansou. Esta visita se produjo en el contexto de violencia que sucedió a la muerte del presidente Gnassingbé Eyadéma en febrero de 2005. Ambas aplaudieron la reducción significativa del número de ataques y actos de intimidación contra defensores de los derechos humanos, si bien lamentaron la estigmatización de los defensores por parte de las autoridades. Asimismo, recomendaron que las violaciones previas de derechos humanos fueran abordadas por una comisión de verdad y reconciliación.

iii. Europa

a. Unión Europea

En junio de 2004, la Unión Europea adoptó las Directrices relativas a los defensores de los derechos humanos, revisadas posteriormente⁴³, con las que busca «inducir a los países terceros a que cumplan su obligación de respetar los dere-

⁴³ Consejo de la Unión Europea, «Garantizar la Protección – Directrices de la UE sobre Defensores de Derechos Humanos», 2008.

chos de los defensores de los derechos humanos». Estas Directrices atribuyen un papel fundamental a las Delegaciones de la Unión Europea en el exterior a las que asigna, entre otras, la labor de adoptar estrategias locales de aplicación de las Directrices, celebrar al menos de una reunión anual con los defensores de los derechos humanos, otorgarles un reconocimiento visible y público, visitar a los defensores en detención preventiva o en arresto domiciliario y observar sus procesos judiciales, y enviar recomendaciones al Grupo «Derechos Humanos» del Consejo (COHOM) al respecto.

Sin embargo, el Parlamento europeo adoptó en junio de 2010 una Resolución sobre la política de la UE a favor de los defensores de los derechos humanos⁴⁴, en la que llamó a las instituciones de la Unión Europea y a sus misiones a reforzar su acción para una aplicación efectiva de las Directrices, lamentando una ejecución insatisfactoria por parte de las Delegaciones de la Unión Europea. Asimismo, reiteró su petición de que los Estados miembros desarrollaran «con carácter prioritario una política coordinada de expedición de visados de emergencia para los defensores de los derechos humanos y los miembros de sus familias», e instó a tomar como referencia al respecto a España e Irlanda.

En la actualidad, el apoyo de la Unión Europea a los defensores de los derechos humanos se lleva a cabo a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (en adelante IEDDH). Este instrumento cuenta con cinco objetivos específicos, siendo el primero de ellos el apoyo a los derechos humanos y a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo. Entre el 20% y el 25% del presupuesto total del IEDDH ha sido asignado a esta prioridad, esto es, unos 200-250 millones de euros. Esta ayuda se canaliza a través de distintas vías, entre las que destacan:

- Ayudas de emergencia a través del Fondo de Emergencia de los Defensores de los derechos Humanos. Se trata de ayudas directas de hasta 10.000 euros para cubrir las necesidades urgentes de los defensores —asistencia médica, cobertura de honorarios de representantes legales, apoyo a las víctimas de tortura, etc—.

⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2010, sobre las políticas de la UE en favor de los defensores de los derechos humanos (2009/2199(INI)).

- Ayudas directas y confidenciales mediante la Facilidad de Crisis del IEDDH en países o situaciones excepcionalmente peligrosos o donde la publicación de una convocatoria de propuestas pueda ser inconveniente. Estas subvenciones, de hasta un millón de euros tienen una duración máxima de 18 meses, prorrogables por otros 12 meses en caso de obstáculos objetivos e imprevistos para su ejecución.

Asimismo, en el ámbito de la reubicación temporal, la Unión Europea ha creado recientemente un mecanismo específico denominado «ProtectDefenders.eu», que pretende ser complementario al apoyo brindado por el IEDDH. Liderado por un consorcio de 12 organizaciones activas en el campo de los derechos humanos⁴⁵, cuenta con un presupuesto de 15 millones de euros para un periodo de tres años, que el IEDDH proporciona en un 95%. El componente fundamental de este mecanismo es la reubicación temporal de los defensores en situación de riesgo, que permite a éstos abandonar provisionalmente el lugar en el que desarrollan su labor.

ProtectDefenders.eu hace uso de medidas de apoyo urgente —como la reubicación temporal o la línea telefónica de ayuda permanente para defensores—, medidas de apoyo a medio plazo —como la capacitación en prevención y riesgos o la promoción de los casos individuales a nivel internacional, regional y nacional— y medidas a largo plazo —que incluye por ejemplo la elaboración de estrategias para poner fin a la criminalización de los defensores—.

Por otra parte, existen instrumentos de la Unión Europea que, sin tener como objetivo la protección de los defensores de los derechos humanos, les brindan apoyo para alcanzar fines conexos. Es el caso del Instrumento de la Unión Europea en pro de la Estabilidad y la Paz que proporciona fondos para la prevención de conflictos, respuesta a las crisis y consolidación de la paz, y que en ocasiones apoya a los defensores con esta finalidad. Desde enero de 2018 por ejemplo, la Unión Europea financia un proyecto de apoyo a los defensores de los derechos humanos en Ucrania, que busca en último término proteger los derechos de los ciudadanos en Crimea.

⁴⁵ Front Line Defenders, Reporteros sin fronteras, FIDH, OMCT, RED-DESC, ILGA, UAF, Protection International, Brigadas Internacionales de Paz, EMHRF, Forum Asia y EHAHRDP.

La Unión Europea, a diferencia de la OEA y de la UA, no cuenta con un Relator Especial para la situación de los defensores, pero esta función se lleva a cabo por el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos.

El programa de la UE constituye el mecanismo regional de apoyo a los defensores de derechos humanos más exitoso. Entre los resultados tangibles de la política de la Unión Europea de protección de los defensores de los derechos humanos, destacan:

- la reubicación de más de 300 defensores en riesgo inmediato
- el apoyo financiero, material y de otra naturaleza a 3.000 defensores de los derechos de los indígenas
- la participación en los talleres sobre métodos de protección, mecanismos legales y desarrollo organizacional de los derechos humanos de 600 activistas.

b. Consejo de Europa

En 2008, el Consejo de Europa adoptaría la «Declaración del Comité de Ministros sobre la acción del Consejo de Europa para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos y promover sus actividades», que marca el compromiso de los Estados miembros con una protección efectiva a los defensores de los derechos humanos. Al igual que en la Unión Europea, el Consejo de Europa no cuenta con un Relator Especial para la cuestión sino que es el Comisario de Derechos Humanos el encargado de dar seguimiento a la situación de los defensores.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos juega también un papel, mediante el reconocimiento de derechos esenciales para las funciones de los defensores de los derechos humanos. Por ejemplo, en su sentencia de 17 de febrero de 2004, reconoció la importancia de las asociaciones para el funcionamiento adecuado de la democracia⁴⁶.

⁴⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia.

iv. La protección de la OSCE

La OSCE subrayó ya en 1994 la necesidad de proporcionar protección a los defensores de los derechos humanos en su Documento de Budapest. En 2006, la oficina de instituciones democráticas y derechos humanos de la OSCE creó un punto focal para los defensores y las instituciones nacionales de derechos humanos, orientado a promover y proteger sus intereses. El trabajo del punto focal se desarrolla en estrecha cooperación con las ONG y otras organizaciones internacionales, en concreto, con el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

2.4. Mecanismos nacionales de protección: El programa español

En las resoluciones anuales de la Asamblea General relativas a la Declaración de Naciones Unidas sobre la cuestión se insta a todos los Estados a promover y dar pleno efecto a la Declaración. Una protección adecuada requiere una política integral que establezca un entorno apropiado donde se respete la legitimidad de la labor de los defensores de los derechos humanos.

Ciertos Estados no han diseñado programas específicos de protección sino que utilizan programas generales de protección de víctimas y testigos, que aplican a los defensores de los derechos humanos en riesgo. No obstante, la Relatora Especial ha hecho hincapié en que estos programas no son suficientes para velar por la seguridad de los defensores ya que en la mayoría de los casos no han sido diseñados para ese propósito y no tienen en cuenta sus necesidades específicas⁴⁷.

Diversos estados cuentan en la actualidad con mecanismos específicos para la protección de los defensores —Costa de Marfil, Colombia, Noruega—, entre los cuales destaca España, uno de los países pioneros en la reubicación temporal de defensores de los derechos humanos.

El compromiso de España con la promoción internacional de los derechos humanos se desarrolla a través de distintos cauces, entre los cuales se encuentra la protección de los defensores, una de las prioridades españolas en materia de

⁴⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/22, «Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos», 30 de diciembre de 2009.

derechos humanos. Desde 1995 España desarrolla un programa de acogida temporal de activistas amenazados o perseguidos por su actividad de defensa de los derechos humanos.

El procedimiento de protección de los defensores de los derechos humanos, se encuentra regulado en el Real Decreto 1257/2007, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas a personas que se vean amenazadas o perseguidas por su actividad en defensa de los derechos humanos, en sus países de residencia habitual fuera de España.

De acuerdo a esta normativa, el requisito indispensable para poder optar a este programa es ser una persona física, de nacionalidad no española, amenazada o perseguida en su país de residencia habitual por sus actividades de promoción o defensa pacífica de los derechos humanos.

La inclusión de un defensor en el programa española se decide por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (en adelante MAUC) a partir de las informaciones recibidas de las misiones diplomáticas españolas —que pueden recabarla de organizaciones locales o de los propios defensores—, de las Autoridades competentes de otros Estados, de las organizaciones internacionales dedicadas a la promoción o defensa de los derechos humanos, o de cualquier otra entidad pública o privada suficientemente acreditada.

La Oficina de Derechos Humanos realiza las actuaciones de comprobación que considere oportunas para lo cual puede requerir los informes necesarios de las Misiones diplomáticas —que generalmente asumen el peso principal de estas indagaciones—, de otras Unidades del Ministerio, de otros Departamentos ministeriales y, en su caso, de cualquier otra Administración Pública. Intervienen en la tramitación del expediente de acogida temporal, entre otros, la Subdirección General de Asuntos de Extranjería así como la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Una vez decidida la inclusión, la Oficina de Derechos Humanos solicita a la unidad de Servicios Consulares del MAUC que autorice al Consulado correspondiente para expedir al interesado un visado de residencia por circunstancias excepcionales, a la luz de lo previsto en el artículo 50.1 del Real Decreto

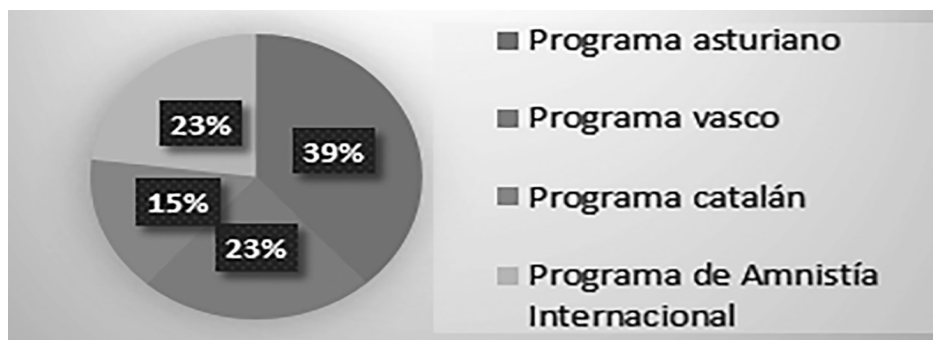
557/2011⁴⁸. Este visado tendrá una duración máxima de 12 meses, prorrogable por 12 meses en casos excepcionales, y permitirá la residencia no lucrativa en España.

Durante su estancia en España, el defensor debe recibir acompañamiento de la organización o institución que ha propuesto su inclusión en el programa. Este acompañamiento suele incluir una agenda psicológica —apoyo a los posibles trastornos derivados de la persecución—, una agenda política —plan de sensibilización y denuncia— y una agenda formativa —cursos, seminarios, etc—.

El MAEUEC coopera también con las Comunidades Autónomas que han establecido sus programas propios de acogida —Asturias, Cataluña y el País Vasco— y con las ONG que cuentan con instrumentos similares de reubicación. En ambos casos, se presentan los perfiles seleccionados ante la Oficina de Derechos Humanos del MAEUEC que tramitará los visados según el procedimiento definido.

El Programa Asturiano de Atención a Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos en Colombia es el instrumento regional más antiguo, acogiendo a defensores colombianos desde el año 2001. Liderado por la ONG Soldepaz Pachakuti, el Programa de Asturias ha recibido a más de un centenar de activistas colombianos desde su creación —al menos un tercio de ellos dedicados a los derechos laborales—. En el año 2017 éste fue el programa que acogió al mayor número de activistas, recibiendo a 5 defensores colombianos de los derechos humanos.

⁴⁸ Artículo 50.1 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009: El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para atender circunstancias extraordinarias y en atención al cumplimiento de los fines de la política exterior del Reino de España y de otras políticas públicas españolas o de la Unión Europea, en especial la política de inmigración, la política económica y la de seguridad nacional, la salud pública o las relaciones internacionales de España, podrá ordenar a una misión diplomática u oficina consular la expedición de un visado de residencia.

Gráfico 11 – Defensores acogidos en España, 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAEUEC.

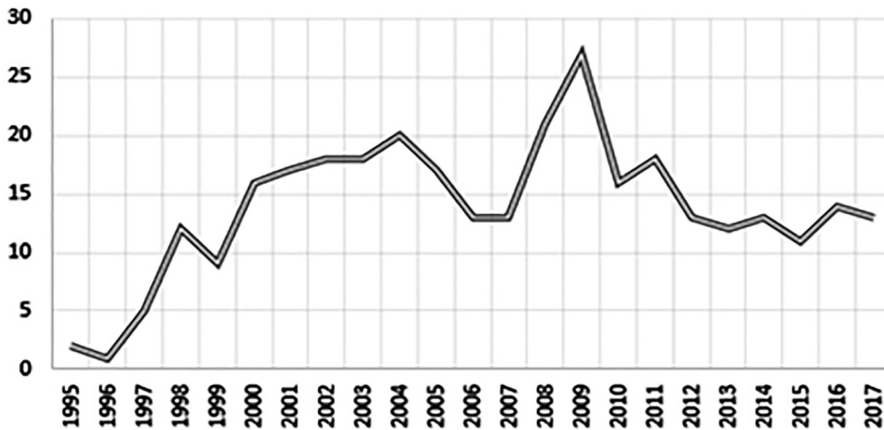
Cataluña fue la segunda región en crear un mecanismo propio de protección, seguida por el País Vasco que crearía su programa en 2011, basándose en gran medida en el modelo catalán. En 2017 el Programa vasco de protección acogió a tres defensores, mientras que el programa catalán apoyó la reubicación temporal de dos. Entre estos últimos, figura Silvia Berrocal defensora de los derechos humanos en Colombia desde el asesinato de su hijo por un comando de las FARC en 1994. La reciente participación de esta activista en las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC le habría llevado a convertirse en un objetivo y a recibir amenazas de muerte del paramilitarismo.

Geográficamente, el programa español se centra fundamentalmente en los activistas iberoamericanos, lo que deriva de los vínculos históricos, políticos, económicos y culturales entre ambas regiones, pero también de la particular peligrosidad de la zona para los defensores (*vid supra*). Así, de los 13 defensores acogidos en 2017, 12 procedían de Iberoamérica. La gran mayoría de los ellos trabajaba en cuestiones territoriales y protección de pueblos indígenas, así como derechos sindicales y de las víctimas de conflictos.

El principal resultado tangible del programa es la acogida en España de más de 300 defensores de los derechos humanos desde su entrada en funcionamiento. Esta acogida se ha visto en cierta medida condicionada por los ciclos económicos que ha conocido el país, lo que explica que en los últimos años se haya mantenido en niveles de reubicación más moderados. La recuperación económica

española, con tasas de crecimiento económico superiores a la media de la Unión, podría suponer una oportunidad para volver a los niveles anteriores a la crisis.

Gráfico 12 – Defensores acogidos en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAEUEC.

Además del programa descrito, España apoya a los defensores de los derechos humanos mediante diversos instrumentos de cooperación, como por ejemplo, los programas de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) de fortalecimiento de la sociedad civil.

CAPÍTULO 3: LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR

3.1. Repercusión en la paz y seguridad internacionales

Apoyar la labor de los defensores de los derechos humanos constituye un cauce esencial para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tanto para evitar el estallido del conflicto como para favorecer el fin definitivo del mismo.

i. La Diplomacia Preventiva

El término «diplomacia preventiva» sería formulado por primera vez por el Secretario General de las Naciones Unidas Dag Hammarskjöld, y recuperado en 1987 por el Secretario General Pérez de Cuéllar, que abogó por el establecimiento de una vigilancia mundial en Naciones Unidas para detectar las amenazas a la seguridad humana. Ban Ki-Moon haría de nuevo hincapié en la necesidad de pasar de una tradicional cultura de reacción a una imprescindible cultura de prevención⁴⁹, y su sucesor, António Guterres, ha convertido la cultura de prevención en una de las principales prioridades de su mandato.

⁴⁹ ONU, Secretario General, S/2015/729, «*Las Naciones Unidas y la prevención de conflictos: renovación del compromiso colectivo*», 25 de septiembre de 2015.

La prevención aborda las causas que originan el conflicto desde una perspectiva compuesta por los tres pilares de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, el desarrollo inclusivo y los derechos humanos. A este respecto, los defensores de los derechos humanos desarrollan una función esencial pues su constante vigilancia de los derechos humanos les confiere la capacidad de revelar cuándo la conducta de los actores estatales o no estatales se está apartando de las normas internacionales. Ello permite a la comunidad internacional tomar medidas para impedir infracciones graves de los derechos humanos. Por tanto, prevenir las crisis en materia de paz y seguridad requiere crear las condiciones que permitan fortalecer los sectores de la sociedad civil que se ocupan de los derechos humanos, lo que implica apoyar a los defensores de los derechos humanos y a su labor.

Por ejemplo, los defensores de los derechos humanos habían advertido de los riesgos de escalada en Darfur antes del estallido del conflicto. Así, en julio de 2002 la Organización Sudanesa contra la Tortura (SOAT) publicó un comunicado de prensa en el que alertaba sobre el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en la provincia de Darfur, «donde el conflicto estaba causando la destrucción y la despoblación de aldeas así como un número considerable de desplazados que carecían de seguridad alimentaria y de techo»⁵⁰. Igualmente, la SOAT y otras organizaciones de la región denunciaron en 2002, 2003 y 2004 los «asesinatos, arrestos y detenciones arbitrarias, torturas, infracciones de los derechos judiciales y problemas relacionados con los derechos ambientales y la tenencia de la tierra, que causaban disputas intertribales»⁵¹.

La adopción de resoluciones sobre Darfur por el Consejo de Seguridad a partir de junio de 2004⁵², constituye en cierta medida una consecuencia de la labor de vigilancia llevada a cabo por los defensores de los derechos humanos de la región.

A sensu contrario, hacer caso omiso a las alertas de los defensores, puede provocar violaciones de derechos humanos de gran escala así como una intensificación del conflicto. Por ejemplo, los defensores de los derechos humanos en

⁵⁰ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

⁵¹ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

⁵² ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1547, de 11 de junio de 2004.

Ruanda denunciaron las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de las minorías étnicas del país mucho antes del genocidio de 1994. Así, a principios de la década de los 90 diversas organizaciones de derechos humanos informaron de las «matanzas y de centenares de asesinatos, desapariciones, casos de tortura y palizas y miles de arrestos, cuyas principales víctimas fueron la población tutsi, los simpatizantes hutus y los opositores políticos del Gobierno»⁵³. También alertaron de otras infracciones como las violaciones sistemáticas a libertad de circulación, la libertad de educación y los derechos laborales.

Ante la oleada de denuncias de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias visitó Ruanda en 1993, y presentó un informe a la Comisión de Derechos Humanos en el que advirtió sobre de la posibilidad de que se produjera un genocidio en el país⁵⁴. Muchos expertos consideran que una reacción a tiempo por parte del Consejo de Seguridad ante estas denuncias habría podido evitar o limitar las consecuencias del genocidio ruandés⁵⁵.

ii. La consolidación de la paz

Los defensores juegan asimismo un papel esencial en el post-conflicto, contribuyendo a la consolidación de la paz, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia, a través de distintos cauces.

Entre las aportaciones de los activistas, destaca su lucha contra la impunidad frente a las infracciones cometidas en materia de derechos humanos durante el conflicto, a través de su labor de vigilancia, información y denuncia. Éste fue por ejemplo el caso del Tribunal Especial de Sierra Leona, en el cual la información aportada por los defensores de los derechos humanos constituyó la base de la puesta en marcha del proceso de depuración de las responsabilidades⁵⁶. La labor

⁵³ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

⁵⁴ ONU, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1994/7/Add.1, «Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes», 7 de diciembre de 1993.

⁵⁵ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

⁵⁶ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

de los defensores de los derechos humanos resultó también de gran valor para los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y la antigua Yugoslavia⁵⁷.

La labor de los defensores en los procesos de reconciliación resulta también determinante, en concreto mediante su apoyo al esclarecimiento de los hechos, al respaldo a las víctimas y a la mediación entre éstas y sus agresores. Fue el caso del arzobispo Desmond Tutu, Premio Nóbel de la Paz, que fomentó la reconciliación en Sudáfrica tras la eliminación del régimen de *apartheid*, ejerciendo el rol de presidente de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Recientemente, en las negociaciones de paz de la Habana, numerosos defensores de los derechos humanos colombianos han contribuido al proceso nacional de reconciliación, y colaboran actualmente en la efectiva ejecución del Acuerdo de Paz.

Los defensores apoyan también el desarme así como la desmovilización y reintegración de los excombatientes, dándoles una formación profesional que permita su desarrollo al margen de las armas evitando la aparición de conflictos en el futuro pero también la creación de un clima de violencia y criminalidad. Esta tarea resulta particularmente complicada en el caso de participación de los niños en las actividades armadas, también conocidos como «niños soldado».

Uno de los casos paradigmáticos fue Angola, donde tras casi tres décadas de guerra civil, el desarme resultaba esencial para la consolidación definitiva de la paz. Los defensores tuvieron una contribución destacada en las actividades de remoción de minas terrestres, con una presencia extendida en Angola, donde desde 1975 más de 80.000 personas han perdido la vida o han quedado mutiladas debido a su detonación.

Asimismo, los defensores contribuyen a la creación de una sociedad abierta y participativa, basada en los principios democráticos y el Estado de Derecho, por ejemplo, mediante el apoyo a la celebración de elecciones libres y transparentes. A este respecto, cabe destacar el caso de Camboya, donde los defensores de los derechos humanos llevaron a cabo campañas para informar sobre las elecciones, explicando los derechos de los ciudadanos y su forma de ejercicio⁵⁸.

⁵⁷ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

⁵⁸ ONU, Asamblea General, A/60/339, «Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos», 7 de septiembre de 2005.

En definitiva, los defensores tienen una aportación clave en la salvaguardia de la paz y la democracia en las situaciones de post-conflicto, lo cual resulta fundamental para el fin irreversible de la contienda pero también para la prevención de nuevos estallidos en el futuro.

3.2. Los defensores de derechos humanos y las relaciones internacionales: oportunidades para España

i. El impacto económico

El respeto a los derechos humanos, y más concretamente, a los defensores de los derechos humanos, condiciona cada vez más las decisiones comerciales de los gobiernos y los proyectos de inversión del sector privado.

Por una parte, en la negociación de los acuerdos comerciales entre estados se contempla frecuentemente la introducción de condiciones ex ante o ex post de respeto a los derechos humanos. La Unión Europea introdujo por primera vez la condicionalidad en 1995 en el Convenio de Lomé IV con los Estados ACP (África, Caribe y Pacífico), y desde entonces se ha generalizado la inclusión de cláusulas de esta naturaleza, estableciendo un vínculo ineludible entre el cumplimiento del acuerdo y la situación de los derechos humanos. Las referencias a los defensores de los derechos humanos en este caso se producen de manera implícita.

Sin embargo, son muchos los casos en los que la situación de los defensores de los derechos humanos ha tenido un impacto directo en la adopción de los acuerdos. Por ejemplo, la violencia registrada en Colombia contra los sindicalistas y otros activistas sociales tuvo importantes repercusiones en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia⁵⁹.

Así, la firma del Tratado de Libre Comercio por parte de Colombia quedó condicionada a la presentación de un Plan de Acción Laboral, que incluía medidas orientadas a mejorar las condiciones para la defensa de los derechos laborales, como la obligación de garantizar la protección de activistas sindicales,

⁵⁹ Acuerdo de Promociones Comerciales entre Estados Unidos y Colombia, en vigor desde 15 mayo 2012.

sindicalistas potenciales y exsindicalistas bajo amenaza debido a sus actividades previas, así como la introducción de medidas para reducir la impunidad frente a los crímenes cometidos contra ellos.

Por otra parte, el sector privado también ha introducido progresivamente el respeto a los derechos humanos en sus políticas, en línea con Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos adoptados por el Consejo de Derechos Humanos y reconocidos entre las prioridades españolas en el ámbito de derechos humanos. El propio Consejo de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, y que por tanto tienen la responsabilidad de respetar los derechos de los defensores de los derechos humanos⁶⁰. En concreto, el Consejo estima que las empresas deben detectar y evitar las violaciones de derechos humanos que se cometan contra los defensores como resultado de sus funciones⁶¹, y deben involucrarse con los defensores en el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades.

El compromiso de las empresas con los derechos humanos se ha visto generalmente impulsado por el impacto reputacional de las cuestiones de derechos humanos. En esta línea, el asesinato de la defensora medioambiental Berta Cáceres y su compañero Nelson García en marzo de 2016 presuntamente debido a su oposición a la construcción de las presas hidroeléctricas en la cuenca del río Gualcarque, ha llevado a dos de los inversores del proyecto, el banco holandés de desarrollo FMO y la empresa financiera finlandesa Finnfund, a suspender su apoyo a la inversión. Asimismo, como consecuencia de este suceso el FMO ha iniciado una revisión de su política de sostenibilidad y derechos humanos.

En definitiva, los defensores de los derechos humanos y su labor tienen un impacto creciente en la esfera económica de las relaciones internacionales.

⁶⁰ ONU, Asamblea General, A/RES/65/223, «Promoción de un orden internacional democrático y equitativo», 11 de abril de 2011.

⁶¹ Idem.

i. El impacto político

a. La crisis diplomáticas

El apoyo público a los defensores de los derechos humanos por parte de terceros Estados constituye en ocasiones una cuestión controvertida, en concreto, si aquéllos han sido criminalizados por parte de los Estados en los que desarrollan su función. Estos últimos alegan generalmente el principio internacional de no injerencia en los asuntos internos, derivado de la igualdad soberana de los Estados. Estas situaciones han generado en ocasiones el estallido de crisis diplomáticas, acompañadas de medidas de retorsión políticas y/o comerciales.

El origen de la crisis puede ser diverso, pero habitualmente se produce por el apoyo público de un estado a un defensor de los derechos humanos sancionado por el estado en el que desarrolla su labor. Lo que motivaría la crisis no es sólo el respaldo a una labor sancionada, sino el hecho de que esta manifestación se lleve a cabo de manera pública, mermando la reputación del Estado afectado e internacionalizando la causa del defensor.

Por ejemplo, en 2015 Margot Wallström, Ministra de Asuntos Exteriores de Suecia, criticó públicamente a Arabia Saudí por la administración de cincuenta latigazos al bloguero Raif Badawi —condenado a diez años de prisión y mil latigazos por insultos al islam y apostasía—, lo que llevó al estallido de una crisis diplomática por la supuesta injerencia sueca en los asuntos internos saudíes.

Situación similar se generaría hace escasas semanas, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá exhortó a la liberación de los miembros de la sociedad civil arrestados y de las defensoras de los derechos de las mujeres en Arabia Saudí, en concreto Samar Badawi —hermana de Raif Badawi—.

Ambos denuncias han provocado fuertes medidas de retorsión, con repercusiones negativas para las partes tanto económicas como políticas, y sin progreso alguno para la situación de los defensores en cuestión.

Por tanto, ¿cómo mantener el compromiso con los derechos humanos sin poner en peligro las relaciones bilaterales? Para David Chatterson, antiguo Emba-

jador de Canadá en Arabia Saudí, la condena pública puede ser un error táctico⁶². Mantener un diálogo político en materia de derechos humanos de forma discreta pero sin mermar las exigencias puede resultar una estrategia más interesante y efectiva para la protección de los defensores de los derechos humanos.

El reciente traslado de Liu Xia, viuda del Premio Nóbel de la Paz Liu Xiaobo, a Alemania constituye un caso ejemplar. Aquella se encontraba sometida a arresto domiciliario desde 2010, año en el que su marido fue galardonado con el Premio Nóbel de la Paz, pese a no haber recibido ninguna acusación ni condena. El pasado mes de julio fue trasladada a Berlín, sin que Alemania confirmara o comentara su rol en la decisión del Gobierno chino. Los grandes medios coinciden en que la presión diplomática ejercida por Alemania, tanto a nivel de su Embajada en Pekín como de la propia Canciller, habría determinado la decisión⁶³.

En definitiva, el apoyo de los Estados a los defensores es esencial para el respeto internacional de los derechos humanos. No obstante, la estrategia utilizada será determinante para la consecución del objetivo perseguido —la protección— y para salvaguardar las relaciones bilaterales con los Estados implicados.

b. La credibilidad internacional: el caso Noruego

La ejecución de una política internacional comprometida con los derechos humanos, y en concreto con los defensores de los derechos humanos, conlleva riesgos (*vid supra*) pero también grandes oportunidades, como el desarrollo del poder blando del Estado. Este poder, según el profesor de Harvard Joseph Nye, supone la capacidad de influencia en otros actores internacionales sin uso de coacción, sino mediante recursos más sutiles como el impulso de determinados valores.

Noruega lleva a cabo una política muy activa en el ámbito de los derechos humanos y, en particular de los defensores, lo que le ha dotado de una enorme influencia internacional.

⁶² LOCKIE A., «Trudeau made a glaring error that's getting Canada hurt by Saudi Arabia», Business Insider, 9 de agosto de 2018.

⁶³ PERLEZ J., JOHNSON I., «How Germany Won Freedom for the Widow of China's Most Famous Dissident», The New York Times, 11 de julio de 2018.

El papel de Oslo ya fue fundamental en la elaboración de la Declaración de Naciones Unidas sobre la cuestión. El primer borrador de Declaración fue propuesto por Noruega y Canadá en 1987, una década antes de la adopción del texto. Sería también Noruega, en este caso con el apoyo de Marruecos, el país que propondría la creación de la figura del Representante Especial para la cuestión.

Su liderazgo se mantendría tras la adopción de la Declaración, proponiendo periódicamente la aprobación de Resoluciones sobre la cuestión al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. En 2017, propuso en Naciones Unidas la celebración de una reunión de alto nivel sobre la protección de los defensores de los derechos humanos durante el siguiente período de sesiones de la Asamblea General.

En consecuencia, Noruega ha conseguido ser reconocido como el líder de la defensa de los activistas en Naciones Unidas y uno de los actores clave en el terreno de los derechos humanos, lo que contrasta enormemente con su peso económico —puesto 29º en términos de PIB— o demográfico —5 millones de habitantes—.

Todo ello ha redundado en su imagen país, lo cual le ha permitido consolidar su influencia en otros terrenos conexos como los procesos de paz. Recientemente, Noruega ha desempeñado un papel central en las negociaciones entre Colombia y las FARC, así como en el alto el fuego de 2012 entre el Gobierno de Filipinas y la insurgencia maoísta.

En conclusión, la defensa de los derechos humanos y, concretamente, de los derechos de los defensores, es una responsabilidad pero también una oportunidad para aumentar la influencia de un Estado en la esfera internacional. El caso noruego constituye una referencia sobre el impacto potencial de una buena política internacional de derechos humanos.

iii. Oportunidades para España

La política española se encuentra fuertemente comprometida con los derechos humanos y, en particular, con la protección de los defensores de los derechos humanos, que constituye una de las prioridades de España en este terreno.

De hecho, España fue el primer estado de la Unión Europea en adoptar un programa de reubicación temporal para los defensores en riesgo (*vid supra*), lo que le confiere una posición estratégica en la cuestión.

La política española de apoyo a los defensores se centra especialmente en Iberoamérica, debido a los vínculos históricos, políticos, económicos y culturales con la región, así como a la peligrosidad asociada al ejercicio de esta actividad en estos países (*vid supra*). Esta política responde al compromiso español con los derechos humanos, pero supone al mismo tiempo una oportunidad para fortalecer la influencia de España en la región.

En concreto, el apoyo español a los activistas colombianos es un activo a utilizar por España de cara a su posible implicación en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como a su posible rol en la ejecución del Acuerdo de Paz con las FARC.

Destaca por ejemplo, el Programa Asturiano de Atención a Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos en Colombia, que desde 2001 ha recibido a más de un centenar de activistas colombianos (*vid supra*), o la reciente acogida de Silvia Berrocal, una defensora amenazada por su implicación en las negociaciones de paz con las FARC (*vid supra*).

La labor de España en materia de derechos humanos en Iberoamérica, y en concreto en relación con sus activistas, podría reforzarse también a nivel regional. La visita del Presidente del Gobierno a la Corte Interamericana de Derechos Humanos podría impulsar esta dimensión, estableciendo por ejemplo una agenda común ante la situación en Venezuela y Nicaragua en el campo de los derechos humanos y, en concreto, de los derechos de sus activistas. El nombramiento del que fuera el Embajador de Perú en España, Francisco José Eguiguren, como Relator Especial de la OEA para la cuestión constituye una oportunidad para el desarrollo de un vínculo aún más estrecho entre España y el sistema interamericano.

Por otra parte, la trayectoria española en la protección de los defensores de los derechos humanos evidencia que España puede aspirar a liderar las negociaciones sobre esta cuestión en el marco de Naciones Unidas. Justamente, España incluyó la protección de los defensores entre las prioridades de su candidatura al Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2018-2020.

España podría por ejemplo exportar su modelo de reubicación temporal de defensores a otros estados o regiones, o asumir la iniciativa de elaboración de las resoluciones periódicas sobre la cuestión en el ámbito de Naciones Unidas.

Asimismo, el Gobierno español podría incluir la cuestión de los defensores de los derechos humanos en otras de sus iniciativas internacionales. Por ejemplo, España es uno de los principales impulsores de la Diplomacia preventiva, como demostró la adopción de la Resolución 2242 del Consejo de Seguridad (conocida como «Mujeres, Paz y Seguridad») durante la presidencia española. España puede proponer la definición del papel los defensores, y en concreto de las defensoras, en las acciones de Diplomacia Preventiva.

En definitiva, España puede aportar un gran valor añadido en el ámbito de la protección de los defensores de los derechos humanos. Ello contribuiría a reforzar la imagen de España como una democracia consolidada y potencia media con proyección global, con beneficios para la defensa de las tesis españolas en otros asuntos de la agenda internacional.

CONCLUSIONES

Los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel fundamental en el impulso de la democracia y el Estado de Derecho, sin embargo, se enfrentan a importantes amenazas por el ejercicio de su labor, tal y como se ha expuesto en las páginas anteriores. Entre los riesgos a los que se enfrentan, destaca el de criminalización, que les hace pasar de defensores a perseguidos.

A nivel regional, Iberoamérica se presenta como la región más peligrosa para los defensores de derechos humanos —en concreto Colombia registró más de 90 asesinatos en 2017—, y a nivel temático, los defensores medioambientales son actualmente los más perseguidos. Ello supone una oportunidad para la política exterior española, que siempre ha jugado un rol de primer orden en la región y abanderado los derechos humanos en la zona desde la firma de la Declaración de Caracas en 1984.

La realidad descrita en este trabajo pone de manifiesto la necesidad de brindar una protección efectiva a los activistas. La comunidad internacional se encuentra dividida al respecto pues existen diversas interpretaciones sobre la definición de «defensor de derechos humanos», con diferentes implicaciones. Este desacuerdo se puso de manifiesto durante las largas negociaciones de la Declaración de Naciones Unidas, lo que condujo al uso de un lenguaje impreciso con el fin de salvaguardar el consenso. Esta imprecisión unida al carácter no vinculante del texto, ha llevado a la adopción de mecanismos regionales y nacionales que ejecutan y complementan los estándares internacionales.

Esta discrepancia internacional sobre el alcance de la definición continuará probablemente en el futuro debido a la oposición de un número creciente de

Estados a los pilares del orden internacional liberal, entre los que se encuentra la universalidad de los derechos humanos. No cabe esperar grandes consensos internacionales que supongan avances en este ámbito.

Resultan por tanto de crucial importancia los mecanismos regionales de protección ya existentes en América, África y Europa. Destaca en cualquier caso la ausencia de mecanismos de protección en Asia, la segunda región más peligrosa para la defensa de los derechos humanos. La Unión Europea, a través del proceso ASEM puede jugar un papel de cara a impulsar este tipo de mecanismos en el continente.

Los Estados incorporan cada vez más la situación de los defensores a sus prioridades. El apoyo a determinados defensores, en concreto si han sido criminalizados por sus Estados de origen, seguirá provocando fricciones internacionales. Sin embargo, en líneas generales la política de apoyo a los activistas supone un instrumento clave de cooperación y de influencia internacional, como demuestra el caso noruego ya expuesto.

Entre los mecanismos nacionales de protección destaca el programa español de reubicación temporal de defensores en riesgo, en vigor desde hace más de dos décadas. El bagaje español en este ámbito constituye una oportunidad para reforzar el poder blando de España como abanderada de los Derechos Humanos en Iberoamérica. El posible rol de España en las crisis venezolana y nicaragüense son un buen ejemplo de ello.

Ello reforzará el rol de España tanto en Iberoamérica, donde contribuirá a reforzar el poder blando de nuestro país, como en la UE, fundada en los derechos humanos, como explicita el artículo 2 del Tratado de la UE. Todo ello sin olvidar otras áreas tradicionales de influencia española donde los defensores de derechos humanos pueden verse amenazados como Filipinas o Guinea Ecuatorial.

Se habrá de encontrar en cualquier caso un equilibrio entre la defensa de los intereses y valores españoles —incluida la protección a los defensores de derechos humanos—. Un equilibrio adecuado entre ambos contribuirá a posicionar nuestro país como miembro destacado de un eje de democracias consolidadas.

La protección de defensores de derechos humanos constituirá uno de los principales elementos de las relaciones internacionales del siglo XXI. Imperativos éticos y morales, pero también razones de oportunidad aconsejan un perfil destacado de España en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA

Bennett, Karen and al, «*Critical Perspectives on the Security and Protection of Human Rights Defenders*», *The International Journal of Human Rights* 19, 2015.

CIDH, «*La criminalización de los defensores y las defensoras de derechos humanos*», OEA/Ser.L/V/IL Doc. 49, 31 de diciembre de 2015.

CIDH, «*Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*», OEA/Ser.L/V/II. Doc .66, 31 de diciembre de 2011.

CIVICUS, «*Informe 2018 sobre el estado de la sociedad civil*», 2018.

East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (Human Rights House), «*Defending human rights: A resource book for human rights defenders*», 2012.

FRONT LINE DEFENDERS, «*Informe anual sobre defensores/as de derechos humanos en riesgo*», 2017.

GLOBAL WITNESS, «*¿A qué precio?*», 2018.

JUDT T., «*Postguerra: una historia de Europa desde 1945*», 2005.

NAH, A.M., BENNETT K., INGLETON D., SAVAGE J., «*A research agenda for the protection of Human rights defenders*», *Journal of Human Rights Practice*, 2013.

New Tactics in Human Rights Project (Center for Victims of Torture), «*New Tactics in Human Rights: A Resource for Practitioners*», 2004.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Folleto Informativo No. 29: «*Defensores de los Derechos Humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos*», abril 2004.

ONU, Asamblea General, A/60/339, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 7 de septiembre de 2005.

ONU, Asamblea General, A/63/288, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 14 de agosto de 2008.

ONU, Asamblea General, A/66/203, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 28 de julio de 2011.

ONU, Asamblea General, A/70/217, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 30 de julio de 2015.

ONU, Asamblea General, A/71/281, «*Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 3 de agosto de 2016.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/22, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 30 de diciembre de 2009.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/44, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 20 de diciembre de 2010.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/19/55, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 21 de diciembre de 2011.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/34/52, «*Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 23 de enero de 2017.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/37/51, «*Informe del Relator Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 16 de enero de 2018.

ONU, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2006/95, «*Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos*», 23 de enero de 2006.

PROTECTION INTERNATIONAL, Informe «*Parlamentarios y Defensores de Derechos Humanos*», 2011.

SPANNAGEL, J., «*Declaration on Human Rights Defenders (1998)*», Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, 2017.

ANEXO

LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL
[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)]

**53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos,
los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos
humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**

La Asamblea General,

Reafirmando la importancia que tiene la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

Reafirmando también la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶⁴ y de los Pactos internacionales de derechos humanos⁶⁵ como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

Destacando que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacio-

⁶⁴ Resolución 217 A (III).

⁶⁵ Resolución 2200 A (XXI), anexo.

nal o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta,

Reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del apartheid, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

Reconociendo la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos,

Reiterando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

Destacando que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

Reconociendo el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

DECLARA:

Artículo 1

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Artículo 3

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

Artículo 4

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de Derechos Humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas.

Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 6

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 7

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.

2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 9

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:

a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;

c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.

5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

Artículo 10

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

Artículo 14

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

2. Entre esas medidas figuran las siguientes:

a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;

b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.

3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 15

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 17

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Artículo 18

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Artículo 19

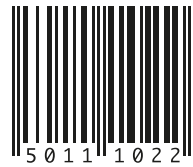
Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

Artículo 20

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.



ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA