

Pliegos de Yuste

Nº 17, 2016 Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos

Versión electrónica (<http://www.pliegosdeyuste.eu>)

PERSPECTIVAS, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS DE LA
UNIÓN EUROPEA ANTE LOS CONFLICTOS Y AMENAZAS
PARA LA SEGURIDAD EN UN CONTEXTO GLOBAL

Romualdo Bermejo García

María Angustias Caracuel Raya

Cástor Miguel Díaz Barrado

Ignacio Fuente Cobo

Jesús Gil Ruiz

José María Riola Rodríguez

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Anne-Marie Serrano Banquet

Jorge Urbaneja Cillán

Enrique Viguera Rubio



PERSPECTIVAS, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS CONFLICTOS Y AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD EN UN CONTEXTO GLOBAL

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en Pliegos de Yuste son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea de Yuste, tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ISSN: 1697-0152

Nº17, 2016

www.pliegosdeyuste.eu

EQUIPO EDITORIAL FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA YUSTE

Director de la Fundación:

Juan Carlos Moreno Piñero

Responsable de Asuntos Europeos

Delegado en Bruselas :

Miguel Ángel Martín Ramos

Coordinación:

María José Muriel Santurino

Documentación:

Rafael González Martínez de Tejada

Administración:

Fernando Iglesias García

Comunicación:

Nuria Verdiguier Cerón

Secretaría:

Beatriz Cartas Gómez

Mantenimiento:

Adolfo Rico Rodríguez

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste

E-10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)

Tels.: +34 927 01 40 90/327 01 40 92

Fax: +34 927 01 47 11

www.fundacionyuste.org

FACEBOOK:

facebook.com/fundacionyuste.org/

TWITTER:

twitter.com/fundacionyuste

@fundacionyuste

CONSEJO ASESOR

Martti Ahtisaari

Antonio Ventura Díaz Díaz

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Jorge Urbaneja Cillán

Valentín Fuster Carulla

M.ª Del Carmen Iglesias Cano

Gustaaf Janssens

María João Pires

Hans Küng

Ursula Lehr

Antonio López

Monica Luisa Macovei

Federico Mayor Zaragoza

Manuela Mendonça

Edgar Morin

Marcelino Oreja Aguirre

Peter Piot

Paul Preston

Juan Carlos Rodríguez Ibarra

Margarita Salas Falgueras

Zsuzsanna Sandorné Fergé

Inge Schoenthal Feltrinelli

Abram De Swaan

Alain Touraine

Gilbert Trausch

Joaquim Veríssimo Serrão

Edoardo Vesentini

Franz Welser-Möst

IMPRESIÓN Y DISEÑO

Gráficas Luengo

DEPÓSITO LEGAL

S. 1.255 -2003

ÍNDICE

PREFACIO	5
----------------	---

PARTE I CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS Y SEGURIDAD EN EUROPA

Enrique VIGUERA RUBIO. <i>Los retos inminentes de la Unión Europea</i>	11
Ignacio FUENTE COBO. <i>Panorama actual de los conflictos y amenazas para la seguridad: Un análisis estratégico desde Europa</i>	21
Romualdo BERMEJO GARCÍA. <i>La responsabilidad de proteger ¿Una nueva versión de la intervención humanitaria?</i>	37
Anne-Marie SERRANO BANQUET. <i>Conflictos y crisis humanitaria: Funciones de seguridad y protección a nivel internacional</i>	59
José María RIOLA RODRÍGUEZ. <i>Conflictos en el espacio Latinoamericano: Actuaciones postconflicto. La innovación en Colombia</i>	73

PARTE II PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OPERACIONES DE PAZ Y SEGURIDAD

Juan Manuel RODRÍGUEZ BARRIGÓN. <i>La violencia sexual en los conflictos armados: un marco jurídico en evolución</i>	83
María Angustias CARACUEL RAYA. <i>Actualidad de las cuestiones de género en conflictos internacionales: Seguimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de NNUU</i>	107
Jesús GIL RUIZ. <i>La implementación de la perspectiva de género en la OTAN</i>	123

PARTE III CRISIS DE REFUGIADOS Y POLÍTICAS EUROPEAS EN TRANSFORMACIÓN

Jorge URBANEJA CILLÁN. <i>Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria</i>	139
Cástor Miguel DÍAZ BARRADO. <i>La Política Común de inmigración en la Unión Europea: Algunas reflexiones</i>	153
AUTORES	165
FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE	169



PREFACIO



PREFACIO

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE

La presente publicación en el marco de la Colección Pliegos de Yuste recoge las contribuciones realizadas en el marco del Curso de Verano del Campus Yuste “Perspectivas, Extrategias y Desafíos de la Unión Europea: Conflictos y Amenazas para la Seguridad en un Contexto Global”, celebrado entre el 29 de junio y 1 de julio de 2016 en el Real Monasterio de Yuste y Palacio de Carlos V, sede de la Fundación Academia Europea de Yuste.

Campus Yuste es el espacio creado por la Fundación Academia Europea de Yuste para sus acciones formativas basadas en fomentar el debate y la reflexión de los universitarios, investigadores y profesionales sobre asuntos europeos en un marco singular como es el Real Monasterio de Yuste, que facilita el intercambio de opiniones entre ponentes y alumnos.

El curso fue organizado por la Fundación Academia Europea de Yuste y la Universidad de Extremadura, con la colaboración del CEXECI, y abordó un tema de gran importancia para la Unión Europea, como es la configuración de las políticas Europeas de seguridad en un contexto global, tratando de analizar los conflictos y amenazas a las que ha de hacer frente la

Unión Europea y las perspectivas y estrategias frente a dichos desafíos.

En el preámbulo del curso y que sirve también para contextualizar esta publicación ya poníamos de manifiesto que la actualidad de las relaciones internacionales en nuestros días tiene en la seguridad uno de los ejes fundamentales para la comprensión de las transformaciones que se están produciendo. Los elementos críticos más sobresalientes están asociados a la existencia de conflictos armados de diferentes características en las proximidades de las fronteras de los Estados de la Unión Europea. El análisis de los mismos junto a la actualizada preocupación por las características que adquiere el fenómeno del terrorismo y su extensión, constituyen el eje central de estudio para la seguridad en Europa actualmente.

En este contexto, existe una ineludible dimensión humanitaria que se hace especialmente visible en los refugiados y otros grupos de población forzados al desplazamiento. Las actuaciones desarrolladas y las dificultades de implementación serán estudiadas junto a un análisis comparado de experiencias, incluidas las desplegadas en el ámbito latinoamericano, que necesariamente debe hacerse a la luz del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos. En esta línea, se hace especialmente relevante prestar una atención particular a la necesidad de introducir una perspectiva de género en relación con los conflictos, no sólo por la presencia activa de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz o la posición de las mismas en los procesos de pacificación y repatriación o reasentamiento, sino también su participación activa en los diferentes niveles de adopción de decisiones.

Teniendo en cuenta esas consideraciones generales, la Estrategia Europea de Seguridad, fue uno de los principales elementos de análisis y estudio durante el curso. Ésta fue adoptada, bajo el título "Una Europa segura en un mundo mejor", en Bruselas por el Consejo Europeo, el 12 de diciembre de 2003, al que fue elevado

por el entonces Secretario General, el Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, el español Javier Solana, quien, cabe destacar recibió el Premio Europeo Carlos V de la Fundación Academia Europea de Yuste en febrero de 2011. Es un documento que define, ordena, contiene, sintetiza y expresa los intereses y el enfoque asumido por la Unión Europea en el mundo para avanzar conjuntamente hacia una mayor seguridad regional y global y hacia su consolidación. El documento, basado principalmente en la globalización que vive el mundo, se centra en los nuevos retos a los que se enfrenta el mundo, y en particular Europa, e identifica las amenazas más graves o inmediatas como son el Terrorismo, consecuencia de factores denominados "estructurales" como la desigualdad, la desintegración cultural o la intolerancia que afecta especialmente a los



jóvenes; la Proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales en distintas partes del mundo; el debilitamiento de los Estados que lleva a “Estados fallidos”; o la delincuencia organizada que es una amenaza exterior e interior que ha crecido fuertemente en el seno de la UE.

El mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y los cambios en el liderazgo político de las instituciones europeas iniciados tras las elecciones parlamentarias de mayo 2014 impulsaron un proceso de revisión de los parámetros de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC). Dieciséis años después y tras varios intentos de revisión fallidos, como ocurrió en 2009 y que culminó con un informe aprobado por el Consejo Europeo de diciembre en Bruselas, bajo el nombre de Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–, y teniendo en cuenta el relevante papel que ha tenido dicha Estrategia como inspiración de la acción exterior de la UE, parece ser que finalmente se avanza en su puesta al día, y precisamente coincidiendo en las fechas en las que se organizó el curso que dan lugar a esta publicación se presentó al Consejo Europeo la nueva “Estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad” en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Bruselas que tuvo lugar el mismo día que se inauguraba el curso cuyas contribuciones se recogen en esta publicación (28 y 29 de junio), si bien es verdad que la agenda estuvo marcada por la decisión del Reino Unido de salirse de la Unión Europea. Curiosamente el Reino Unido fue también el gran muro con el que se han dado el resto de los países europeos a la hora de tratar de revisar esta Estrategia por lo que quizá esa decisión de marcharse se convierta en una oportunidad para avanzar en esta nueva Estrategia.

La intención de esta Estrategia es dotar de un contenido vivo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre la acción exterior y sobre la política de seguridad y defensa. Los expertos dicen que “Esa estrategia debería mirar menos a las amenazas, cuya lista es objeto de consenso, y más a los objetivos comunes con espíritu positivo de construcción de un futuro mejor, lo que permitirá previsiblemente la elaboración de una nueva narrativa para la UE como elemento esencial para contribuir a la gobernanza global.

En este nuevo documento se exploran las líneas de partida sobre las que se está vertebrando los trabajos sobre la Estrategia Europea de Seguridad, buscando identificar los elementos de cambio y continuidad respecto a la anterior, y esbozando algunas de las posibles perspectivas, retos y oportunidades que se ofrecen a la Unión. Será una forma de llamar la atención sobre los problemas globales, las amenazas y riesgos pendientes, y los objetivos comunes que los europeos no pueden ignorar. Hay tres objetivos fundamentales: La seguridad interior (en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia) y que tiene como máximo exponente el desarrollo del espacio Schengen que tanto ha sido cuestionado con la crisis de los refugiados; el entorno de la seguridad (política europea de vecindad y Ampliación de la UE... Este de Europa, Los Balcanes, la cuenca mediterránea o El Cáucaso) y el multilateralismo eficaz (promovido por Estados Unidos), frente al multilateralismo estructurado que defiende Europa, y que implica el fortalecimiento de las instituciones internacionales de gobernanza mundial.

Las últimas noticias poco antes de cerrar esta publicación un año después apuntan a grandes avances en el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa,

más aún en tiempos convulsos donde los acontecimientos sucedidos durante el último año ponen en jaque el equilibrio y la estabilidad a nivel mundial, y donde el cruce de amenazas y desafíos no dejan de sucederse entre grandes potencias mundiales y donde entra de nuevo en juego incluso la amenaza nuclear. El propio Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2017 un informe que pide que se aumente a un 2% del PIB el gasto militar de los países miembros de la UE, con el objetivo de que la financiación en defensa aumente en 100.000 millones de euros a finales de la próxima década. La Eurocámara quiere así usar todas las herramientas de los tratados para una verdadera política de defensa común. La propia Federica Mogherini, Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Vicepresidenta de la Comisión Europea, ha señalado tras el Consejo de Exteriores celebrado en Bruselas el 15 de mayo de 2017, donde se ha debatido sobre los instrumentos de financiación para una Defensa comunitaria, la cooperación con la OTAN y la situación en África, el avance en las negociaciones y que “El fondo europeo de defensa podría ver la luz en junio de 2017”. De la misma manera la Unión Europea ha manifestado que “existe consenso y motivación entre los países y la opinión pública para avanzar en estos ámbitos”.

Tomamos pues la Estrategia Europea de Seguridad como punto de partida considerando que, en el panorama actual de las relaciones internacionales, la seguridad es un eje fundamental para la comprensión de las decisiones estratégicas que los estados y los bloques regionales toman para enfrentar escenarios de conflictos armados, así como el terrorismo como una amenaza compleja.

La Unión Europea trabaja por ofrecer soluciones en este escenario frágil y en constante transformación, y tiene como re-

tos fundamentales la coordinación de los organismos de defensa de los diferentes estados así como la cooperación internacional para la resolución de conflictos en origen como mejor arma para la lucha contra la inestabilidad global y por extensión de la propia Europa.

Este curso ofreció por lo tanto una oportunidad única para analizar en profundidad, de la mano de grandes expertos en la materia de procedencia muy diversa (ya que tenemos representantes del mundo militar, de organizaciones de la sociedad civil y ONGs, de centros de análisis y reflexión, activistas de los derechos humanos, o representantes del mundo de la diplomacia), todos los aspectos en juego ante el papel de la Unión Europea sobre los escenarios de conflicto que generan crisis humanitarias de gran calado y ante las cuales no se puede mantener indiferente.

Además se abordó un aspecto de gran relevancia como es la participación de las mujeres dentro de los órganos de responsabilidad y decisión en los organismos de defensa de la Unión Europea, así como en las misiones y operaciones de seguridad y defensa, y en los procesos de paz. Un reconocimiento al fundamental papel de las mujeres en los procesos de paz y resolución de conflictos que es necesario visibilizar. Así lo hicimos en este curso introduciendo la perspectiva de género que reivindica la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que destaca “la importancia de que las mujeres participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en la prevención y solución de los conflictos, la consolidación de la paz y el mantenimiento de la paz.”

De igual manera se abordó también la perspectiva iberoamericana donde se trataron las relaciones existentes entre Europa e Iberoamérica en materia de seguridad y de defensa y el papel que España juega en

esas relaciones, intentando conocer también la gestión de los derechos humanos en zonas de conflicto y post-conflicto. Ello nos permitió analizar y tratar un tema de gran actualidad como fue el acuerdo alcanzado una semana antes del curso entre el gobierno de Colombia y las FARC y que, tras unos pocos imprevistos, inició un proceso de paz que pone fin a medio siglo de guerra tras cuatro años de negociaciones en Cuba y que ha dejado cerca de 220.000 muertos, millones de desplazados y que, según cifras oficiales, le cuesta al país un 2 % del PIB.

Otro aspecto que se trató fue la dimensión humanitaria ante las crisis de refugiados y grupos forzados al desplazamiento tema indispensable al que Europa tiene que el compromiso de afrontar para proteger los Derechos Humanos y los acuerdos internacionales con los que está comprometida.

Desde la Fundación Academia Europea de Yuste y la Junta de Extremadura promovemos los Cursos de Campus Yuste como un espacio de debate y reflexión que pone sobre la mesa y ahonda sobre temas de gran relevancia en la configuración de Europa, para mejorar la comprensión de la realidad y poder proponer soluciones para la construcción de una Unión Europea más cohesionada, solidaria y en paz.

Dada la importancia de estos temas y la actualidad de los mismos, hemos querido además publicar los principales trabajos presentados con objeto de llegar a un mayor público y seguir fomentando no sólo el interés por temas cruciales en el proceso de construcción e integración europea, y su futuro, sino animar a los lectores a seguir debatiendo, reflexionando y apoyando un proceso del que todos debemos ser participantes, pues a todos nos beneficia.





PARTE I

**CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS Y
SEGURIDAD EN EUROPA**



LOS DESAFÍOS INMINENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE VIGUERA RUBIO

El momento en el que tuvieron lugar las jornadas de Yuste, a mediados del 2016 coincidió con el desarrollo de una serie de eventos susceptibles de influir el devenir de la construcción europea, pero también la política exterior española de los próximos años.

En efecto, el referéndum del 'Brexit' y su sorprendente resultado no solo van a marcar los próximos años del quehacer comunitario, sino que también supone una seria llamada de atención a los líderes europeos que en adelante deberán tener más en cuenta los intereses sociales más concretos de los ciudadanos, incluyendo los más marginados y excluidos, que ya no se encuentran tan identificados como antes en el proyecto de integración europeo al no percibir claramente los beneficios sociales de ese proceso que, en no pocas ocasiones, incluso se percibe como realizado a sus espaldas.

Las elecciones generales de mediados de año en España y la victoria electoral, algo más holgada pero insuficiente del PP para gobernar solo, el comienzo de un declive en el PSOE, el mantenimiento de la fuerza moderada de Ciudadanos y la reafirmación del bloque de izquierda populista/radical integrada por Podemos-IU como tercera fuerza política a poca distancia del

PSOE, supone la confirmación del advenimiento de un nuevo mapa político en nuestro país con la llegada de nuevas fuerzas políticas en nuestro parlamento y un cambio sustancial del equilibrio entre los dos partidos políticos tradicionales. La política exterior y la política europea del Gobierno, que determina decisivamente un buen número de políticas internas, ya no tendrá el apoyo parlamentario incondicional con el que hasta ahora ha contado, dado el amplio consenso en los temas europeos, porque si bien es cierto que Ciudadanos puede ayudar a tender puentes entre los matices de las diversas posiciones del PP y del PSOE, no lo es menos que Podemos/IU no asume muchos de los postulados del consenso entre ambos partidos mayoritarios sobre temas europeos.

Las elecciones pendientes en países como Alemania, Francia, Países Bajos etc. así como el referéndum pendiente en Italia, también son susceptibles de afectar el equilibrio comunitario.

Por no hablar de la reciente elección de Donald Trump como Presidente de EEUU, con una mayoría republicana en ambas cámaras del legislativo, Congreso y Senado, que puede dar alas a los populismos europeos, lo que tendría ciertamente un reflejo bastante negativo en la dinámica comuni-

taria, porque todos, los de derecha, como los de izquierda tienen fuertes tendencias nacionalistas. Atendiendo solamente a las proclamas de la campaña electoral de Trump, no debería extrañar que se produzcan cambios verdaderamente radicales en la relación transatlántica: en el plano comercial las negociaciones del TTIP seguramente quedarán congeladas y en el plano de la seguridad los Estados europeos tendrán que asumir, tanto a nivel nacional como colectivo, en el marco comunitario, una mayor responsabilidad y protagonismo en su propia seguridad y defensa.

Los retos del Brexit

La salida del Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE), el 'Brexit', es un serio revés para la construcción europea, en todos los sentidos. Y va a tener efectos perniciosos y duraderos en el proceso de integración. Aunque la peor parte, creo yo, se la va a llevar el propio RU. Como recordaba con amargura hace unos meses Nick Clegg, el líder del Partido liberal, que estuvo en coalición con los conservadores hace unos años.... *'Angry Brexit voters will feel the betrayal when they realise — too late — that a land of milk and honey outside the EU does not exist'*¹.

Por solo poner dos ejemplos que se vieron en la prensa en esos mismos días: en las primeras ocho horas tras el Brexit, el RU perdió lo mismo que han contribuido financieramente a la UE durante 15 años, incluyendo los 'cheques'. Francia podría haber adelantado ya al RU en PNB.

Hemos visto cómo han evolucionado los hechos en los últimos meses con el nombramiento de un nuevo Gobierno en el RU y la reafirmación de su nueva Primera Ministra² de que no se va a dar marcha atrás y se va a mantener el resultado del referéndum. No va a ser fácil convencer a los

inversores extranjeros, muchos de ellos del sector financiero en la City, de que la situación del país no va a cambiar a peor, fuera de la UE. La Libra no deja de bajar, reflejo del sentimiento de los mercados sobre el futuro. Varios países miembros no han disimulado sus apetencias por quedarse con una parte de esa fabulosa tarta que es la plaza financiera de Londres, concediendo facilidades a la reubicación de las empresas que no quieran correr riesgos de quedarse fuera del mercado interior.

Para la UE, el primer efecto adverso es que buena parte de las energías necesarias para enfrentarse a los múltiples graves problemas actuales se van a tener que dedicar a la negociación del Tratado de retirada del RU de la UE. ¡Como si no fueran suficientes los problemas actualmente abiertos de la UE! El nombramiento como negociador de Michel Barnier es muy acertado, a mi juicio. Ministro en varios gobiernos franceses, entre ellos Ministro de Asuntos Exteriores, con una gran experiencia en el mundo comunitario, al haber sido Comisario en dos ocasiones, una de ellas con la competencia de servicios financieros en el momento de la crisis le cualifican como un magnífico interlocutor y defensor de los intereses de la UE y de sus Estados miembros.

Esa negociación, que comenzará en cuanto el RU invoque el artículo 50 del TUE —que, ante las dilaciones mostradas por el RU, algunos líderes de la UE ya dijeron que debe ser rápida y parece que comenzará en Marzo de 2017-, debe ser forzosamente limitada en el fondo —en la medida en que no se pueden modificar los Tratados-, y en el tiempo. Porque una cosa es negociar los términos de su retirada —lo que debe llevar no más de dos años según el TUE-, y otra bien distinta aprovechar la ocasión para tratar de negociar una alternativa completa a la membresía, pero fuera de la UE, lo que llevará mucho más tiempo.

En este sentido, la UE debería evitar que la alternativa de ‘enganche’ que negocie con el RU aparezca como demasiado atractiva, a fin de no jugar de efecto contagio en algunos países miembros que se han manifestado reiteradamente críticos ante algunos aspectos del acervo comunitario que no les convence, o pueda suponer un agravio comparativo para algunos países terceros, como Noruega, Suiza o Turquía que llevan años buscando mejorar los mecanismos a su alcance para estrechar sus relaciones con la UE.

Caben infinitas variables posibles para mantener ese ‘enganche con la UE’. Todo dependerá de la negociación de las partes. Se conocen perfectamente las reglas de las negociaciones de adhesión, en donde solo se admiten periodos transitorios para el acervo comunitario que ha de aceptarse en su totalidad, pero es la primera vez que se pone en práctica la eventual salida. La voluntad del Gobierno británico es esencial ya que será éste quien defina hasta qué punto desea que el RU siga conectado con la UE. De esta manera, se ha estado hablando del “soft Brexit”, que tendría como resultado conseguir una zona de libre comercio o la integración en el mercado único o del “hard Brexit”, que supondría plantearse el futuro de las relaciones con un mayor grado de separación.

Si el RU desea seguir conectado con el Mercado Interior –que contribuyó a realizar, en gran medida-, el Espacio Económico Europeo (EEE) es, a mi juicio, la alternativa más clara y simple³. El llamado ‘modelo noruego’, al que se le pueden añadir o matizar ciertos elementos, le permitirá mantener al menos la libre circulación de bienes, servicios y capitales, en particular el pasaporte comunitario de los servicios financieros para la City de Londres. Evidentemente no es lo mismo, es más bien peor, que ser Estado miembro de pleno derecho, pero se trata de una fórmula conocida que

lleva más de 20 años funcionando y, en mi modesta opinión, es siempre mejor que embarcarse en una negociación bilateral sin referencias y de resultado incierto. Dicho esto, hay que recordar que el EEE es un Tratado muy complejo que tardó bastante más de dos años en ser negociado y ratificado por las partes.

En todo caso, seguir disfrutando de las ventajas plenas del Mercado Interior, en particular para los servicios financieros, que es lo que parece que Londres desea preservar a toda costa, sin ser Estado miembro, cualquiera que sea la fórmula que se escoja, deberá comportar, a mi modo de ver, tres condiciones: seguir contribuyendo a la cohesión económica y social, es decir, seguir contribuyendo al presupuesto comunitario, aceptar la libre circulación de trabajadores, sin derogaciones permanentes, y garantizar la primacía del derecho comunitario en ese sector, porque el Mercado Interior, incluyendo las regulaciones de los mercados financieros deberán ser perfeccionadas en algunos sectores y requerirá de nuevas normas para su desarrollo. Es decir, deberá arbitrarse un sistema que garantice que las nuevas normas del mercado interior se trasladarán al sistema jurídico británico y se apliquen de igual manera a como lo hacen los demás Estados miembros, lo que también debería implicar una supremacía de la interpretación de las mismas por el Tribunal de Justicia de la UE.

Es una solución práctica, cuyo mecanismo institucional de consulta en el proceso decisorio de las normas comunitarias durante la fase previa a la toma de decisión –‘decision shaping’- mejoraría ostensiblemente con el Reino Unido al lado de Noruega, aun cuando formalmente no pudieran votar en el Consejo. En el plano formal se plantea una cuestión de soberanía –aceptar normas que no se aceptan y la supremacía de la jurisprudencia de un Tri-

bunal en el que no se participa, aun cuando se prevé una jurisprudencia paralela, en la medida en que no sea contradictoria con la del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. La misma cuestión por la cual Suiza no aceptó en referéndum adherirse al EEE.

Los especialistas en integración comunitaria han tratado de sintetizar otras soluciones, basadas también en modelos de relación de países terceros con la UE.

Así, por ejemplo, se habla del modelo suizo, esto es, la negociación de una serie de acuerdos bilaterales en los sectores que interesan a ambas partes. Hasta este momento se han negociado dos paquetes distintos con varios Acuerdos equilibrados entre sí –un proceso que ha llevado más de quince años–, pero el sistema parece haber entrado en crisis porque tras la celebración de un referéndum limitativo de la inmigración, Suiza desearía activar la cláusula de salvaguardia prevista en el Acuerdo de Libre Circulación de Trabajadores que

interesa particularmente a la UE, lo que podría llevar a que la UE pudiera aplicar contramedidas suspendiendo, por ejemplo la aplicación de otros Acuerdos. A este tema sustantivo, que aun no está resuelto, se suma el deseo de la UE de instaurar un sistema institucional que permita la adaptación de la nueva legislación comunitaria en el acervo referido a esos Acuerdos bilaterales en la Confederación Helvética, asunto que ha quedado congelado ante el advenimiento del ‘Brexit’, principalmente para no prejuzgar la fórmula, si es que hay alguna, que se pueda negociar con el RU.

Una tercera fórmula que podría inspirar a los negociadores podría ser la más convencional recién inaugurada con Canadá, un Acuerdo de Libre Comercio de última generación que pueda implicar no solo la eliminación prácticamente total de aranceles y la conclusión de acuerdos sectoriales muy avanzados en competencia, mercados públicos, inversiones etc., sino incluso la posibilidad de negociar normas técnicas



similares en algunos sectores para evitar el surgimiento de barreras no arancelarias.

Otra posible inspiración puede derivar del modelo de relación de la UE con Turquía, en donde se garantiza una Unión Aduanera común, con libre circulación de mercancías, pero no de trabajadores.

Personalmente, se me hace difícil imaginar una negociación que parta de cero, es decir, no basada en precedentes de relaciones de la UE con países terceros. Todo el mundo conoce la complejidad del método comunitario, especialmente el aplicado en particular a las relaciones con países terceros. Solo la negociación del Acuerdo con Canadá, probablemente el más sencillo de los ejemplos mencionados más arriba en los que se pueda inspirar un 'soft Brexit', ha llevado diez años. El límite de dos años para negociar es automático, a menos que por unanimidad se decida otra cosa, lo que impone una tremenda presión a los negociadores.

Los retos de una Unión Europea sin el Reino Unido

Al margen de cómo quede la relación del Reino Unido con la UE –que es un asunto bastante clave, no solo para la UE, sino también para los Estados miembros-, interesa poder vislumbrar cuál será la senda de la UE, cuál va a ser su dinámica de integración, sin el RU. Y aquí no hay que perder de vista que el RU ha sido artífice del impulso de importantes políticas, como el Mercado Interior, por ejemplo, pero también ha sido el responsable de pisar el freno en otras políticas, como en la Unión Económica y Monetaria, los Asuntos de Justicia e Interior, la libre circulación de personas o la PESC/PCSD. Cuando no ha podido impedir su avance a nivel europeo, los británicos han conseguido negociar arreglos especiales o

incluso la posibilidad de desvincularse de ellas, los famosos 'opts out'.

Me permito hacer un pequeño inciso sobre la futura relevancia del inglés en la UE. Habrá que ver si la salida del RU no va a afectar al uso del inglés en las instituciones comunitarias, que tras la ampliación se convirtió en el idioma dominante, pero que con su salida se queda sin Estado miembro con el inglés como idioma oficial.

Ahora que el Reino Unido se aparta voluntariamente del proceso de construcción europeo quizás resulte más sencillo para la UE avanzar en todas estas áreas mencionadas, bien juntos todos los EEMM o entre aquellos EEMM más dispuestos, con 'cooperaciones reforzadas', ya previstas en los Tratados como fórmula para poder escapar de los frenos de los Estados más díscolos, en cuya vanguardia siempre ha estado el Reino Unido.

De esta manera, la salida del Reino Unido podría hasta tener un efecto positivo en la integración comunitaria al eliminarse un lastre, que puede permitir navegar más rápido o volar más alto. Este primer desafío inminente, la salida del RU de la UE, podría tener hasta un resultado positivo para la construcción europea si se sabe aprovechar bien la oportunidad.

Para evitar caer en el desconcierto o en la melancolía, además del reto inminente de tratar de cerrar lo antes posible el importante hueco que deja la retirada británica, salvaguardando los intereses comunitarios y los de la construcción europea, yo veo tres posibles áreas de acción en las cuales la UE debería tener un mayor margen de maniobra para la integración en los próximos años si existe suficiente voluntad política: el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria; el reforzamiento de las fronteras exteriores para salvaguardar la libre circulación de personas; y el avance

en la política exterior y de seguridad común y en la defensa europea.

- La hoja de ruta de los próximos meses para avanzar en la Unión Económica y Monetaria ya está fijada en el informe de los 5 presidentes ('Realizar la UEM europea'). Habría que avanzar en tres frentes:

- o En la Unión Económica, procurando mayor coordinación de las políticas económicas entre los EEMM, prestando más atención a la competitividad, al empleo y a la política social y evitando desequilibrios macroeconómicos con la aplicación de procedimientos más estrictos de vigilancia.

- o Avanzar en una Unión Financiera, completando la Unión Bancaria y acelerando la Unión de los Mercados de Capitales;

- o Fortalecer la Unión Presupuestaria con el establecimiento de mecanismos europeos de evaluación pública e independiente de la manera en que los presupuestos nacionales, y su ejecución, se atienen a los objetivos y recomendaciones económicos establecidos en el marco de gobernanza fiscal de la UE.

- La crisis migratoria debe seguir en el centro de atención de la UE y de sus EEMM, debiéndose llevar a la práctica una verdadera política de asilo y completar los instrumentos internos que se están poniendo en marcha desde mediados del pasado año para regularla. El fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE es una consecuencia lógica de la crisis y una necesidad para salvaguardar Schengen y la libre circulación de personas. A la vez que se están poniendo en marcha los mecanismos para controlar mejor las fronteras exteriores, ahora, los aspectos externos deben ser también abordados de manera integral, como hizo, con éxito, España para controlar la invasión de cayucos hace unos años. La cumbre de Valetta, con el establecimiento de un Fondo para países de origen y tránsito o el Acuerdo con Turquía etc. son

elementos necesarios, pero aun insuficientes, para tratar de controlar la crisis porque la solución de la misma no depende solo de la UE y de sus Estados miembros, sino también de la actitud de nuestros vecinos. Igual que como ocurrió en el caso de España con el apoyo de Marruecos. Una política transversal, como la esbozada en la Comunicación de la Comisión del pasado 7 de junio, que contribuya simultáneamente al desarrollo de los países de origen de la emigración, y que beneficie también a los países de tránsito y de entrada, sin dejar de forma paralela de crear cauces generosos para favorecer la migración legal, es la vía de futuro.

- Es innegable que la salida del Reino Unido va a socavar el peso de la UE en el mundo, sobre todo en temas de Política Europea y de Seguridad Común. Habrá ciertas áreas clave, como las relaciones con Rusia, por ejemplo, que se verán de una u otra forma afectadas. Un país del peso diplomático y militar del RU juega un papel determinante en los debates conjuntos de la UE. En este sentido, será interesante esperar a ver el resultado de la negociación del Tratado de retirada y, en concreto la posible asociación del RU con la Política Exterior y de Seguridad Común para ver cómo evoluciona ésta sin un socio tan relevante como el RU.

En cambio el peso del RU en la PCSD ha sido siempre bastante limitado. Como es bien sabido, el RU prioriza la actuación europea conjunta en el marco de la OTAN y no solo no apoya la PCSD, sino que procura que no avance o, si lo hace, que lo haga sometida a la OTAN. Por ello, la participación de nacionales británicos en operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares de la PCSD es relativamente modesta para el peso del país miembro con el gasto en defensa más importante. No creo que se planteen problemas que el resto de

los Estados miembros puedan asumir la aportación británica tras su retirada.

Aunque la importancia de la nueva Estrategia Global, recién aprobada por el Consejo Europeo, se va a ver resentida lógicamente por la salida del RU, puede marcar un momento importante para tratar de reforzar la seguridad y la defensa europeas. A este respecto, cabe esperar una mejora en la coordinación de todas las políticas de la UE con el objetivo común de mejorar la seguridad. También cabe esperar una mayor cooperación entre los EEMM en política antiterrorista o en temas de inteligencia.

Una cuestión interesante será ver si el RU va a renunciar a estas mejoras comunes que redundarán en una mayor seguridad colectiva, así como a los mecanismos de

cooperación/integración existentes como Europol, Eurojust, la euroorden etc.

La salida del Reino Unido y el cambio de administración en EEUU va a obligar al resto de los Estados miembros a incrementar los presupuestos nacionales de defensa, lo que puede tener la consecuencia positiva de poder afrontar con mayor confianza las posibles nuevas amenazas que vienen de áreas vecinas y que pueden tener un efecto directo en nuestra estabilidad, como el posible incremento del flujo de inmigrantes ilegales por el Mediterráneo central, desde Libia, en donde las mafias se aprovechan de la falta de estructuras políticas en este país y de instrumentos eficaces por parte de la UE.

Quizás la salida del Reino Unido obligue a la UE a plantearse nuevos retos en



cooperación en materia de policía, seguridad y defensa. ¿Ha llegado el momento de profundizar la integración en la PCSD, activando, por ejemplo la cooperación estructurada permanente establecido en el art. 42,6 entre aquellos Estados miembros que estén dispuestos a suscribir compromisos más vinculantes para llevar a cabo misiones más exigentes? Parece que Alemania, Francia, Italia y España están dando muestras en los últimos meses de encaminarse en esa dirección.

Conclusión. La responsabilidad de España

En esta coyuntura crítica para la UE en la que nos encontramos, ante la retirada del Reino Unido y la posible adopción de importantes nuevas medidas por la UE, en el marco de la UEM, la crisis de los refugiados o la PESC/PESD, y por las posibles nuevas posiciones de los EEUU en el panorama mundial, el papel de España es esencial.

El año 2016 prácticamente se ha perdido por la imposibilidad de formar un Gobierno en Madrid, precisamente en un momento en el que se ha necesitado el impulso político español en el contexto europeo, con un compromiso claro y visión de futuro en todos estos temas tan trascendentales.

España no puede ni debe permitirse ser simple comparsa de lo que se avecina. España, pronto cuarto país miembro en población o PNB, tiene la responsabilidad de ser un socio activo en todas estas cuestiones y un Estado miembro decisivo en todas las soluciones que se arbitren.

Si la negociación de retirada del RU y las posibles alternativas que se arbitren para encajar las futuras relaciones entre la UE y el RU pueden tener un impacto decisivo para RU, para la UE o para algunos

EEMM, para España estas negociaciones del 'Brexit' también serán fundamentales. Hay que recordar que en España hay un número similar de residentes permanentes y temporales británicos que el que hay en todos los Estados miembros de la UE juntos, así como tener en cuenta la presencia de una notable población española en el Reino Unido, y los enormes flujos de comercio e inversiones entre ambos países, por no mencionar los posibles efectos que el 'Brexit' puede tener en el estatus de Gibraltar. Sobre este asunto, se abre una oportunidad para tratar de influir en la posible renegociación del anacrónico estatuto de esta colonia británica en territorio comunitario, si la población gibraltareña desea efectivamente no tener que soportar los efectos negativos de un eventual cierre de fronteras, como lo demostró con su masivo voto en contra en el referéndum sobre el 'Brexit'.

En este momento en el que seguramente se van a tomar importantes decisiones duraderas sobre el proceso de construcción europeo se requiere el impulso de los países más comprometidos con esa integración. No me refiero solo a Alemania o a Francia. España puede y debe jugar ese papel y estar y dar ejemplo en todas las iniciativas que se articulen para profundizar en la integración. Debemos ser capaces de jugar el papel que nos corresponde. Hay mucho que decir y que aportar, como se ha puesto de manifiesto en otros momentos críticos como es este para la construcción europea.

España tiene que estar muy presente e impulsar y apoyar decididamente todas las decisiones que se adopten para salvaguardar y profundizar en las conquistas políticas, económicas y sociales de Europa, que son las suyas, así como las que se requieran para poder hacer frente a los retos inminentes de la UE, empezando por las

negociaciones del 'Brexit' para salvaguardar sus legítimos intereses nacionales y también los de la UE, y siguiendo bien en el marco de la UEM –en cuyo desarrollo nos jugamos nuestro bienestar económico y el de nuestros hijos-, bien en la protección de las fronteras exteriores –a fin de garantizar plenamente la conquista de la libre circulación de personas en Europa- o en el desarrollo de la PESG y la PCSD –que fortalecidas por la nueva Estrategia Global deben ayudar a defender, más ahora frente a los embates del populismo en Norteamérica y en Europa, los principios y valores de Europa en el mundo, promoviendo decididamente el libre comercio, los derechos

humanos y el Estado de derecho, la paz y la prosperidad, en particular en los países vecinos, a fin de garantizar nuestra estabilidad, seguridad y progreso.

NOTAS

- (1) 'Los enfadados votantes del 'Brexit' sentirán la traición cuando se den cuenta, ya demasiado tarde, que el paraíso que les prometieron fuera de la UE simplemente no existe'.
- (2) 'Brexit means Brexit'.
- (3) Véase por el mismo autor ¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de Brexit? Enrique Viguera. Comentario Elcano 23/2016 - 21/6/2016







PANORAMA ACTUAL DE LOS CONFLICTOS Y AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD: UN ANÁLISIS ESTRATÉGICO DESDE EUROPA

IGNACIO FUENTE COBO

El último informe del Strategic Review del instituto de estudios estratégicos de Londres presenta un panorama preocupante de la seguridad internacional cuando afirma que los fundamentos de la geopolítica se han fragmentado tanto en últimos los tiempos que los fundamentos del orden mundial aparecen alarmantemente débiles. Con esa ironía característica de las publicaciones británicas, el informe llega a afirmar que, en el actual entorno internacional, la política exterior ha terminado por convertirse en una rama de la psicología.

Quizá esta afirmación sea exagerada, o quizá no sea más que un reconocimiento de lo difícil que resulta explicar hoy en día las relaciones internacionales, pero lo cierto es que el escenario internacional presenta un elevado nivel de conflictividad y un todavía más elevado nivel de complejidad. Cuando observamos nuestro entorno con una visión panorámica, es decir, desde un observatorio central situado en Europa y más concretamente en España, podemos apreciar como las fronteras de seguridad situadas en la periferia del continente, las cuales considerábamos estables durante los años que siguieron el fin de la Guerra Fría presentan actualmente importantes brechas en en este y en el sur.

Las certezas que teníamos en el pasado sobre el empleo de la fuerza, basadas en la premisa de que interviniendo en conflictos situados fuera de nuestras fronteras, evitábamos que los efectos indeseables de los mismos se trasladasen hasta el interior de las mismas y terminasen por afectar la vida de los ciudadanos y el normal funcionamiento de las instituciones, han desaparecido. El precario éxito obtenido en la estabilización de los Balcanes en los años 90 del pasado siglo, no se ha repetido en Afganistán en la primera década del presente. Conflictos como el de Afganistán, al igual que el de Irak después de la invasión norteamericana, demuestran la dificultad de crear sociedades pacíficas y prósperas allí donde anteriormente existían regímenes despóticos.

Por ello, cualquier análisis estratégico prudente tiene que partir de la situación de seguridad en nuestro continente para, a continuación, identificar los conflictos que le afectan o pueden hacerlo en un futuro próximo, evaluando hasta qué punto se han convertido, o pueden llegar a ser, un riesgo o una amenaza para nuestra seguridad. Se trata de realizar una visión panorámica global de los conflictos, pero con un enfoque selectivo, es decir, centrándonos en aquellos que por su proximidad, su

transversalidad, o su importancia producen un impacto en la seguridad de Europa, obviando aquellos otros cuya repercusión es muy limitada.

Desde este enfoque panorámico, podemos comenzar diciendo que, hasta hace algunos años, existían una serie de consensos generalizados sobre la seguridad en Europa que actualmente están rotos. El primero venía a decir que, con un flanco sur aparentemente seguro antes de las convulsiones que supusieron las primaveras árabes y con una Rusia que no constituía ninguna amenaza para el territorio de los países europeos y que incluso se había convertido en un socio estratégico de la Alianza en aspectos controvertidos de la seguridad internacional como podían ser Afganistán, Libia, Siria, o Irán, la seguridad del continente europeo parecía plenamente garantizada. Algunos indicadores como el interés ruso por el desarrollo de iniciativas comunes en el marco del Consejo Rusia-OTAN, o la ratificación por parte del parlamento ruso del tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), servían para reforzar esta percepción sobre la bondad del modelo de seguridad europeo.

El segundo consenso se refería a la responsabilidad de la seguridad en Europa en unas circunstancias en las que el continente parecía haberse convertido en una región pacífica y estable. En este contexto, muchos europeos se preguntaban si había llegado el momento de tomar en sus manos, su propia seguridad descargando de esa labor a sus socios norteamericanos en cuyas manos había recaído principalmente desde final de la Segunda Guerra Mundial. La percepción de que los Estados Unidos estaban “pivotando” hacia Asia-Pacífico debía convertirse más que en un riesgo inaceptable, en una oportunidad para que los europeos asumieran mayores responsabilidades en su propia defensa. Por parte

norteamericana, parecía asimismo existir un cierto interés en la necesidad de un mayor compromiso de seguridad europeo. Los nuevos desafíos asiáticos y muy especialmente la China emergente, junto con sus propias restricciones presupuestarias, les estaban empujando a una reducción sustancial de sus fuerzas desplegadas en el viejo continente. La Strategic Guidance del Pentágono de 2012, recogía la necesidad de acometer el redimensionamiento de sus propias fuerzas armadas agotadas tras más de una década de esfuerzos militares en Iraq y Afganistán. Por ello, la posición militar norteamericana venía a decir que los Estados Unidos tenían que “adaptarse al cambiante escenario estratégico”, lo que les exigía desarrollar en Europa una “aproximación innovadora de bajo coste y poca huella”. Como había afirmado unos años antes el Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, se trataba de “cambiar masa por agilidad”. En definitiva, lo que se pretendía era mantener el mismo nivel de influencia en los asuntos europeos, pero con el menor esfuerzo militar posible.

Este planteamiento se tradujo en una reducción muy importante de sus fuerzas estacionadas en Europa, de manera que para el año 2014, el total de fuerzas norteamericanas había quedado reducido a tan solo dos Brigadas operativas y unos 64.000 soldados. Esta sustancial disminución de fuerzas alimentó la preocupación entre los europeos - especialmente en los países centrales y orientales -, de que la misma se producía en un contexto más amplio de retraimiento de la influencia norteamericana en Europa y de reorientación de sus prioridades estratégicas hacia otros escenarios donde estuviesen en juego sus intereses nacionales.

El llamado “reset” de sus relaciones con Rusia tras el conflicto de Georgia no hizo sino aumentar el convencimiento



de que, llegado el momento, los Estados Unidos, estarían dispuestos a sobrepasar las prioridades de seguridad europeas en pos de una relación constructiva con Moscú. Desgraciadamente, la percepción europea sobre las garantías de seguridad norteamericanas no iba acompañada de una mayor voluntad de tomarse los asuntos de seguridad continentales más seriamente. La reducción de las fuerzas norteamericanas en Europa fue de la mano de una reducción sustancial de los presupuestos de defensa de los países europeos, hasta alcanzar en muchos aliados límites peligrosos. Al mismo tiempo, se agudizaron las discrepancias entre las potencias europeas sobre cómo organizar la seguridad en el continente y en su vecindad más próxima.

La realidad es que la percepción europea sobre la disminución de las garantías de seguridad norteamericanas resultaba excesiva. Si la Defence Strategic Guidance de 2012, anunciaba un reequilibrio norteamericano hacia Asia, también recogía la

voluntad clara de los Estados Unidos de mantener un “alcance estratégico global”, dado que el que el acceso a las regiones de Oriente Medio y Europa continuaban siendo vitales para sus intereses y su sistema de vida. Un par de años después, la Quadrennial Defence Review norteamericana de 2014, enviaba un mensaje tranquilizador al afirmar que, el “reequilibrio” no contradecía “un fuerte compromiso con la seguridad y estabilidad en Europa”. Es decir, el “pivote” no suponía cambiar las prioridades en Europa por Asia, sino emplear los recursos liberados después de las guerras de Iraq y Afganistán para reforzar la posición de los Estados Unidos en Asia, pero potencialmente también en Europa.

La prueba de esta voluntad de mantener las garantías de seguridad norteamericanas, se puso de manifiesto en el cambio de su estrategia militar que pasó de la preferencia por la presencia militar permanente de contingentes importantes de fuerzas en bases en Europa, a la rotación temporal

de unidades - principalmente por los países más vulnerables -, el incremento de las acciones de cooperación militar con los mismos y el ofrecimiento de capacidades críticas a sus socios europeos. La propuesta norteamericana en septiembre de 2009 de desarrollar conjuntamente una defensa europea contra los misiles balísticos, tanto marítima como basada en tierra, con el objetivo puesto en Oriente Medio - básicamente Irán- pero también en el norte de África, se presentaba como uno de los pilares fundamentales del compromiso norteamericano.

Cuando la situación de seguridad comenzó a degradarse en Europa durante los primeros años de comienzos del milenio, se produjo un desplazamiento progresivo del centro de gravedad de la seguridad continental desde Europa central, situándolo cada vez más en la periferia. Con unos países europeos estables y con las potencias europeas - incluida una Alemania cada vez más poderosa - convertidas en "proveedores" de seguridad, las preocupaciones de seguridad se fueron traduciendo en una mayor necesidad de reforzar la defensa en los flancos vulnerables del continente. La experiencia de operaciones como la de Libia en el 2011, llevó a las instituciones europeas, principalmente la OTAN pero también la Unión Europea, a mostrar una preferencia por las regiones sensibles del este de Europa y del Mediterráneo oriental que pasaron a ser consideradas como las áreas críticas en las que se producen tanto las crisis puntuales, como los conflictos armados que afectan a la seguridad del continente.

Aun así, y a pesar de que los escenarios como Afganistán u Oriente Media han sido durante los últimos años el centro de las preocupaciones estratégicas de las instituciones europeas, principalmente la OTAN, desde el año 2014 se observa con preocupación creciente los acontecimientos políticos

y militares que se están produciendo en el entorno geopolítico de Rusia. Así, cuando miramos hacia el este el primer conflicto que se nos aparece es el de Ucrania, cuyo territorio se vio invadido por Rusia en el año 2014, cuando sus fuerzas ocuparon la península de Crimea en abril de ese mismo año, sin que se produjera ninguna reacción por parte de la Alianza Atlántica a pesar de que los principales socios de la Alianza le habían dado garantías de seguridad en caso de uso de la fuerza contra su territorio nacional o su independencia política, a cambio del desmantelamiento de sus armas nucleares, en el memorándum de Budapest de diciembre de 1994. Ahora bien, sí puede sorprendernos esta situación de pasividad aliada, no puede decirse que fuera nueva. Ya en cumbre de Bucarest de 2008, la OTAN no fue capaz de lograr un consenso sobre el acceso de Georgia y Ucrania al selecto club de la Alianza. Y desde luego, durante la breve guerra ruso-georgiana del verano del 2011, se mostró impotente a la hora de ofrecer garantías sobre la integridad territorial de Georgia, alegando precisamente su falta de adhesión a la Alianza.

La amenaza velada de las autoridades rusas de utilizar la "estrategia del gas" como una forma de presionar a los estados europeos orientales y especialmente a Ucrania, un país no cubierto por las garantías de seguridad de la OTAN, la actuación de las fuerzas "híbridas" pro-rusas en el interior de este país, y la posibilidad de que Rusia utilizara sus minorías nacionales en los países bálticos como una especie de "quinta columna" para realizar acciones encubiertas dentro de estos frágiles estados, ha llevado a los europeos y a sus socios norteamericanos a adoptar una serie de medidas políticas y militares que tienen como finalidad tranquilizar a sus gobiernos y a sus poblaciones, reafirmando el compromiso de defensa de la Alianza. La aprobación del Concepto Estratégico de la

OTAN de 2010, ha supuesto el comienzo de una visión de la seguridad europea más centrada en el noreste de Europa, donde la reafirmación de Alemania como gran potencia europea y la voluntad norteamericana de delegar mayores responsabilidades en sus socios transatlánticos, ha permitido el desarrollo gradual de una aproximación cada vez más báltico-nórdica-polaca a la seguridad en el continente.

La inactividad europea ante el conflicto de Ucrania ha puesto en duda la existencia de una estrategia aliada suficientemente coherente y de unos mecanismos de respuesta adecuados, para evitar que acontecimientos como los de Crimea y el Donbass ucraniano se pudieran repetir en el futuro en otros países europeos, pero esta vez pertenecientes a la Alianza. Es decir, este conflicto ha obligado a responder a preguntas tales como ¿hasta qué punto la OTAN se encuentra en condiciones de impedir que algunas docenas de “hombrecillos verdes” sin divisas y, por tanto, sin adscripción nacional, ocupen edificios en algún país atlántico con el fin de “proteger” a sus minorías étnicas? O a la inversa, ¿en qué manera la lentitud en el proceso de toma de decisiones de la Alianza y la dificultad de lograr en estos casos, un consenso sobre la aplicación de su artículo V, favorece la consolidación de situaciones derivadas de agresiones que benefician a terceras potencias?

Para responder a estos interrogantes, hay que tener en cuenta lo que has sido y lo que es, hoy en día, Rusia. Toda su historia moderna debe entenderse como una progresión continua que transformó a Rusia desde un pequeño estado continental europeo atrapado entre Europa y Asia, hasta llegar a convertirse en un imperio global. La adopción del águila bicéfala como representación del estado ruso, no hace más que señalar simbólicamente como la expansión debía hacerse tanto al Oeste, como

al Este. En este sentido, la visión del estado ruso ha sido fundamentalmente geopolítica, utilizando en su beneficio las ventajas que le confieren su situación geográfica, y las características de su clima y su relieve. Es desde esta concepción unitaria como debe entenderse los diversos juegos que han venido desempeñando los sucesivos gobiernos rusos, con independencia del contexto político o del momento histórico en que se hallasen.

Después del fin de la Guerra Fría, muchos en Rusia pensaban que la aproximación occidental a las relaciones con Moscú, se había convertido en una especie de versión “soft” de la política aplicada con Alemania en el tratado de Versalles. De acuerdo con esta línea de pensamiento, la posición de Rusia frente a Europa, había estado condicionada en gran medida por una fuerte sensación de vulnerabilidad, sin que las señales tranquilizadoras que la OTAN había intentado enviar, como la creación de un Consejo OTAN-Rusia donde dirimir las discrepancias, hubieran sido suficientemente convincentes. La expansión hacia el este de la Alianza, se contemplaba como una amenaza para el modelo de seguridad nacional que el estado ruso se había esforzado en construir durante siglos, con independencia de la forma que hubiera adoptado en cada momento histórico su sistema político. La desaparición de la zona “buffer” de separación entre las fronteras nacionales de Rusia y las de la OTAN, y la posibilidad de que la Alianza terminara desplegando contingentes importantes de tropas en los nuevos estados recientemente incorporados, era considerado en la percepción rusa como una amenaza directa a su seguridad. A acallar la inquietud rusa, no contribuían precisamente la actitud de estos nuevos estados, algunos de ellos con importantes minorías eslavas en su interior, los cuales habían convertido la enemistad con Rusia – a la que consideraban culpable de sus desgracias históricas

y de sus riesgos geopolíticos – en el eje central de su política de seguridad.

La desconfianza rusa sobre las intenciones de la OTAN fue progresivamente convirtiéndose en animosidad, de tal forma que las manifestaciones de sus líderes políticos, y principalmente de su presidente Vladimir Putin, se hicieron cada vez más belicosas hasta terminar por convertirse en una enemistad personal. La expansión de la OTAN hacia el este pasó a ser considerada algo parecido a una versión “light” de la construcción de un nuevo muro de Berlín, un hecho ante el cual Rusia tenía que defenderse, al igual que tenía la obligación de “proteger” a los eslavos de origen ruso con independencia de su lugar de residencia o de su nacionalidad, incluso el caso de que estos no quisieran ser defendidos.

El problema de Rusia era que sus capacidades militares y su peso geopolítico no eran equivalentes a los de la Alianza. Con un PIB poco mayor que el de Italia, un territorio disminuido por el quebranto soviético, una grave crisis demográfica y una situación económica seriamente afectada por la caída del precio de las materias primas, la Rusia de principios de esta década tenía poco que ver con la poderosa Unión Soviética de los tiempos de la Guerra Fría, cuyo colapso siempre había sido considerado en la mentalidad de sus dirigentes “la mayor calamidad del siglo XX”.

Consciente de la diferencia de capacidades, Rusia necesitaba diseñar una estrategia de éxito concebida “desde el débil frente al fuerte”, que le permitiera alejar a la OTAN de sus fronteras nacionales y recrear una versión actualizada – si bien reducida - de la antigua Unión Soviética convertida ahora en una modesta Unión Euroasiática. Por tanto, Rusia necesitaba diseñar una estrategia de éxito que, a semejanza de lo que estaban haciendo los chinos con su prometedora estrategia “antiacceso/denegación de área” (AA/DA) en el Pací-

fico, le permitiera alejar a la OTAN de sus fronteras nacionales. Al fin y al cabo, si los chinos parecían capaces de expulsar a los norteamericanos más allá del “primer collar de islas” del Pacífico asiático, ¿por qué no iba a poder Rusia hacer lo mismo en el “primer cinturón” de países eslavos de la Europa oriental? De lograrlo, Rusia se encontraría en condiciones de crear una versión actualizada – si bien reducida - de la antigua Unión Soviética convertida ahora en una Unión Euroasiática. Esta estrategia rusa debía además ser convencional dejando el empleo de las armas nucleares como represalia para los ataques que supusieran “una amenaza existencia para el estado ruso”, tal y como recogía la edición de 2010 de su Doctrina militar.

La solución idónea vino dada por la aplicación de la llamada “guerra híbrida”, una doctrina entendida como una combinación de operaciones convencionales y no convencionales, guerra cibernética y acciones de información y cuya primera manifestación moderna con excelentes resultados, había sido puesta en práctica por Hezbolá durante la breve guerra de 2006 contra Israel. Si entonces el grupo chií libanés había sido capaz de obligar al estado israelí a acordar un alto el fuego en condiciones ventajosas, Rusia estaría ahora en mejores condiciones de emplear su propia versión de esta estrategia del “débil frente al fuerte” para alcanzar sus objetivos políticos. Ucrania se presentaba como un escenario perfecto para aplicar estos nuevos conceptos, toda vez que la crisis de la plaza Maidan en febrero de 2014 le había dado a Rusia una oportunidad histórica para probarlos.

De esta manera, combinando acciones militares y esfuerzos subversivos y utilizando una mezcla de combatientes locales, soldados rusos sin divisas - los llamados “hombrecillos verdes” - y, en ocasiones, unidades del ejército regular ruso, así

como ciber-ataques y acciones de información dirigidas tanto a ganarse el apoyo de la opinión pública en Rusia y en Ucrania como a confundir a la occidental, Rusia fue capaz de ocupar casi sin oposición la península de Crimea en marzo de 2014, e intervenir en favor de la secesión de Ucrania unos meses más tarde. En agosto de 2014, con las líneas ucranianas de suministro amenazadas, las fuerzas "híbridas" pro-rusas obtuvieron una importante victoria en el nudo ferroviario de Llovaïsk, al tiempo que amenazaban el estratégico puerto de Mariupol en el mar Negro, obligando al presidente Poroshenko a negociar un acuerdo desventajoso "para aliviar la guerra civil en el este de Ucrania" en Minsk, la capital de Bielorrusia. El éxito de esta estrategia "híbrida", sin duda providencial para los intereses rusos, había sido tan rotundo que no es de extrañar que el propio presidente Putin se jactase un mes más tarde de que "podía tomar Kiev en dos semanas".

Evidentemente, Europa había sido cogida desprevenida por una estrategia que permitía a Rusia negar su participación en el conflicto, a pesar de que existieran evidencias abrumadoras de lo contrario. El incidente de la destrucción del avión MH17 de Malaysia Airlines en julio de 2018 sobre cielo ucraniano por un misil Buk de fabricación rusa, había puesto de manifiesto la dificultad de identificar a los responsables en un entorno híbrido y de atribuir responsabilidades ante hechos tan luctuosos como criminales.

El mayor riesgo que se le presentaba ahora a la Alianza, era que Rusia pudiera emplear la misma estrategia híbrida en las repúblicas bálticas donde, al igual que ocurriera en Ucrania, existían importantes minorías rusas. Se necesitaba, por tanto, una estrategia de respuesta que definiera inequívocamente el umbral de tolerancia

a partir del cual, cualquier ataque híbrido contra un estado miembro, pasaría a ser considerado una de las contingencias contempladas en el artículo V del tratado de Washington.

El resultado fue el diseño y aplicación de lo que podría definirse como una "estrategia indirecta de compensación" que permitiera aprovechar la ventaja tanto en cantidad como en calidad de las fuerzas convencionales aliadas sobre las rusas. La verdad es que la elaboración de una estrategia de tipo Offset no era algo novedoso en la historia de la OTAN. Ya lo había hecho al menos en dos ocasiones anteriores; la primera en los años cincuenta del pasado siglo cuando la OTAN confió en expandir sus capacidades nucleares como forma de compensar la superioridad numérica soviética; la segunda en los años setenta y ochenta, cuando en una situación de equilibrio nuclear, la OTAN respondió invirtiendo en nuevas tecnologías destinadas a destruir las fuerzas enemigas muy en el interior de la línea del frente.

Ahora se trataba de poner en marcha una estrategia de compensación anti-híbrida de aplicación en el oriente de Europa, que sirviera para contener cualquier expansión rusa al tiempo que garantizara la solidaridad aliada. El diseño de esta estrategia de diseño claramente norteamericano, debía seguir tres líneas principales de acción. La primera de ellas consistía en el refuerzo de ciertas capacidades militares críticas, como las de policía aérea u operaciones especiales, en los países bálticos especialmente vulnerables ante una agresión rusa. Este refuerzo debía ir acompañado de la elaboración de planes de contingencia para la defensa de los estados bálticos y de Polonia, - algo que ya había comenzado a hacerse desde el 2010 - así como un incremento sustancial en la ejecución de

ejercicios multinacionales, entrenamientos multilaterales, e intercambios formativos.

La segunda línea de acción quedó definida por lo que eufemísticamente vino a denominarse despliegues “persistentes” aliados en los países de Europa oriental. Con esta opción se evitaba establecer bases permanentes como las que se instalaron en Europa occidental durante la Guerra Fría, al tiempo que se hacía realidad una presencia militar aliada continuada en la antigua zona de influencia rusa. Aunque estos despliegues tenían un carácter simbólico quedando reducidos a poco más de una compañía ligera en cada uno de los Países Bálticos y Polonia, la propuesta norteamericana de desplegar rotatoriamente una brigada pesada dotada de carros de combate M1 y vehículos Bradley en estos países así como en Rumania y Bulgaria, ponía de manifiesto una mayor apuesta de la OTAN por la “Defensa Avanzada” en Europa central y oriental, entendida desde el Báltico a los Balcanes, al tiempo que suponía una revalorización de las, hasta entonces denostadas, capacidades pesadas. No obstante, esta opción preferentemente norteamericana, presentaba serias reticencias en Europa. La negativa de los socios europeos a contribuir con unidades militares a este despliegue, indicaba hasta qué punto no se había logrado un consenso suficiente en el seno de la Alianza para cambiar la política vigente desde 1997, de “no estacionar con carácter permanente fuerzas sustanciales de combate” en el territorio de los nuevos estados miembros.

La tercera línea de acción fue definida en la Cumbre de la OTAN que tuvo lugar en Gales en septiembre de 2014 y refinada en la Cumbre de Varsovia de julio de 2016 con la decisión de crear una Fuerza de Respuesta Rápida capaz de desplegar en cuarenta y ocho horas en cualquier lugar del territorio atlántico. A ello debería

añadirse la instalación batallones aliados en las repúblicas bálticas y en Polonia, así como de los elementos esenciales de cuarteles generales de operaciones en los países Bálticos, Polonia, Rumania y Bulgaria. La voluntad de países como el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España, de jugar un papel relevante en esta fuerza, parecían indicar una mayor disposición de las principales potencias europeas, de asumir una responsabilidad creciente en la defensa de sus aliados de Europa oriental.

La combinación de estas tres líneas de acción, y el compromiso de los países aliados de incrementar sus gastos de defensa hasta el 2% del PIB durante la próxima década, indicaban que la OTAN estaba mandando una señal clara en una doble dirección. Por una parte, la Alianza mantenía la garantía en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado de Washington, de manera que una agresión a un estado miembro, por muy híbrida que esta fuera, sería considerado un ataque a todos. Por otra parte, se enviaba un aviso inequívoco a Rusia de que los países Bálticos – dos de ellos fronterizos con Rusia – no son Ucrania.

Con esta estrategia de compensación anti-híbrida del fuerte al débil, la OTAN busca asegurarse lo que ha venido a llamarse el “dominio de la escalada”, una situación en la que el adversario ruso no tenga incentivo para iniciar una escalada, incluida su arista nuclear, en el entendimiento de que nunca podrá ganar el conflicto. La Alianza estaría en condiciones de garantizar una respuesta proporcional y controlada, a cualquier intento ruso de aprovechar sus debilidades con vistas a lograr ventajas territoriales. Para ello, no serían necesario grandes incrementos de fuerzas, o el reposicionamiento de las existentes, dado que la Alianza cuenta con considerable superioridad tanto numérica, como cualitativa.

No hay que olvidar que la OTAN de hoy en día es mucho más grande, más rica y más fuerte que la de los tiempos de la Guerra Fría, mientras que la Rusia de Putin, tiene poco que ver con la antigua Unión Soviética. En este sentido, las medidas adoptadas hasta la fecha deberían ser suficientes para impedir cualquier política de hechos consumados en los estados vecinos.

Ahora bien, el éxito de esta estrategia diseñada para escenarios híbridos o convencionales, no anula la posibilidad de que una Rusia que se sienta perdedora, pueda recurrir a las armas nucleares. No hay garantía de que la lógica de la disuasión nuclear sobreviva a los resultados de un conflicto convencional. Si Rusia creyera que puede ganar lo que el pensador estratégico norteamericano Elbridge Colby llama “la competición en la asunción de riesgos”, - una idea que el presidente ruso defiende vigorosamente - la respuesta racional rusa a la superioridad convencional y tecnológica aliada, vendría a ser nuclear. Cuanto más éxito tenga la estrategia de compensación convencional aliada, mayor incentivo tendría Rusia para recurrir a la escalada nuclear. Por ello, la lógica estratégica indica que para evitarla, La OTAN podría aceptar estacionar con carácter permanente fuerzas de combate importantes en los nuevos estados miembro, pero al mismo tiempo debería mantener su tradicional política nuclear de los tres noes: “no hay intención, no hay plan, y no hay razón para emplazar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros”. Los arsenales actualmente existentes en Europa deberían ser suficientes para mantener el equilibrio nuclear. Lo contrario sería caer en la trampa de una nueva Guerra Fría.

En cualquier caso, con independencia de las bondades o limitaciones de la nueva estrategia anti-híbrida aliada diseñada para contener a Rusia, lo que si se pone de

manifiesto, es que la misma no está pensada para afrontar los riesgos y amenazas procedentes de la otra orilla del Mediterráneo y del Oriente Medio, una región donde las llamadas “Primaveras árabes” han traído resultados insospechados cuando se iniciaron, con grandes esperanzas por parte de la comunidad internacional, en el año 2011. Las transformaciones que se esperaban no se han producido, sino más bien ha ocurrido lo contrario: las tensiones intra e interestatales se han agudizado y han alcanzado en varios países un alto nivel de violencia. Estados que se consideraban estables, han visto descomponerse sus estructuras políticas, económicas y sociales hasta convertirse en fallidos. Libia, Yemen, Siria o Iraq son casos paradigmáticos de estados que han desembocado en conflictos abiertos de muy difícil solución.

Todavía no sabemos cuál será el resultado final de las batallas que se están desarrollando actualmente en Mosul, Alepo, o Sirte, pero lo que si podemos apreciar es que, en el entorno geográfico que comprende el mundo árabe, se está configurando una nueva realidad geopolítica que puede terminar siendo no muy distinta de la anterior, pero con mayores niveles de inestabilidad. Al final, la mayoría de los países árabes han conseguido conjurar el peligro de la revolución y aunque sus anteriores líderes hayan desaparecido, los nuevos dirigentes mantienen actitudes y comportamientos políticos análogos. Egipto podría ser un buen ejemplo de cómo un cambio de liderazgo, no supone un cambio real en la vida política. Algo parecido, ha ocurrido en Arabia Saudí, Jordania, Argelia o Marruecos, donde las modificaciones en sus constituciones, o en sus legislaciones nacionales han sido más cosméticas que reales, sin que se hayan producido cambios políticos significativos y sin que su situación de seguridad que se ha visto

en algunos casos deteriorada, haya desembocado en conflictos abiertos.

Incluso en aquellos países donde las fuerzas revolucionarias han tenido éxito, los resultados han sido decepcionantes. Siria, o Libia, muestran como procesos revolucionarios descontrolados pueden terminar por dividir a un país hasta convertirlo en un conjunto de estados feudales separados por líneas sectarias, una situación en la que terminan imponiéndose los más violentos y radicales, representados preferentemente en este entorno por los islamistas del Daesh y por las franquicias locales de Al Qaeda. Otro tanto podría decirse de Yemen donde la revolución huzí en el norte, parece apuntalar la existencia de un estado chíí dentro del propio estado yemení, sin que la eventual intervención militar desde la primavera del 2015 de una coalición de países árabes liderada por Arabia Saudí, se muestre capaz de revertir la situación militar.

En el Líbano, la situación es todavía más compleja y las tensiones entre comunidades, agravadas por los conflictos en los países vecinos de Iraq y Siria, así como la enorme afluencia de refugiados procedentes de Siria, pueden acabar con su frágil estabilidad produciendo un conflicto interno entre regiones y sectas. En Iraq, nos encontramos con un enfrentamiento sectario entre kurdos, árabes suníes y árabes chiíes que viven en áreas geográficas distintas y de contornos bien definidas. Otro tanto ocurre en Siria, donde el Gobierno del presidente Assad se enfrenta desde el 2012 a fuerzas opositoras fundamentalmente islamistas controladas por los grupos terroristas Jabhat Fatah al-Sham, la versión local de Al Qaeda, y por el Daesh, otro grupo igualmente sanguinario y cuyos orígenes se encuentran en la oposición islamista a la invasión norteamericana de Iraq en el 2003.

En este país, la situación de seguridad, ya muy deteriorada desde el momento en que una parte sustancial de la población siria, fundamentalmente de la confesión suní mayoritaria, se sumase a la revolución de 2011, no ha hecho más que empeorar con la irrupción del Daesh en el 2012. No obstante, la situación militar ha comenzado a revertir sustancialmente en los últimos tiempos. Aunque este grupo ha llegado a controlar una amplia parte del país en el Norte y en el Este, incluidos los campos petrolíferos de Deir ez-Zor y la ciudad de Rakka donde establecieron su capital, y aunque en la primavera de 2015 se apoderaron de la ciudad de Palmira y llegaron a amenazar la capital Damasco, en los momentos actuales su situación militar se encuentra muy degradada.

La principal causa de esta mayor debilidad del Daesh se debe a la intervención rusa en octubre del 2015, un hecho que alteró la ecuación de seguridad muy desfavorable en esas fechas para el gobierno de Damasco. Los bombardeos masivos rusos sobre los grupos enfrentados a las fuerzas militares de Assad y el apoyo logístico en gran escala han permitido al ejército árabe sirio recuperar la iniciativa empujando a los grupos opositores hacia el norte y hacia el este. Con Alepo, la gran urbe del norte del país y principal motor económico, sitiada la toma de esta ciudad por parte de las tropas del ejército sirio, decantaría la balanza de la guerra en favor de Assad, para quien le sería relativamente fácil tomar, a continuación, la ciudad de Raqqa, capital en Siria del autoproclamado Estado Islámico, siguiendo el cauce del río Éufrates. Los bombardeos aéreos de la gran coalición aliada anti-Daesh liderada por los Estados Unidos, sobre las posiciones de este grupo terrorista y sobre sus activos económicos, principalmente los pozos de petróleo del este de Siria, han contribuido

en colocar al Daesh en una situación de gran debilidad militar, lo que facilita un desenlace del conflicto que suponga la desaparición de este grupo como estructura pseudo-estatal.

Para evitar que el triunfo final se decante en favor del gobierno sirio, y consiguiendo de Rusia, la opción alternativa, apoyada por los Estados Unidos y una serie de estados árabes como Arabia Saudí o Qatar, así como por Turquía, sería tomar Raqqa antes de que lo hicieran las tropas de Assad. Ahora bien, a diferencia de Rusia que puede contar con las fuerzas militares sirias apoyadas por sus correligionarios libaneses de Hezbolá, iraníes de la temible fuerza Al Quds perteneciente al Cuerpo de Guardias Revolucionario Iraní, o incluso los voluntarios chiíes hazara de Afganistán, los norteamericanos no tienen fuerzas propias suficientes sobre el terreno y tienen que contar con los Kurdos de las llamadas Unidades de Protección Popular (YPG) encuadradas en las Fuerzas Democráticas Sirias, que ocupan una extensa franja en la frontera norte de Turquía. El problema para los intereses norteamericanos es que

estas fuerzas kurdas del norte de Siria son consideradas por Turquía como un grupo terrorista relacionado con el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK) que opera en el interior de país.

Por otra parte, el poco interés de las fuerzas kurdas del YPG en avanzar hacia Raqqa, una ciudad situada fuera de las tierras consideradas como kurdas y la intervención de tropas turcas en el norte en septiembre de 2016 con la finalidad de evitar que los milicianos kurdos consoliden un control territorial continuo en su frontera con Siria, especialmente en la zona al oeste del río Éufrates, han complicado la situación de seguridad. La consecuencia es que el resultado del conflicto se hecho más incierto y resulta difícil afirmar en estos momentos quien será el vencedor de una contienda que se disputa a varias bandas.

En el caso de Iraq, la ocupación en julio de 2016 por el ejército regular iraquí con apoyo de las fuerzas de la coalición internacional, así como de los voluntarios chiíes de las llamadas Unidades de la Movilización Popular, de Faluya, una ciudad em-



blemática en la imaginaria del Daesh por ser la ciudad en la que se libraron dos duras batallas contra la ocupación americana en el año 2004 y también la primera ciudad suní que tomaron los islamistas cuando invadieron el norte de Iraq en Junio del 2014, ha supuesto un antes y un después de la guerra contra el Daesh. Su toma ha anticipado la ocupación de la ciudad de Mosul, el gran centro industrial del norte del país con más de un millón de habitantes, en poder del Daesh desde junio del 2014 y desde donde en el primer viernes del Ramadán de ese año, Abu Bakr Al-Bagdadí, líder del grupo terrorista se autoproclamó califa de un fantasmagórico estado islámico adoptando el nombre de califa Ibrahim. La caída de esta ciudad supondrá el fin del supuesto califato y la desaparición política del Daesh en Iraq aunque seguramente subsistirá bajo alguna otra forma de estructura terrorista y quizá bajo otra denominación.

Lo que no está tan claro es cuál será la forma política definitiva que asuma el estado iraquí. Ello dependerá del trato que otorgue el gobierno del presidente al-Abadi, de confesión chií, a la población suní que habita las regiones centrales del país y de la respuesta que dé a sus reivindicaciones y a sus agravios históricos. También dependerá de las concesiones que esté dispuesto a hacer al gobierno autónomo del Kurdistán, convertido de facto, desde la Guerra del Golfo de 1990 en un estado semi-independiente en el norte del país.

En el caso libio, un país situado a 300 km. de Europa y por tanto muy importante desde el punto de vista de la seguridad, la situación de caos que se produjo con la desaparición del régimen de Gadafi en el 2011 como consecuencia de un levantamiento interno pero, sobre todo, de la intervención occidental que actuó bajo el supuesto humanitario de la "responsabilidad de proteger" a la población civil de los ataques de

su propio gobierno, no ha hecho sino agravarse con el paso del tiempo.

Al principio, y en un intento de agrupar a las distintas organizaciones paramilitares que habían combatido a Gadafi, el Ministerio de Defensa libio logró agruparlas en una estructura única a la que denominó "Fuerzas del Escudo libio" poniéndolas bajo su nómina y dividiéndolas en tres sectores, este, centro y oeste. Sin embargo pronto se demostró la poca fiabilidad de estas fuerzas cuyas lealtades estaban principalmente vinculadas a determinadas localidades o grupos político en su mayoría de carácter islamista, más que al gobierno central.

La situación de anarquía en la que se encontraba el país hizo que, en febrero de 2014, el general Jalifa Haftar ordenara la disolución del Congreso Nacional General (GNC), el parlamento salido de la revolución, en un golpe de estado llamado "Operación Dignidad" y cuyo objetivo era "purgar" el país de los radicales islamistas, particularmente de los "terroristas" de la Hermandad Musulmana.

Por su parte, los islamistas en combinación con milicias tan poderosas como las Brigadas de Misrata que disponían de más de 20.000 combatientes, reaccionaron lanzando en julio de ese año una contraofensiva denominada "Operación Amanecer" cuyo objetivo era la captura de Trípoli – principalmente su aeropuerto –, defendida la milicia pro- Haftar denominada Brigadas de Zintan que habían controlado la zona desde la caída de Gadafi. Los combates fueron tan intensos que el 26 de julio los Estados Unidos decidieron la evacuación de su embajada después de que 13 miembros de su staff fueran asesinados unos días antes.

Ese mismo día, aviones egipcios y de los EAU, operando desde bases egipcias,

bombardeaban posiciones islamistas en Trípoli y en las proximidades de su aeropuerto internacional, lo que ponía de relieve la preocupación que suscitaba en las capitales árabes, el avance los grupos islamistas en Libia. Para el Egipto de Al-Sisi directamente enfrentado con los Hermanos Musulmanes, al igual que para Arabia Saudí y EAU, la caída de Trípoli en manos de esta organización que consideran terrorista, habría supuesto un duro golpe por la amenaza que representaba.

En este sentido, las acciones militares directas de otros estados habría que encuadrarlas dentro de los esfuerzos contra-revolucionarios de las monarquías del Golfo encaminados a limitar la influencia de un Islam político que se les había ido de las manos y que amenazaba seriamente la estabilidad de toda la región de Oriente Medio y Norte de África. Ello reflejaba, igualmente, el descontento de estas mismas monarquías hacia lo que entendían como una actitud de pasividad norteamericana contra un peligro que iba más allá de los límites territoriales libios, para convertirse en un problema regional.

El 25 de junio de 2014 tuvieron lugar las elecciones para el nuevo parlamento que, con el nombre de Cámara de Representantes, debía sustituir al anterior Congreso Nacional General elegido en 2012 y que fueron ganadas por los partidos seculares, con un importante retroceso de los islamistas. El 4 de agosto se reunía el nuevo parlamento en la ciudad portuaria de Tobruk a más de mil kilómetros al este del país donde había tenido que huir ante los combates en la capital que hacían imposible su actividad.

Por su parte, los islamistas tomaron la decisión el 25 de agosto de recuperar el anterior parlamento en CNG que había terminado oficialmente su mandato en junio, nombrando a continuación un nuevo pri-

mer ministro. Para ello se aprovecharían de la ventaja que les proporcionaría la victoria militar en Trípoli y el hecho de que esta ciudad estuviera dominada por las milicias islamistas leales de Misrata. El país se encontraría así en una situación de caos institucional con dos parlamentos funcionando simultáneamente, uno en Trípoli y otro en Tobruk.

En el fondo tras la escasa legitimidad del parlamento salido de las elecciones de junio elegido con tan solo un 18% del censo electoral, subyacía el hecho de que son los islamistas los que controlan el terreno. Hasta las elecciones, las dos grandes milicias – la de la villa de Zintán y la de Misrata – mantenían en la zona occidental un cierto equilibrio, en el que se repartían el control territorial y las rentas procedentes de los ingresos petrolíferos, de manera análoga a como pudieran hacerlo los grupos mafiosos. El nuevo parlamento trastocó este equilibrio dado que ahora, las milicias de Misrata se encontraron en una posición de debilidad a la vista de los resultados. De ahí que, utilizasen su posición de fuerza militar, para compensar esta desventaja, manteniendo el antiguo CNG como forma de dar cierta apariencia de legitimidad a sus acciones de fuerza.

La dificultad de la situación en Libia, y la aparición con un sentido oportunista del Daesh primero en Derna en Octubre de 2014 para, unos meses después, desplazar-se al golfo de Sidra en el mes de febrero de 2015, donde tomaron la capital Sirte y ocuparon una franja de unos 200 km. al este y al oeste de esta ciudad amenazando las terminales petrolíferas y los oleoductos, hizo que la comunidad internacional presionara para la formación de un nuevo gobierno. Después de varios meses de negociaciones, Fayeze el-Sarraj formalizó oficialmente el 12 de marzo de 2016, un Gobierno de Unidad Nacional (GNA), rechazado inicialmente por los Parlamentos de Trípoli y Tobruk

pero que, finalmente, con el apoyo de Occidente, pudo instalarse a finales de marzo en Trípoli.

El 11 de septiembre de 2016, mientras las fuerzas leales al GNA, principalmente las milicias de Misrata se lanzaban a expulsar a las islamistas del Daesh de sus posiciones en Sirte, las fuerzas opositoras del general Hafter ocupaban las instalaciones petroleras de Ras Lanuf y Al-Sedra, Ajdabiya y Zueiteina, hasta entonces en poder de una milicia local leal al GNA.

Con el Daesh en franco retroceso en Libia, pero con la guerra civil plenamente abierta se corre el riesgo de la “cronificación” de la situación de violencia interna en la que se encuentra actualmente inmerso el país. En un contexto en el que ninguna de las fuerzas en conflicto tiene la suficiente capacidad para imponerse en el conjunto del país, Libia se vería abocada a una especie de “somalización” del conflicto.

Las profundas diferencias que existen entre las regiones de la Tripolitania y la Cirenaica y entre estas y la región del sur de Fezzan, además de la división de la sociedad entre islamistas y laicos dan mayor verosimilitud a este escenario cuyo resultado final sería la completa descomposición de sus estructuras políticas, quedando el país reducido a sus milicias tribales que competiría por el dominio territorial y por el control de los recursos energéticos. El país revertiría a la situación anterior a la independencia en 1951 con una partición tácita o implícita, entre las tres regiones que tradicionalmente lo han compuesto.

Otro escenario a considerar es que, finalmente, termine imponiéndose alguna de las partes sobre el resto de los adversarios. Esto supondría que el vencedor debería contar con importantes apoyos internos e internacionales que le permitiera imponerse militarmente sobre el terreno y con-

trolar la totalidad del país. Este escenario parece actualmente poco verosímil dada la enorme fragmentación de las fuerzas en conflicto, así como la gran afinidad de la mayor parte de las mismas con determinadas regiones, ciudades o estructuras tribales.

Igualmente se debe considerar la posibilidad de que se llegue a algún tipo de acuerdo político entre los contendientes, o entre las regiones, lo que permitiría dar suficiente estabilidad política al país integrando las aspiraciones de todos. Pero ello exigiría un consenso entre todos muy difícil de conseguir en estos momentos, así como un reforzamiento de unas estructuras de seguridad nacional actualmente desmanteladas, la erradicación de los activos movimientos yihadistas y el desarme general de la población.

Un último escenario que se puede contemplar ante la desintegración progresiva del estado libio y la situación de caos en que vive el país, sería la intervención extranjera, bien por parte de la comunidad internacional, o bien por potencias regionales. La situación de los derechos humanos, la facilidad de movimiento de los grupos terroristas y la posibilidad de que pueda convertirse en un estado islámico que constituya una amenaza real para la seguridad de los países vecinos y para la comunidad internacional, constituyen una invitación para la actuación internacional contemplada como la única forma de acabar con la violencia y el caos. No obstante, la posibilidad de una intervención occidental resulta hoy por hoy inviable por la reticencia de las potencias occidentales a comprometer sus soldados en acciones terrestres en un escenario tan complicado y menos en unos momentos en los que las prioridades occidentales están centradas en contener a Rusia en el este de Europa y en combatir al Estado Islámico en Siria e Iraq. Cualquier intervención militar occidental amplia no

sería ni pronto, ni resultaría fácil de llevar a cabo. Hacerlo supondría aceptar convertir a este país en un nuevo protectorado similar al que durante más de una década la comunidad internacional ha venido ejerciendo en Afganistán. Ello requeriría una fuerza militar resolutiva capaz de desarmar a las poderosas milicias e, incluso a las fuerzas del general Haftar, que cuentan en conjunto con varias decenas de miles de combatientes.

Tampoco resulta probable una mayor implicación de potencias regionales que extendiesen su acción militar más allá de la intervenciones aéreas, ya que ello supondría la regionalización de un conflicto en el que las potencias intervinientes tienen muchos intereses enfrentados pero ninguno en enfrentarse, ya que ello aumentaría el potencial de una escalada añadiendo una mayor inestabilidad a la región.

Cinco años después de la revolución que tantas esperanzas trajo para su población y para la comunidad internacional, el resultado no ha podido ser más desalentador. Sujeto a una guerra civil de baja intensidad que puede durar años, Libia se encuentra materialmente deshecha, con el país fragmentado y bajo el control de las innumerables facciones, con sus exportaciones de petróleo reducidas a la décima parte y su economía exhausta. En definitiva, en Libia se está consagrando una situación catastrófica en la que el país se ha terminado por convertirse en un estado descompuesto que corre, además, el riesgo de consagrar una partición permanente haciéndola irrecuperable.

Podemos concluir diciendo que no puede determinarse con exactitud si los procesos revolucionarios que están azotando el mundo árabe van a suponer, en un futuro más o menos próximo, una modificación de las fronteras tradicionales de los estados, pero las Primaveras árabes están

mostrando con toda su violencia la debilidad del estado-nación en el mundo árabe. Los precedentes de la partición de Sudán, la federalización de facto de Iraq, la descomposición de Libia en regiones semi-independientes, las rivalidades sectarias del Líbano, y el futuro posiblemente fragmentado de Siria, indican hasta qué punto se están cuestionando, por medio de la violencia, unas estructuras políticas salidas de los procesos descolonizadores que no obedecen a las realidades nacionales.

Puede decirse que las tendencias actuales del mundo árabe indican la contraposición de tres lógicas diferentes. Por una parte, la lógica estatal, que entiende que las fronteras nacionales son el resultado de determinados procesos históricos que, aunque podrían haber adoptado otras formas, incluso otros nombres, conviene respetar para evitar que la región termine por convertirse en un polvorín incontrolable.

Por otra parte, nos encontramos con la lógica política que acepta la existencia de realidades estatales, si bien estas no tienen por qué ser las actualmente existentes. Los partidarios de esta lógica estarían constituidos fundamentalmente, por las minorías nacionales que viven en el interior de los estados y que consideran que acuerdos como los del Sykes-Picot al final de la 1ª Guerra Mundial generaron situaciones de gran fragilidad. La historia les estaría ofreciendo una oportunidad única, para reconfigurar unas fronteras nacionales que recojan mejor sus aspiraciones identitarias.

Finalmente existe una lógica religiosa, que propugna que el sentimiento de identidad religiosa está por encima del de pertenencia nacional y cuestiona la legitimidad de los actuales gobiernos estatales. En su versión más rigorista, los partidarios de esta lógica propugnarían la eliminación de las actuales fronteras entre estados musulmanes y la creación de un Califato en los

términos en los que este fue definido en los primeros tiempos del Islam.

Es pronto para decir cuál de estas tres lógicas terminará por imponerse en el mundo árabe, pero si podemos aventurar que lo hará violentamente. Los sentimientos de conciencia nacional siguen desempeñando un papel muy importante en la identidad de muchas personas, que se han acostumbrado a vivir en el interior de un estado con independencia de que sus fronteras actuales puedan o no modificarse. Pero también es cierto que la situación de profunda crisis en la que se encuentra el mundo árabe, favorece los postulados de amplios sectores de la población partidarios de una reconfiguración geopolítica de la región que haga primar los postulados religiosos. Para estos la inestabilidad producida por las primaveras árabes, habría creado el caldo de cultivo adecuado para hacer prevalecer sus argumentos.

Para terminar, podemos decir, al hablar de conflictos y amenazas para la seguridad, la geopolítica del futuro, parece indicar que la característica principal será la tendencia por parte de los estados y de los grupos y organizaciones no estatales a utilizar cada vez más la geografía en su provecho, de manera similar a como lo han venido haciendo a lo largo de la historia, las sociedades y las naciones. Frente a la concepción predominante hasta la fecha de corte occidental, que preconiza el comportamiento de las naciones sobre la base del derecho, el consenso y el ejercicio de la diplomacia, apreciamos como se va imponiendo cada vez con mayor fuerza, y mayor violencia, otra forma más realista, pero también más peligrosa, de regular el orden internacional y resolver los conflictos, en base a la razón de estado. Según la misma, el peso de un estado o, en determinados escenarios, de una organización para-estatal, se mide en función de su poder geopolítico y no del equilibrio del sistema

internacional regulado por convenciones legales. Ello supone volver a los comportamientos propios del realismo político que se consideraban superados y promulgar ahora la primacía absoluta del interés nacional expresado en términos concretos de ciudades, penínsulas, islas, cabos o ríos. La ocupación rusa de Crimea en la primavera de 2014, o la toma de Mosul por el Daesh en junio de ese mismo año, son casos paradigmáticos de las verdaderas razones cada vez más pragmáticas, que van a guiar en el futuro el comportamiento internacional.

Todo ello va a exigir a los europeos definir sus preferencias estratégicas de seguridad orientando el centro de gravedad de una manera equilibrada entre el Este y el Sur. Se trata de corregir la excesiva descompensación del equilibrio estratégico europeo hacia el Este de manera que mientras vigilamos al oso ruso, no nos olvidemos que las hienas yihadistas acechan en el sur. En este sentido, los conflictos de gran impacto geopolítico como son Siria, Iraq, o Libia, con sus repercusiones producidas por los atentados terroristas en Occidente, o la avalancha de refugiados procedentes de las zonas en conflicto en la periferia de Europa deben producir un cierto reequilibrio de la ecuación de seguridad de un continente que vive en tensión continua en el este, pero también en el sur. Ahora bien, sí la situación en Ucrania se deteriora, o se expande a los estados vecinos, o si los riesgos geopolíticos en el flanco sur de la Alianza se convierten en amenazas vitales para la seguridad del continente, los fundamentos doctrinales de la seguridad europea quedarán seriamente entredicho. En estas circunstancias, nos veremos obligados a emprender una revisión sustancial de nuestra actual política de seguridad y defensa y de nuestra posición militar ante los conflictos que surjan en la periferia de Europa.



INTERVENCIONES Y RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA

INTRODUCCIÓN

Ni que decir tiene que tanto la matanza de Srebrenica como el genocidio en Rwanda abrieron un gran debate y una fuerte preocupación en la comunidad internacional en torno a la cuestión de saber cómo se podría hacer frente a tales situaciones, no sólo para reaccionar o no mediante el recurso a la fuerza armada sino también para ver cómo había que prevenirlas, y si esto no se había conseguido, incluso de reconstruir las zonas afectadas. Es evidente que estas matanzas, aunque también hubo otras graves crisis humanitarias, influirían decisivamente en la intervención humanitaria de ciertos países de la OTAN en Kosovo, abriendo así un poco más la ventana intervencionista cuando se dieran esa clase de situaciones. Es más, del Informe que la Asamblea General encargó al Secretario General de las Naciones Unidas, en noviembre de 1998 sobre el comportamiento de dicha Organización, tanto en Srebrenica como en Rwanda, Informe que se hizo público en noviembre de 1999, se piden disculpas por no haber impedido esos hechos, al mismo tiempo que se exige que se extraigan las lecciones relevantes, de forma que ante un “sistemático y deliberado intento de aterrorizar, expulsar o asesinar

a la población”, hay que adoptar todas las medidas necesarias¹.

Respecto al caso Kosovar, conviene apuntar que los bombardeos de la OTAN en 1999 se llevaron a cabo invocando estrictas razones humanitarias. Es más, un mes más tarde de iniciarse los bombardeos, en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte que tuvo lugar en Washington los días 23 y 24 de abril, se adopta una “Declaración sobre Kosovo” en la que figuran las razones de la intervención. En ella se deja claro que: a) la crisis de Kosovo pone en duda los valores que la OTAN defiende desde su fundación: democracia, derechos humanos y primacía del derecho; b) se insiste en que las acciones militares van dirigidas no contra el pueblo serbio, sino contra la política del régimen de Belgrado; c) se declara expresamente que las atrocidades perpetradas contra el pueblo de Kosovo por las fuerzas militares, paramilitares y de policía de la República Federativa de Yugoslavia representan una violación flagrante del Derecho internacional. La acción de la OTAN fue apoyada además por los países miembros de la UEO, cuyos Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, al término de la reunión celebrada en Bremen los días 10 y 11



de mayo, señalaron que la acción militar de la OTAN es a la vez necesaria y justificada.

Es evidente, pues, que a final del siglo pasado el espíritu reinante general en buena parte de la comunidad internacional era que no se podían tolerar más Srebrenicas, ni genocidios como el de Rwanda ni tampoco la grave crisis humanitaria que se fue gestando en Kosovo. Por eso, precisamente el por aquel entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, solicitó tanto al Consejo de Seguridad como a la Asamblea General que se pronunciaran sobre la cuestión de la intervención humanitaria ante este tipo de situaciones². Y es que todo falló tanto en Srebrenica como en Rwanda, por lo que ese sentimiento de culpa y de frustración, sobre todo en torno a las Naciones Unidas, se generalizó. Este sentimiento de culpa es el que envolvía al Primer Ministro belga, Verhofstadt, en

el homenaje a las víctimas que se llevó a cabo en Kigali con ocasión del décimo aniversario del genocidio ruandés, al señalar lo siguiente: *“En vez de permanecer y asumir nuestra responsabilidad, hemos preferido ignorar el horror. Hemos faltado a nuestro deber más elemental de injerencia, de humanidad”*³. Desde esta perspectiva, parece evidente que las lecciones que se pueden sacar del drama ruandés es que puede producirse un genocidio sin que el Consejo de Seguridad mueva un dedo para impedirlo.

1.- EL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A LA LUZ DEL INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

Estas preocupaciones son las que están detrás del “Informe de la Comisión Inter-

nacional sobre intervención y soberanía de los Estados” de diciembre de 2001, Comisión creada a iniciativa del ex - Ministro de Asuntos Exteriores del Canadá, Lloyd Axworthy, labor que fue continuada por su sucesor John Manley hasta conseguir la elaboración de este trabajo⁴. Y es que el Informe se aparta considerablemente de las tesis defendidas por un amplio espectro doctrinal, quizá debido al amplio abanico de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sociedad civil, institutos de investigación y determinados grupos de estudio que poco a poco influyeron sobre la Comisión, al aportar sus propias ideas del mundo real y de las relaciones internacionales en particular.

El título del Informe es “La responsabilidad de proteger”⁵ título sumamente sugerente, ya que se trata de conciliar la intervención con el principio de soberanía estatal, lo que trae consigo lograr una especie de cuadratura del círculo. Desde esta perspectiva, es lógico que la Comisión vaya desgranando estos conceptos en relación con la protección de los derechos humanos antes de abordar temas y situaciones que han suscitado debates polémicos y amplias divergencias como la cuestión de la prevención de conflictos ampliamente mortíferos, la responsabilidad de reaccionar ante situaciones que requieren una imperiosa necesidad de protección de determinados derechos humanos, la responsabilidad de asumir las obligaciones de reconstrucción después de una intervención, la cuestión de la autoridad de las Naciones Unidas y el papel del Consejo de Seguridad (tema sumamente importante), así como la dimensión operacional, es decir la intervención militar propiamente dicha. Desde esta óptica, vamos pues a analizar estas cuestiones partiendo de las recomendaciones recogidas en el Informe.

Desde esta perspectiva, hay que reconocer que muchos Estados no sólo hablan de

promover la prevención en todos sus ámbitos con el fin de que no se violen los derechos humanos, sino que van más lejos, al propiciar la *intervención* armada cuando la situación parezca ya estar descontrolada. Esta nueva conciencia es hoy en día una realidad, y está en la mente del Secretario General de las Naciones Unidas cuando en su Informe del Milenio, presentado a la Asamblea General en el año 2000, señala lo siguiente: “... si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común”⁶. ¿Qué ocurre si el Estado viola gravemente sus obligaciones?. Pues bien, si la población está padeciendo graves daños por causas diversas, como una guerra civil, una insurrección, la represión brutal ejercida por el Estado o tratándose de Estados fallidos, y ese Estado no quiera o no pueda hacer frente o evitar esos sufrimientos, el derecho a intervenir, o lo que es lo mismo la responsabilidad internacional de proteger⁷, tendrá prioridad sobre el principio de no intervención⁸. Son muchos los pasajes del Informe que se refieren a estos aspectos, es decir *responsabilidad principal de proteger del propio Estado por un lado y responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional* que entraría en juego cuando quede claro que un determinado Estado “no quiere o no puede cumplir su responsabilidad de proteger o es el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él”⁹.

Un aspecto importante que trata la Comisión, y que nos parece sumamente interesante, es la cuestión de la “nueva práctica” en esta materia¹⁰. Es sabido que un sector doctrinal importante, cuando se ha referido a la práctica, lo ha hecho en tonos

despectivos desde el punto de vista jurídico, haciendo hincapié en los dos aspectos siguientes: o bien negando pura y simplemente que existiera esa práctica o bien insistiendo en que las voces discordantes eran de tal calado que impedía poder sostener que se hubieran llevado a cabo acciones de este tipo con un mínimo consenso de la comunidad internacional. La Comisión no va evidentemente por estos derroteros y reconoce que el propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base, como en el caso de Somalia, aunque también recoge la intervención de la CEDEAO para intervenir en Liberia y Sierra Leona, y por la OTAN para intervenir en Kosovo sin autorización del Consejo de Seguridad. Esta práctica, que no es exhaustiva, es lo que permite a la Comisión afirmar lo siguiente:

“... Pese a que aun no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse ‘la responsabilidad de proteger’.

Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”¹¹.

Una vez puestos los cimientos de lo que la Comisión entiende por “responsabilidad de proteger” cuando se den graves afrentas a los derechos humanos y a lo que denomina “seguridad humana”¹², el Informe se centra en tres aspectos que son el núcleo

duro de la cuestión: a) la responsabilidad de prevenir; b) la responsabilidad de reaccionar; y c) la responsabilidad de reconstruir. No obstante, para este trabajo lo más interesante es resaltar lo que señala la Comisión en relación con la responsabilidad de reaccionar¹³.

En efecto, para tratar el tema, la Comisión parte de una premisa básica y realista, que es la siguiente: es obvio que las medidas preventivas no siempre son suficientes para resolver determinados conflictos, por lo que puede ser preciso que otros miembros de la comunidad internacional tengan que intervenir. La cuestión es saber cómo se deben llevar a cabo esas acciones intervencionistas coercitivas, señalando la Comisión que “pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos --pero sólo en casos extremos-- pueden incluir también la acción militar”¹⁴. Dicho de otra forma, pueden y deben adoptarse en estos casos medidas coercitivas previas a la acción militar, que pueden ser de índole económica, política e incluso judicial, pero sin excluir aquella.

La decisión de intervenir militarmente es pues excepcional. Pero, ¿cuándo nos encontramos ante un caso extremo y cómo se puede determinar si una intervención militar es, a primera vista justificable?. Para la Comisión, “... hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala”¹⁵. Desde esta perspectiva, la opinión general que ha sacado la Comisión de diversas consultas al respecto es que “para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un

peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva"¹⁶. Además, establece el marco de intervención dentro de unas condiciones estrictas al recoger seis requisitos para la intervención militar, que son los siguientes: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables¹⁷.

De estos seis requisitos, el que ha suscitado más polémica, es saber si estas acciones, para que puedan llevarse a cabo, necesitan siempre una autorización del Consejo de Seguridad, o si este se abstiene de actuar, otros podrían hacerlo. Es lo que la Comisión denomina "autoridad compe-

tente", aspecto que trata con bastante rigor y realismo en el punto 6 bajo el título "la cuestión de la autoridad"¹⁸. Decimos con rigor, porque la Comisión, como no podía ser de otra manera, parte de la premisa del principio fundamental de no intervención, tal y como se deduce del artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas. Se recuerda además el artículo 24 de la Carta, que confiere al Consejo de Seguridad "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales"¹⁹, así como los artículos 39, 41, 42 y 51 del Capítulo VII. Pero también menciona el Capítulo VIII, en el que se reconoce la existencia de organizaciones regionales de seguridad y su papel en materia de paz y seguridad internacionales, recordando que estos no



pueden adoptar medidas coercitivas sin “autorización del Consejo de Seguridad”, reconociendo sin embargo que en algunos casos la autorización se ha concedido *a posteriori*, como ocurrió con la intervención del ECOMOG en Liberia en 1992 y en Sierra Leona en 1997²⁰, puntualización que no deja de tener su importancia. El recordatorio de estas disposiciones tiene su lógica para la Comisión, por muy conocidas que sean, ya que le permiten preparar el camino para su decisión final recurriendo ya a frases comprometidas, como que: “... El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad ‘primordial’ pero no exclusiva en materia de paz y seguridad”²¹ o “... Es incuestionable que las Naciones Unidas, aunque aún se discuta sobre el sentido y el alcance de algunas disposiciones de la Carta, es la principal institución encargada de establecer, consolidar y utilizar la autoridad de la comunidad internacional”²².

¿Y qué ocurre si no se decide a intervenir?. A este respecto, la Comisión se pregunta sobre “qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos”²³, y lanza dos advertencias al Consejo de Seguridad. La primera es que si no cumple con su responsabilidad no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación. La segunda es que si una coalición *ad hoc* o un Estado concreto intervienen respetando todos los criterios aquí recogidos y lo hacen con éxito y la opinión pública mundial así lo estima, ello podría menoscabar de forma grave el prestigio y la credibilidad de la ONU²⁴, algo que, según nuestra opinión, no necesita. Y es que si la ONU no asume su responsabilidad cuando debe hacerlo, ¿para qué la queremos?. Para el que suscribe este trabajo, si la ONU funciona hay que felicitarla, pero cuando no es así hay

que recordárselo. Y qué duda cabe que ha fallado en muchas ocasiones, aunque algunos intenten defender contra viento y marea lo contrario.

2.- LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A LA LUZ DE LOS INFORMES DEL GRUPO DE ALTO NIVEL (2004), DEL SECRETARIO GENERAL (2005) Y DEL DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (NACIONES UNIDAS, SEPTIEMBRE 2005)

Es evidente que los comentarios y las reflexiones hechas en el Informe de la Comisión canadiense fueron y son también ahora, a la luz de la práctica internacional, sumamente interesantes, ya que abordaban esta clase de situaciones con realismo y rompiendo algunos de los esquemas defendidos a ultranza por algunos que se negaban rotundamente a admitir cualquier acción armada por causas humanitarias sin autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, sus efectos fueron oscurecidos por los atentados del 11-S primero, y por la guerra de Irak de 2003, después. Hay que esperar pues unos años para que este tema se vuelva a plantear de nuevo, esta vez de forma más institucionalizada.

En efecto, la espera no fue muy larga, lo que demuestra el interés del tema, ya que a finales de 2004 se iban a publicar otros Informes sobre la responsabilidad de proteger. Se trata del Informe del *Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, de 2 de diciembre de 2004, adoptado a iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas²⁵, y en el que han participado 16 altas personalidades (una por país)²⁶, y del Informe del Secretario General, que lleva el pomposo título de “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos”²⁷.

El Informe del Grupo de Alto Nivel empieza en esta materia partiendo de una premisa fundamental al insistir en el hecho de que:

“Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para ‘prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz’. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más lata, como preferiríamos”²⁸.

Por lo tanto, todos aquellos que desean un sistema fuerte de seguridad colectiva no deben nunca olvidar, cosa que ocurre con mucha frecuencia, que sin ejércitos no pueden reivindicar un sistema de seguridad colectiva, y esos ejércitos, hoy por hoy, no son de las Naciones Unidas sino de los Estados. Las utopías y las ingenuidades suelen chocar con la realidad, aunque esta siempre termina imponiéndose.

Dicho esto, no hay que olvidar que el uso de la fuerza requiere en una sociedad internacional organizada un marco común consensuado que establezca cuándo es legal y legítimo recurrir a la fuerza, ya que de este marco depende el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este marco jurídico está recogido en el Derecho internacional consuetudinario y en la Carta de las Naciones Unidas, cuyo artículo 2.4 prohíbe expresamente a los Estados recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, salvo en caso de legítima defensa o si el Consejo de Seguridad autoriza medidas militares en virtud del Capítulo VII y VIII de la Carta. ¿Se ha respetado en general este marco jurídico? El Informe del Grupo de Alto Nivel reconoce, como no podía ser menos, ya que es una evidencia, que “los Estados Miembros infringieron muchas veces estas

normas y emplearon la fuerza militar literalmente cientos de veces ante un Consejo de Seguridad paralizado...”²⁹.

Pero el Grupo de Alto Nivel se hace eco de estas preocupaciones humanitarias reconociendo que “la Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país”. Evidentemente, esta situación ha traído como colación esos debates a los que acabamos de hacer mención, debates que reconoce el propio Grupo al señalar que:

“... durante mucho tiempo ha habido un debate en la comunidad internacional entre quienes insisten en el ‘derecho de intervenir’ en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que el Consejo de Seguridad, por más que el Capítulo VII le confiera atribuciones para ‘mantener o restablecer la seguridad internacional’, no puede autorizar medidas coercitivas contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras”³⁰.

Desde esta perspectiva, es lógico y normal que el Grupo de Alto Nivel se refiera al genocidio como un crimen de Derecho internacional que los Estados se comprometen a prevenir y a sancionar, tal y como está recogido en la Convención sobre la prevención y castigo del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948. Es más, constituye una amenaza para la seguridad de todos y no puede ser tolerado, por lo que el principio de no intervención en los asuntos internos no puede invocarse para cometer actos genocidas u otra clase de atrocidades, como violaciones graves y a gran escala del Derecho internacional humanitario o la depuración étnica. El Grupo condena así implícitamente el genocidio de Rwanda, la depuración étnica en la antigua Yugoslavia, los actos en Darfur, las atrocidades de Somalia, etc., hechos ante los cuales la comunidad internacional miró hacia otro lado con cierta displicencia.

Desde esta perspectiva, si el Informe de la Comisión canadiense, previamente analizado, recogía que de la práctica creciente de los Estados, organizaciones regionales, e incluso los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que “está apareciendo un principio rector”³¹ que es la *responsabilidad de proteger*, el Grupo de Alto Nivel sigue estos pasos al afirmar lo siguiente:

“... Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el ‘derecho de intervenir’ de un Estado sino la ‘obligación de proteger’ que tienen todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”³².

En realidad estas ideas no son nada novedosas, pues ya estaban presentes entre la doctrina que ha defendido la necesidad de intervenir cuando tengan lugar estos desastres humanitarios, doctrina entre la que nos encontramos. Que corresponde a los Estados en primer lugar defender y proteger a sus ciudadanos, por supuesto; y si no

lo hace, que sea la comunidad internacional la que lo haga, sin olvidar que la fuerza siempre debe ser un último recurso. Esto es algo que siempre lo hemos defendido, señalando que correspondería en primer lugar al Consejo de Seguridad como órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales de adoptar las medidas pertinentes, inclusive las coercitivas. Y esto es lo que recoge el Grupo de Alto Nivel, al señalar que:

“Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”³³.

Estas ideas son plenamente compartidas por el Secretario General en su Informe de 2005, quien en el fondo, no se aparta ni un ápice³⁴, salvo en lo siguiente. En efecto, si el Informe del Grupo de Alto Nivel habla, como hemos apuntado de “autorizar o aprobar”, una acción coercitiva armada en el contexto de una de esas crisis humanitarias, el Informe del Secretario General habla para las mismas situaciones de “autorizar o ratificar”. A este respecto, el Profesor Gutiérrez España se pregunta:

“Autorizar o ratificar: lo de ‘autorizar’ está claro, el Consejo da luz verde y solo después los Estados miembros pueden legalmente utilizar la fuerza armada; pero ¿y lo de ‘ratificar’?: ¿contempla el Secretario General la hipótesis (que asumiría) de que el Consejo pueda ‘ratificar’ un uso de la fuerza armada llevada a cabo por uno o varios Estados no subsumible en el artículo 51 de la Carta ni autorizado por él previamente? Nada se aclara en el informe, pero los términos utilizados nos hacen pensar en la

reflexión del Comité sobre Intervención y Soberanía de los Estados antes mencionado de que puede ser mejor para el buen orden internacional que una Organización regional (o ¿por qué no? Una coalición de Estados) actúe primero y pida al Consejo de Seguridad autorización después que abstenerse de hacerlo mientras este permanece impasible ante las matanzas. ¿Admite, pues, el Secretario General que en casos de amenazas latentes o de violación masiva de los derechos humanos se pueda, si se hace con cierto cuidado, disparar primero y pedir autorización ('ratificación') después? De ser así, si es que lo es, dicha posibilidad sería coherente con la conclusión a la que ha llegado un sector doctrinal"³⁵.

Aunque todas estas ideas plasmadas en ambos Informes nos han gustado, falta sin embargo algo importante que no ha podido escapar a los expertos del Grupo ni al Secretario General, por lo que consideramos que es algo deseado y voluntario. En efecto, ¿qué ocurre "si el Consejo de Seguridad sólo interviene tarde, mal y parcialmente o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa"?³⁶ ¿Qué ocurre si un Estado miembro permanente veta la acción coercitiva del Consejo?.

Pues bien, ninguno de los dos Informes da una respuesta clara a estas cuestiones. Es cierto que el Grupo de Alto Nivel, cuando trata del Consejo de Seguridad y de su reforma, aborda tíbiamente el derecho de veto. Sin embargo, después de considerarlo como algo "anacrónico" pide "a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos"³⁷. Y como medida paliativa frente al veto propone "que se instituya un sistema de 'voto indicativo' en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las

posturas respecto de una decisión que se propusiera"³⁸. Pero si el Informe del Grupo de Alto Nivel es pobre sobre este tema, en el del Secretario General esta propuesta desaparece. ¿Tiene miedo el Secretario General a hablar del derecho de veto?.

Tampoco cambiaría nada el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas, de septiembre de 2005³⁹. Y es que en la Cumbre Mundial no hubo consenso sobre nada: ni sobre el informe de la Comisión canadiense ni sobre el contenido del *Grupo de Alto Nivel*. Es cierto que algunos Estados africanos apoyaron el contenido de estos Informes considerándolos como esenciales, pero otros como los Estados Unidos limitaron esa libertad de acción, mientras Rusia y China se oponían⁴⁰.

3. ¿QUÉ HA OCURRIDO DESPUÉS EN LA PRÁCTICA CON LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER TRAS ESTOS INFORMES?

Adoptados los precitados Informes y documentos previamente comentados, lo primero que conviene apuntar es que tanto a nivel teórico como en la práctica internacional el concepto de responsabilidad de proteger ha continuado estando presente. Sin embargo, a pesar de que comúnmente se invoca tanto por los Estados, al menos por muchos de ellos, como por las Organizaciones internacionales y por las ONG's, lo cierto es que su puesta en escena, y a los hechos nos remitiremos después, se revela muy problemática. Y es que de nada sirve hacer grandes elucubraciones teóricas sobre ella, si luego, al final del todo, se dice que es un concepto político y no jurídico⁴¹. Desde esta perspectiva, ni siquiera llega a considerarlo al menos como otros, que hablan de "principio emergente del Derecho internacional" o de "regla emergente"⁴².

Es evidente que el recurso a la fuerza debe ser el último bastión al que hay que acudir, pero que no debe ser excluido, ya que como se sabe las *medidas preventivas*, los *mecanismos de alerta* o la *diplomacia preventiva*, no siempre logran controlar la situación. Así las cosas, ¿qué se puede hacer si a pesar de que se adoptan todas esas medidas se siguen cometiendo las atrocidades (crímenes) que se consideran que deben ser protegidos bajo la figura de la responsabilidad de proteger? Desde esta perspectiva, nos parece evidente que la intervención armada no puede ser excluida, y la comunidad internacional debería adoptar las medidas adecuadas al respecto, es decir, el Consejo de Seguridad. Sin embargo, no siempre el Consejo de Seguridad logra ponerse de acuerdo, pues hay que tener presente el lastre que lleva consigo este órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales, que es ni más ni menos el *derecho* de veto de los miembros permanentes, de forma que puede llegar el caso de que se estén co-

metiendo los precitados crímenes que caen bajo el amparo de la responsabilidad de proteger y la comunidad internacional institucionalizada no reaccione. En esta clase de situaciones, el autor de este trabajo ya ha defendido en numerosas ocasiones que esta situación no debería absolutamente impedir que uno o un grupo de Estados pueda ejercer acciones armadas al amparo de la responsabilidad de proteger, como también ha señalado la ya citada Comisión canadiense.

En efecto, lo primero que hay que señalar, dejando al margen la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 que se llevó a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad, es que la práctica de este órgano no sólo no es constante ni uniforme, sino confusa y difusa. Es más, el Consejo de Seguridad alude a la responsabilidad de proteger en muy pocas resoluciones⁴³ y sus referencias se limitan a recordar los párrafos 138-139 de la Cumbre Mundial de 2005. Por lo tanto, no se puede sostener que el Consejo



de Seguridad haya tenido una actitud responsable al tratar esta cuestión, y al hilo de lo que ha sucedido en Libia y Siria en 2011 y 2012, tampoco el Secretario General de la ONU. Es más, se podría decir también que no todos los Estados miembros del Consejo de Seguridad acuden a este concepto con objetividad e imparcialidad, como se ha visto en el caso de Libia y Siria, y antes en Sudán. Y no sólo es el caso de los miembros permanentes, porque Catar y el Líbano han sido muy activos en el caso libio para invocar la protección de la población civil, por supuesto, de los rebeldes, mientras que en el caso sirio, el Líbano se ha estado oponiendo hasta cuando ha podido a cualquier acción contra Siria.

Pero estas vicisitudes ya han estado presentes antes en el caso de Darfur, donde se han llevado a cabo durante años graves atrocidades, que caen bajo el ámbito de acción de la responsabilidad de proteger. Es más, los Estados Unidos presentaron un proyecto de resolución en 2004, en donde se calificaban los hechos acaecidos en Darfur como genocidio⁴⁴, con el fin de que se adoptaran las medidas pertinentes para prevenir o reprimir tales actos. Como se sabe, sin embargo, tal proyecto de resolución nunca vio la luz, por la amenaza de China a ejercer su derecho de veto, y la evolución posterior no ha cambiado sustancialmente los problemas existentes en la zona, aparte la intervención de la Corte Penal Internacional para enjuiciar al Presidente Omar Al-Bashir y a otras tres personas⁴⁵. Ni que decir tiene que el conflicto de Darfur, hoy en día un poco olvidado por otros conflictos que suscitan más intereses, ha constituido un caso ejemplar para demostrar al mundo que se pueden cometer graves crímenes de todo tipo sin que la comunidad internacional adopte alguna medida eficaz para impedirlo⁴⁶. Esto demuestra claramente que para las Naciones Unidas la responsabilidad de proteger no constituye un elemento esencial de sus

acciones a nivel internacional, sobre todo cuando se trata de adoptar medidas armadas. Pero lo mismo se puede decir de muchos Estados miembros.

Pero es que no sólo ha sido Darfur en donde las Naciones Unidas, con el Consejo de Seguridad al frente, no han ofrecido la respuesta que se podía esperar, sino también en la República Democrática del Congo. Otros muchos conflictos en África han sido también ignorados, como se sabe, sin que se pueda considerar que el conflicto de Costa de Marfil haya sido tratado de forma exitosa. Y cambiando de continente, ¿qué decir de Myanmar tras los ataques sistemáticos contra sus minorías étnicas?⁴⁷. Pues que a pesar de que la situación fuera tan grave en Birmania, el Consejo de Seguridad no logró adoptar ninguna resolución al respecto, incluso para declarar que esa situación constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, cosa que ha hecho en otras muchas situaciones similares. Es más, han sido varios los informes relativos a la situación de derechos humanos en este país que han venido denunciando la inacción del Consejo de Seguridad a pesar de la grave situación⁴⁸.

3.1. La responsabilidad de proteger y el conflicto libio

No cabe duda, sin embargo, que en materia de responsabilidad de proteger, el reciente caso libio puede ser un antes y un después para esta figura, ya que como se sabe la Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, se refiere a la responsabilidad de proteger en su preámbulo, aunque no en el dispositivo. Esto no es óbice para tener que reconocer que el sello de la intervención ha sido reconocido como que se actuaba invocando esta figura, y a ella se han referido en numerosas ocasiones los líderes de los países intervinientes, así como algunos representantes de las Naciones Unidas⁴⁹.

En nuestra opinión, y a la luz de cómo se desarrollaron las actividades militares y los acontecimientos, lo primero que hay que subrayar es que tal y como se adoptó la Resolución 1973, y sobre todo tal y como se ha aplicado, ya se puede decir que responsabilidad de proteger sí, pero no así. Y es que no es ni lógico ni normal que una intervención con estos objetivos se enquisite sobre el terreno, pues su eficacia va a depender de la rapidez con que se lleven a cabo las operaciones⁵⁰. Así las cosas no es extraño que las víctimas de todo tipo se hayan incrementado a pasos agigantados tras la intervención, desencadenándose una guerra sin control y cruel. Claro, si los intervinientes toman partido, aunque sea de una forma discreta o medio secreta, por una de las partes, el principio de responsabilidad de proteger pierde su esencia por mucho que se le disfrace de retórica aludiendo a la protección de la población civil. Esto ha ocurrido con el rearme a los rebeldes, con bombardeos en apoyo de las fuerzas rebeldes y con las voces, casi de todos los intervinientes, diciendo que Gadafi debe abandonar el poder como condición *sine qua non* para cualquier acuerdo, cuando el propio Secretario General había señalado que la Resolución 1973 no tenía por objetivo expreso el cambio de régimen. Así las cosas, no es extraño que incluso en los Estados Unidos haya habido un importante sector que no sólo ha dudado de la legitimidad de la intervención, como en algunos países europeos de la OTAN, sino también de su legalidad. Y es que hemos asistido a una intervención hipócrita elevada al cubo. Por eso precisamente no se puede justificar la intervención y aprobarla, sólo porque el Consejo de Seguridad haya decidido en una calenturienta sesión intervenir en Libia para hacer una cosa, cuando a todas luces se ha hecho otra.

Pero al margen de esta cuestión, pronto se vio que las fuerzas de la coalición utilizaron el mandato onusiano apartándose

de los fines y objetivos previstos en dicha resolución, al tomar abiertamente partido por el bando rebelde. Y es que, como se ha apuntado, en vez de contentarse con proteger la población civil de la ciudad de Bengasi, la intervención pronto se dirigió hacia el derrocamiento de un gobierno⁵¹, al apoyar abiertamente a las fuerzas rebeldes, aprovisionándoles además de armas y asesores militares⁵².

Ante estos hechos, hoy conocidos, algunos no han dudado en afirmar que la “responsabilidad de proteger ha muerto en Libia”, como Cornelio Sommaruga, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja entre 1987 y 1999, quien piensa que los países de la coalición que han intervenido en Libia, al poner a la operación un objetivo político, el derrocamiento del Coronel Al-Qadhafi, han comprometido para siempre la credibilidad de este concepto humanitario⁵³. Y es que todo apunta a que cuando se adoptó la resolución 1973 (2011) ya se estaba pensando en el derrocamiento del régimen gadafista, utilizando como coartada aquel concepto. Esto que acabamos de apuntar se vislumbra ya en los discursos del Primer Ministro británico, David Cameron, en la Cámara de los Comunes, el 18 de marzo de 2011, en donde insistía en el hecho de que la intervención en Libia no estaba justificada sólo por el imperativo moral de poner fin a una crisis humanitaria, sino también por causas de interés nacional, como el riesgo de tener en las fronteras de Europa un estado paria, fuente de inestabilidad; la presión migratoria de millares de libios que huían del país, y la amenaza terrorista, recordando así el caso Lockerbie⁵⁴.

Conviene apuntar que no todos se han mostrado tan negativos en torno a este conflicto. Por ejemplo, la Profesora Marie-José Domestici-Met considera al respecto que “At first glance, the outcome seems

positive. Tribal membership has not --at least for the time being-- fuelled the 'long, long war' Gaddafi promised on 20 March. The endangered Benghazi is safe and victorious, Moreover, the success lies in the very composition of the Security Council when it adopted the resolution (1). But equally interesting is the outcome of the 'timely response', which has --up to now-- proven to be more political than humanitarian in nature (2)"⁵⁵. Sin embargo, esta misma autora, que parece seguir en gran medida las ideas que sobre el conflicto ha defendido a ultranza el filósofo e ideólogo francés Bernard-Henry Lévy, se muestra más reticente a la hora de hablar de los efectos que en el futuro tendrá esta intervención, y se pregunta: "In any case, this remains the first UN-mandated military reaction to protect a population threatened by its government. Will this example guide the next case? Or does its análisis presage dificultades with finding an exact repeat?"⁵⁶. Estas preguntas se las hace después de reconocer que los objetivos de los países intervinientes cambiaron rápidamente de los estrictamente humanitarios al derrocamiento de Gadafi⁵⁷.

Por lo demás, tal y como se ha desarrollado la guerra en Libia, lo primero que conviene apuntar es que no sólo no ha sido clara, sino que ha sido una "guerra sucia". Y es que no sólo las fuerzas del régimen cometieron abusos, torturas o crímenes, sino también los rebeldes, como lo han puesto de manifiesto varias organizaciones humanitarias. Y es que las detenciones arbitrarias y la tortura de miembros de las fuerzas gadafistas y de sus seguidores, especialmente de los soldados de color, han estado al orden del día.

Por otro lado, como se sabe, el 20 de octubre de 2011, el Coronel Gadafi murió, como siempre había dicho, en su país. Las fuerzas de la coalición bombardearon el convoy en el que Gadafi huía de su ciudad

natal, Sirte, dejándolo herido, siendo detenido y ejecutado sumariamente unas dos horas después con un tiro en la sien ¿por los rebeldes? Un crimen de guerra que la Corte Penal Internacional investigará...? Las imágenes de su linchamiento dieron la vuelta al mundo. La OTAN ha intervenido, por lo tanto, en Libia hasta en la muerte física misma del Coronel, y la ONU en el limbo..., y parece que la Corte Penal Internacional también. Ante un crimen de guerra de este tipo, que ha dado la vuelta al mundo casi en directo ¿se puede guardar tanto silencio?

3.2. La responsabilidad de proteger y la crisis siria

Evidentemente, la llamada "primavera árabe" iba a tener su repercusión en Siria, y como en otros países árabes el elemento islamista iba a estar desde el principio muy presente⁵⁸. En efecto, como se sabe, al mismo tiempo que se desató el conflicto armado interno en Libia, en Siria se fue gestando un frente de oposición al régimen de Bacher Al-Assad que desde el principio fue reprimido con dureza. Conviene apuntar sin embargo, que los opositores al régimen sirio distaban mucho de ser unos meros reivindicadores de libertades, a pesar de que como es sabido Siria haya sido gobernada con mano de hierro durante décadas. Es cierto que el conflicto árabe-israelí había encubierto en parte esta realidad, pero no es menos cierto que, como en Libia, la dureza y la falta de libertades del régimen no habían supuesto graves problemas de conciencia en las potencias occidentales, e incluso cuando en muchos foros se decía que Israel era la única auténtica democracia del Oriente Medio, uno encontraba en general enfrente aquellos que defendían estos que ahora parece que apoyan a los grupos opositores o rebeldes.

Dicho esto, la crisis siria ha ido siguiendo el mismo patrón que hemos visto en

Libia, aunque en este caso tanto el gobierno sirio como Rusia y China, países que le apoyan, ya estaban advertidos. Ha habido sin embargo una diferencia que no conviene ignorar y es que los opositores nunca han dispuesto, hasta el momento, de una zona completamente liberada, algo que ocurrió rápidamente en Libia.

Así las cosas, si nos centramos ahora en los efectos de la mala aplicación del concepto de responsabilidad de proteger en Libia, conviene subrayar que estos no se han hecho esperar. Y es que incluso antes ya de la muerte de Gadafi Rusia y China ya vetaron el proyecto de resolución de condena al régimen sirio presentado por los países europeos y los Estados Unidos en el consejo de Seguridad el 5 de octubre de 2011⁵⁹. Y ello pese a que el proyecto de resolución había incluido una serie de precauciones para impedir que pudiera interpretarse como un primer paso para una futura intervención militar. Así pues, las esperanzas que tenían tanto los Estados Unidos, como Francia y el Reino Unido de que Rusia optase por la abstención, como hicieron Brasil, India, Líbano y Sudáfrica, se desvanecieron. ¿Han sacado, pues, sus conclusiones Rusia y China de la lección libia? (...). La respuesta a esta pregunta parece ser positiva, al margen de las diferencias estratégicas y políticas que existen entre un caso y otro.

En efecto, como se sabe, el conflicto en Siria ha ido de mal en peor⁶⁰ y hay abundantes datos, tanto respecto a las fuerzas gubernamentales como de los opositores o rebeldes, de graves violaciones de derechos humanos. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que ya el 3 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de Seguridad adoptó una Declaración⁶¹ en la que se insta a las autoridades sirias a respetar completamente los derechos humanos y a cumplir con las obligaciones que impone

el Derecho internacional, al mismo tiempo que reafirma la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Siria, así como que la actual crisis en Siria sólo puede resolverse a través de un proceso político que incluya las principales y legítimas aspiraciones de la población. Pide, además, como no podría ser de otra manera, que se alivie la situación humanitaria en las zonas más críticas dejando de recurrir al uso de la fuerza contra las ciudades de dichas zonas y que se permita el acceso de las agencias y trabajadores humanitarios. Sin embargo, sorprende, como señala la Profesora Domestici-Met que no se aluda expresamente a la “responsabilidad de proteger”⁶², y a nosotros también nos sorprende que la representante libanesa, Carolina Ziade, se alejara de las ideas expuestas por el Presidente del Consejo de Seguridad, señalando que dicha Declaración no ayudaba a resolver la actual situación en Libia⁶³. Así las cosas, no se entiende que el Líbano jugara un papel activo en el caso libio y ahora quiera esconderse en el caso sirio, a no ser que esté practicando ante la comunidad internacional esa actitud tantas veces mencionada y condenada del doble rasero, aunque en este caso agravada dada la contemporaneidad de ambos conflictos.

Dos semanas más tarde de la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, concretamente el 18 de agosto de 2011, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navy Pillay mencionó la responsabilidad de proteger en relación con el caso sirio, recordando que si un Estado no protege a su población de los crímenes internacionales que se están cometiendo, la comunidad internacional “has the responsibility to step in by taking protective action in a collective, timely and decisive manner”⁶⁴. Desde entonces, la citada Alta Comisionada se ha referido al caso sirio recordando, directa o

indirectamente, la responsabilidad de proteger en numerosas ocasiones.

Dicho esto, lo que conviene poner de relieve también es que la Liga Árabe, que mantuvo un calmoso silencio mientras se ocupaba de Libia, al hilo de los acontecimientos, y presionada por los países occidentales, empezó a adoptar varias iniciativas para encontrar una salida política a la crisis, aunque sin definir y precisar unos resultados concretos. Su tardío activismo en esta crisis se debe a varios factores, todos ellos importantes e interrelacionados, aunque el más esencial, el de los derechos humanos, sea quizás el que menos le interese, como apunta al respecto Salam Kawakibi en lo siguientes términos:

“Su sorprendente activismo se debe probablemente a una combinación de factores: el tema a que el eco de los acontecimientos alcance a los regímenes de los países miembros; el afán por vigilar los acontecimientos para evitar el indeseable descontrol; la reacción personalizada frente al comportamiento oficial sirio, juzgado de irrespetuoso ante los influyentes líderes de la región, y el subsiguiente deseo de ajustar cuentas; la desestabilización regional; el temor a las agitaciones sociales y, por fin, el anhelo disimulado por encontrar una salida que permita al régimen acometer reformas parciales manteniendo el poder o una parte importante del mismo.

¿Y los derechos humanos? ¿Y las vidas inocentes? Es poco probable que dichas cuestiones hayan sido evocadas con seriedad por este organismo”⁶⁵.

Pero al margen de estas consideraciones que acabamos de apuntar, lo cierto es que a partir de noviembre de 2011⁶⁶, y después de una mediación para aplicar un plan de paz, que Siria no aplicaría, lo cierto es que la Liga Árabe suspende a Siria de la Organización el 12 de noviembre de 2011, como

hizo exactamente con Libia el 3 de marzo, mientras que el 27 de noviembre adoptaba sanciones⁶⁷, amenazando al mismo tiempo con llevar el asunto sirio a las Naciones Unidas.

Desde entonces, la crisis siria ha seguido su camino sin que nada ni nadie haya podido poner coto al agravamiento de la situación. Y es que la creación del Consejo Nacional Sirio, puesto en marcha en octubre de 2011, aunque su creación fue anunciada en Estambul el 23 de agosto de 2011, no ha facilitado las cosas, negándose sistemáticamente cualquier propuesta de creación de un Gobierno de unidad o de un Gobierno transitorio con los dirigentes del régimen sirio, ya que piden que su Presidente Al Assad deje el poder, idea a la que se han sumado, de forma sistemática, también dirigentes occidentales, liderados por Hillary Clinton, entre ellos nuestro Ministro de Asuntos Exteriores García Margallo⁶⁸. Por otro lado, el plan de Kofi Annan, Enviado especial a la zona, también ha fracasado, y no ha dudado en culpar a la Comunidad internacional de la actual situación en Siria⁶⁹.

Pero si todo esto ha fallado por el momento, tampoco han tenido éxito las distintas iniciativas y propuestas que se han llevado a cabo en el seno del Consejo de Seguridad, bien sea para incrementar las sanciones contra el régimen sirio, bien sea para amenazar con medidas coercitivas de carácter militar. A este respecto, todas las propuestas y proyectos de resolución que se han barajado han encontrado en Rusia y China una oposición contundente, señalando que no van a tolerar en Siria lo que se hizo en Libia. Para estos dos países, la crisis siria sólo puede resolverse sin ninguna injerencia exterior y mediante el diálogo político⁷⁰. En este callejón sin salida está por el momento la situación, acusándose Rusia y los Estados Unidos de apoyar al

Gobierno sirio y a los opositores, respectivamente, algo que cada vez es más obvio. Y es que cada vez hay más datos de que los opositores no sólo luchan contra el régimen de Bachar Al Assad para obtener las libertades que todos conocemos, sino que tienen también otros intereses que distan mucho de ser democráticos. Si a esto añadimos los riesgos que generaría para toda la zona una intervención a la libia en Siria, con Irán y Turquía expectantes y vigilantes, es fácil comprender que el caso sirio es y será distinto al libio. Un acontecimiento importante en el conflicto sirio ha sido la intervención militar decidida de Rusia a partir de septiembre de 2015, en un momento crucial, ya que las fuerzas armadas del régimen se encontraban en uno de los momentos más difíciles. Desde entonces, y tras el derribo de un avión ruso por los F-16 turcos, en unas circunstancias particulares y poco claras, la presencia militar rusa se ha reforzado considerablemente, lo que hace prever que cualquier acuerdo sobre el conflicto necesita obligatoriamente el consentimiento ruso. Esto no quiere decir que no se pueda lograr un acuerdo en un momento dado, pero pretender una intervención militar como en Libia no está por el momento en la agenda. Tendrían que cambiar todavía mucho las cosas para que la situación variara. Esta es la situación actualmente sobre el terreno, sin que se pueda predecir en absoluto qué es lo que pueda ocurrir en la zona.

No queremos terminar estos comentarios sin señalar el comportamiento ejemplar israelí durante toda la crisis siria, manteniéndose el país hebreo en una auténtica neutralidad, a pesar de que tiene mucho que decir tanto desde el punto de vista militar como político. Y es que se diga lo que se diga, Siria sería un pequeño desayuno militar para las fuerzas del Tsahal, aunque Israel, como es obvio, no se fía tampoco de los opositores, por mucho que algunos piensen que Israel se frotaría las manos si

desaparece el régimen sirio. Las cosas en la zona no son tan fáciles como algunos las pintan, y mucho menos si para esa zona se utilizan los parámetros occidentales de forma ingenua. Y es que como ha ocurrido en Libia, la democracia no siempre se puede imponer a golpe de cañonazos en estos países, salvo que se adopten unas medidas que los mismos países que las propugnan no están dispuestos a adoptar, como en el caso libio. Si a esto añadimos que muchas potencias occidentales se acuerdan de los derechos humanos cuando están en juego sus intereses o creen que lo están, tenemos todos los ingredientes para que la “responsabilidad de proteger”, tal y como se está aplicando, se convierta en una especie de arma arrojadiza, en la que el remedio es peor que la enfermedad.

CONCLUSIÓN

No parece que la nueva figura de la “responsabilidad de proteger” haya supuesto un gran progreso en relación con la denominada “intervención humanitaria”, compartiendo ambas los mismos fundamentos. Es más, se podría decir incluso que ha supuesto un cierto retroceso, sobre todo a partir del Informe del Grupo de Alto Nivel, al restringir el recurso a dicha figura en caso de reacción armada a la estricta aprobación del Consejo de Seguridad. Se han recortado, pues, los supuestos excepcionales a los que hacía alusión el Informe de la Comisión canadiense, que abría la espita, llegado el caso, a una intervención unilateral siempre y cuando se reunieran los elementos objetivos de la intervención armada y el Consejo de Seguridad no lograra aprobar una resolución al respecto. Como se sabe este es un viejo tema que se ha tratado en varias ocasiones y desde diferentes perspectivas, pero que seguimos sin que se haya encontrado una respuesta para derribar esa muralla.

Así las cosas, es fácil comprender el callejón sin salida en el que nos encontramos, pues si miramos la práctica reciente, salvo en el caso de Libia, en el que se ha intervenido en torno a esta figura, a pesar de que no esté recogida expresamente en el dispositivo de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, aunque sí en el preámbulo, en todos los otros conflictos, y son bastantes, no se ha podido intervenir. Y es que aquellas críticas que se hacían a la intervención humanitaria en las que se recalcaba una y otra vez el doble rasero, se ha agravado considerablemente después de 2005, como se puede demostrar con Sudán, Birmania, República Democrática del Congo y actualmente Libia y Siria.

El caso sirio es revelador, pues ha habido muchas más víctimas que en Libia, desarrollándose el conflicto casi en paralelo, y todavía la comunidad internacional sigue sin dar una respuesta seria a la grave crisis humanitaria que padece.... Y es que si se invoca la “responsabilidad de proteger” como una especie de chivo expiatorio para que se nos perdonen los pecados cometidos, mal camino hemos elegido.

NOTAS

(1) Conviene apuntar que si el genocidio de Rwanda ha sido reconocido, la matanza de Srebrenica también, aunque esta no se resalta. Al menos esto ha sido la conclusión a la que ha llegado la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 26 de febrero de 2007, en el asunto sobre la aplicación de la Convención del genocidio (ver párrafos 377-415 y 425 y sgs.). En efecto, la Corte reconoce que se ha cometido ese genocidio, aunque no pudo imputarlo a Serbia por no haberse podido demostrar que en el momento de la matanza, este país ejerciera un control efectivo de los grupos armados que lo llevaron a cabo. Sin embargo, sí que condenó a Serbia, en virtud del art. 1 del Convenio sobre genocidio, por incumplir la obligación de prevenirlo y reprimirlo.

(2) Secretary-General's Annual Report to the General Assembly, September 20, 1999. También en “Nosotros, los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”. Informe del milenio del Secretario

General de las Naciones Unidas, 2000, <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>.

(3) Cfr. Le Temps de 7 de abril de 2004. El Primer Ministro belga ha sido el único gran dirigente occidental a estar presente en la ceremonia. Tampoco ha asistido el Secretario General de la ONU Kofi Annan. ¿Tendrá remordimientos? Creemos que sí tal y como se ha expresado el 7 de abril en el mensaje que ha transmitido al mundo con ocasión precisamente del décimo aniversario, y en el que señala lo siguiente: “El genocidio en Ruanda no debería jamás haber ocurrido. Ni la Secretaría General de las Naciones Unidas, ni el Consejo de Seguridad ni los Estados Miembros, ni la prensa internacional, prestaron suficiente atención a la evidente acumulación de síntomas de desastre. Ochocientos mil hombres, mujeres y niños, fueron abandonados a la más brutal de las muertes, ya que el vecino mató al vecino, y los santuarios como iglesias y hospitales fueron transformados en lugares de matanzas. La comunidad internacional fracasó en Ruanda, y eso debe dejarnos con un sentido de amargo rechazo y pena permanente... Pero estamos confiados de que, enfrentados hoy a un nuevo Ruanda, ¿podríamos responder de manera efectiva, en tiempo oportuno? No podemos por ningún medio estar seguros de que ciertamente lo haríamos... No podemos esperar hasta que lo peor haya sucedido, o esté todavía sucediendo, o firmar documentos inútiles o adoptar una cruel indiferencia”. Cfr. http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/rwanda_sg.htm. Por aquél entonces, él era el responsable de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Organización que hoy en día preside.

(4) La Comisión se creó en septiembre de 2000, y estaba formada por dos co-presidentes, Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, y por los miembros Gisèle Côté Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Remaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein y Ramesh Thakur. Para el texto del informe, cf. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>. El texto en inglés es el que hace fe.

(5) Sobre la responsabilidad de proteger, los aportes doctrinales son muy abundantes. A este respecto, para un análisis completo, ver GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J.: Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger, Ed. Comares, 2014, 216 p. Ver también BARRADO DÍAZ, C.: “La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, REEI, 2012, n° 24, 41 p.; BERMEJO GARCÍA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos similitudes y diferencias”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (Dir.), y CERVELL HORTAL, M.J. (Coord.): Dar-

fur, el conflicto inacabable, Ed. Thomson/Aranzadi, 2012, pp. 209-321; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.L. "La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación", ADI, 2006, pp. 285-315. CERVELL HORTAL, M.J.: "Responsabilidad de proteger tras la práctica de los ocho últimos años", en: CONSUELO RAMÓN CHORNET (Coord.): Régimen jurídico par una acción colectiva concertada del uso de la fuerza: el establecimiento de nuevos principios, Tirant lo Blanc, Valencia, 2010, pp. 483-492, nota 3. Ver también la bibliografía citada, todos ellos foráneos, por FOCARELLI, C.: "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: too many Ambiguities for a Working Doctrine", Journal of Conflict and Security Law, vol. 13, 2, 2008, pp. 191-213 y, del mismo autor, "La dottrina della responsabilità di proteggere e l'intervento umanitario", Revista di Diritto Internazionale, vol. 91, 2, 2008, pp. 317-346, p. 318, nota 4.

(6) P. 2 del Informe.

(7) Queremos resaltar que la Comisión considera que las expresiones "derecho a la intervención humanitaria" o "derecho a intervenir" resultan inadecuados, prefiriendo la expresión "responsabilidad de proteger", más cercana, según ella, de los que piden o necesitan apoyo, y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. Cfr., pp. 17-18, puntos 2.28 y 2.29

(8) Los fundamentos que establece la Comisión para esta responsabilidad de proteger son los siguientes: a) las obligaciones inherentes al concepto de soberanía; b) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que tiene el Consejo de Seguridad (art. 24 de la Carta de la ONU; c) el cuerpo jurídico de normas en materia de protección de derechos humanos, así como del Derecho internacional humanitario; y d) la práctica creciente de los Estados, las organizaciones regionales y el propio Consejo de Seguridad.

(9) P. 18, punto 2.31.

(10) P. 16-17, puntos 2.24-2.27.

(11) Cfr. Puntos 2.24-2.25. Sobre esta última cuestión, cfr. infra.

(12) Para la Comisión "... la seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales". Cfr. p. 15, punto 221.

(13) Sobre la responsabilidad de prevenir, ver el interesante estudio de CERVELL HORTAL, M.J.: "De la prevención de conflictos a la responsabilidad de prevenir", por Consuelo Ramón Chornet (Coord.): Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 131-156. Sobre la responsabilidad de prevenir y de reconstruir, cfr. LÓPEZ JACOISTE DÍAZ, E.: "La responsabilidad de proteger...", op. cit., pp. 292 y sgs.

(14) P. 33, punto 4.1.

(15) Ver pp. 35-36, punto 4.13.

(16) Ibid.

(17) Ver pp. 36-42. Sobre estos criterios, ver LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.. "La responsabilidad de proteger...", op. cit., pp. 298 y sgs. Ver más tarde los comentarios sobre esta cuestión de CERVELL HORTAL, M.J.: "Responsabilidad de proteger tras la práctica de los últimos ocho años (2001-2009)", en: Ramón Chornet, C. (Coord.): Régimen jurídico para una acción colectiva concertada del uso de la fuerza: el establecimiento de nuevos principios, op.cit., Valencia, 2010, pp. 483-492.

(18) Cfr. pp. 51-60.

(19) En ningún lugar de esta disposición se menciona la palabra "monopolio", término utilizado por algunos autores para ampliar el papel del Consejo de Seguridad ni la expresión "responsabilidad exclusiva".

(20) Ver p. 52, punto 6.5.

(21) Ver p. 52, punto 6.7.

(22) Ibid, punto 6.8.

(23) Ver p. 59, punto 6.37.

(24) Ver p. 60.

(25) Para un estudio sobre este Informe, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "El 'uso de la fuerza' en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)", Anuario de Derecho Internacional, 2005, pp. 13-49. Publicado con el título: "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". Documento A/59/565, analiza el tema del uso de la fuerza en las páginas 60-66, párrafo 183-220.

(26) Las personalidades eran las siguientes: aparte del presidente, el ex ministro Anand Panyarachun (Tailandia); Robert Badinter (Francia); Gro Harlem Brundtland (Noruega); Mary Chinery-Hesse (Ghana); Gareth Evans (Australia); David Hannay (Reino Unido); Enrique Iglesias (Uruguay); Amr Moussa (Egipto); Satish Namblar (India); Sadako Ogata (Japón); Yevgeny M. Primakov (Federación Rusa); Qian Qichen (China); Nafis Sadik (Pakistán); Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania); Brent Scowcroft (Estados Unidos de América) y Joao Baena Soares (Brasil). El profesor Stephen Stedman de la Universidad de Stanford dirigió la investigación y recopiló el informe.

(27) Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

(28) Cfr. Pár. 183.

(29) Cfr. Pár. 186.

(30) Cfr. Pár. 199.

(31) "... Pese a que aún no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse 'la responsabilidad de proteger'. Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable". Cfr., pp. 16-17, punto 2.24.

(32) Ver Pár. 201.

(33) Ver Pár. 203.

(34) Ver Pár. 126 y 135.

(35) GUTIÉRREZ ESPADA, C.. "Del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Práctica versus Jurisprudencia)", en: BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): El proceso de reforma de las Naciones Unidas, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 242-243.

(36) Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "El 'uso de la fuerza' en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005)...", op. cit., nota 56, p40.

(37) Ver Pár. 256.

(38) Ver. Pár. 257. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E.: "La reforma institucional", Anuario de Derecho Internacional, 2005, pp 3-12 y 99-172.

(39) Sobre este Documento, cfr. Doc. A/60/L.1, de 15 de septiembre de 2005. Ver también GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "El uso de la fuerza en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005", op. cit., pp. 13-49.

(40) Cfr. BELLAMY, A.J.. "The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention", op. cit., p. 626.

(41) Esto es precisamente lo que ha afirmado Edward Luck, Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger. Y es que, según él, este concepto se limita a una especie de llamada a la buena conciencia para que la población y los Estados actúen ante las crisis humanitarias. A este respecto, cfr. LUCK, E.: "A Response", Global Responsibility to Project, 2010, vol. 2, p. 183.

(42) A este respecto, cfr. POLI. L.: "R&P as an Emerging Rule of International Law and the Opinión necessitatis of an Accountable International Community", La Comunità Internazionale, 2010, p. 592.

(43) Cfr. por ejemplo, las resoluciones 1674 (2006), de 28 de abril e 2006; 1706 (2006), de 31 de agosto de 2006, y a la resolución 1894 (2009), de 11 de noviembre de 2009, aparte de la resolución 1973 (2011) en relación con Libia, así como el caso de Siria, que examinaremos después.

(44) Invocaban incluso el artículo 8 del Convenio sobre Genocidio.

(45) Las otras tres personas eran el líder miliciano Ali Muhammad Ali Abd-Al Rahman; el líder rebelde Rahr Idriss Abu Garda, y el Ministro de Asuntos Humanitarios de Sudán, Ahmad Muhammad Harem. Para los cargos que pesan sobre ellos en la Corte Penal Internacional, cfr. Warrant of Arrest for Ali mamad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"), ICC-02/05-01/07-3 (Apr. 27, 2007) available at <http://www2.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc279860.PDF>; Summons to Appear for Bahr Idriss Abu Garda, ICC-02/05-02/09 en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc68342.pdf>. (last visited Sep. 29, 2010); Warrant of Arrest for Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun"), ICC-02/05-01/07-2-Corr., en: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/>

doc/doc279814.pdf. (las visited Sep. 29, 2010); Trial Chamber's Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest Against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, No. ICC-02/05-01/09, en: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>. (last visited Sep. 29, 2010). Para un estudio exhaustivo sobre Darfur y la responsabilidad de proteger, cfr. CHARITY, M.H.: "Criminalized State: The International Criminal Court, the Responsibility to Protect, and Darfur, Republic of Sudan", *Ohio Northern University Law Review* (Ohio NUL Rev.), 2011, nº 37, pp. 67-110.

(46) A este respecto, ver para más detalles CERVELL HORTAL, M.J.: Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur, Comares, Granada, 2010, pp. 132 y sgs.; de la misma autora "Paz y seguridad: ¿palabras huecas para África?", en: LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (Coord.): Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual, Eunsa, Pamplona, 2010, pp.82-110.

(47) Sobre esta cuestión, cfr. ESTEVE MOLTÓ, J.E.: "La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2010, pp. 111-141. En torno a esta situación, el Prof. Esteve Moltó señala lo siguiente: "El llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas y las condenas por violaciones de derechos humanos como consecuencia del desastre humanitario, no doblegaron la voluntad del gobierno birmano. Es más junto al bloqueo de la asistencia humanitaria, se acreditaron con posterioridad casos de robos de parte de esa ayuda por miembros de la Junta Militar. Ante la magnitud de este desastre, la presión de las Naciones Unidas careció de eficacia e inmediatez, a pesar de que todos estos hechos ya se podían calificar de crímenes contra la humanidad, tal y como se recoge en el artículo 7 (1)(k) del Estatuto de Roma. Así pues, en el caso de Birmania, las reiteradas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social y de los llamamientos del Secretario General de las Naciones Unidas que han expresado su preocupación por dicha situación, han tenido una muy limitada repercusión en la realidad del país". Cfr. pp. 132-133.

(48) Cfr. DLA PIPER, R. y GRAY, C.: Threat to Peace: a Call for the UN Security Council to act in Burma, 20 de septiembre de 2005; e International Human Rights Clinic. Harvard Law School: Crimes in Burma, Cambridge, mayo de 2009.

(49) Sobre la intervención en Libia, el Anuario Español de Derecho Internacional de 2011, ha publicado una sección especial con artículos de Bermejo, Gu-

tiérrez Espada, Cervell Hortal, López-Jacoiste, Oliva Martínez y Echeverría Jesús, con unas conclusiones finales de Bermejo y Gutiérrez Espada. Sobre esta intervención, ver además ARTEAGA, F.: "La OTAN en Libia", ARI, 110/2011, de 21 de julio de 2011; y MANGAS MARTÍN, A.: "La autorización del uso de la fuerza en Libia", ARI, 57/2011, de 21 de marzo de 2011. Estos dos trabajos se han publicado antes de que se terminara la intervención. Ver también el trabajo de DOMESTICI-MET, M.J.: "Protecting in Libya on Behalf of the International Community", *Goettingen Journal of International Law*, 2011, nº 3, pp. 861-989, quien se muestra bastante de acuerdo sobre cómo se ha llevado a cabo la intervención.

(50) La Resolución 1973, prohíbe la ocupación terrestre, aunque desde el 4 de junio de 2011, los países intervinientes empezaron a usar helicópteros para atacar objetivos como vehículos militares, equipamiento militar y fuerzas terrestres, lo que plantea también cuestiones de legalidad en torno a su uso. Cfr. Agence France Press, de 4 de junio de 2011.

(51) La fecha crítica a partir de la cual se da ya abiertamente este cambio rotundo de rumbo se podría situar en la Conferencia de Londres de 29 de marzo de 2011, a la que asiste como invitado el Consejo Nacional de Transición, aunque a título de observador (vid. Pascal Boniface). <http://pascalbonifaceaffairesstrategiques.blogs.nouvelos.com/archive/2011/03/30/res>.

(52) A este respecto, cfr. *Le Monde*, sección "cultures et idées", p. 5, de 27 de septiembre de 2011, artículo cuyo título es "Réguler Pingérence".

(53) Cfr. francois-d-alancon.blogs.la.croix.com/...responsabilite-de-protéger...libye/.../12/.

(54) Para más detalles, cfr. VILMER, J.B.: "Intervention en Libye: ni droit d'ingérence, ni désintéressement", en <http://cienciayartes.wordpress.com/2011/03/28/intervention-en-libye-ni-droit-d%E2%25>...> (05/10/2011).

(55) De esta autora, cfr. "protecting in Libya on Behalf of the international Community", op. cit., p. 874.

(56) *Ibid*, p. 876.

(57) Esta autora se refiere exactamente a lo que nosotros ya hemos apuntado, citando en su nota 56 la referencia siguiente: N. Sarkozy, B. Obama & D. Cameron, 'Sarkozy, Obama, Cameron: 'Kaddhafi doit partir' (14 April 2011) available at <http://www.lefigaro.fr/international/2011/04/14/01003-20110414AR->

TFIG00772-sarkozy-obama-cameron-kadhafi-doit-partir-php (last visited 31 December 2011).

(58) Sobre estos precedentes históricos, cfr. RUIZ MIGUEL, C.: “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 243 y sgs.

(59) Sobre estos aspectos, cfr. BLANC ALTEMIR, A.: “La Comunidad internacional ante la llamada Primavera Árabe”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J.: *Nosotros y el Islám*, Ed. Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 80 y sgs.

(60) Sobre el conflicto en Siria, cfr. RUIZ MIGUEL, C.: “Rebelión en Siria: ¿en la encrucijada o hacia el precipicio?”, op. cit., pp. 243-268. Respecto a la posición de la UE y del Gobierno español en este conflicto, el autor señala lo siguiente: “La posición de la UE, a mi juicio, es una posición irreflexiva. En primer lugar, llama la atención, a mi juicio, que se hayan adoptado una serie de sanciones, graves, contra el gobierno sirio sin que previamente se haya enviado una misión de investigación sobre los hechos para determinar todas las responsabilidades existentes en relación con el uso injustificado de la violencia. Además, en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es notorio que las decisiones de la UE no se dirigen contra los sujetos o gobiernos que facilitan armas a los rebeldes o contra los rebeldes que usan la violencia. Ello transmite un mensaje, a mi juicio, muy peligroso que no es otro que el de avalar el uso de la violencia por los rebeldes islamistas. Por lo demás, la posición de la UE, y la del Gobierno español, no incide, en ningún momento, en la necesidad de respetar los derechos de las minorías en el país, algo que contrasta con la política de España, y de Francia, en la zona, en el pasado”.

(61) Cfr. Doc. S/PRST/2011/1C.

(62) De esta autora, cfr. “Protecting in Libya on Behalf of the international Community”, op. cit., pp. 879-880.

(63) Cfr. Doc. SC/10352, de 3 de agosto de 2011, en donde se afirma: “Following the reading of that statement, Carolina Ziade of Lebanon disassociated her country from it, saying the text did not help to address the current situation in Syria. She stressed the interconnectedness of the two countries and said that the Lebanese people stood in support of the sove-

reignty and territorial integrity of Syria and the unity and safety of its people. She expressed regret over the loss of life and gave condolences to victims, and she hoped that reforms announced by the Syrian authorities would lead to progress and prosperity.

(64) Cfr. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic, IV. Recommendations, párrafo 92.

(65) De este autor, cfr. “Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional”, *Política Exterior*, mayo/junio 2012, p. 78.

(66) Gadafi muere el 20 de octubre.

(67) A este respecto, cfr. Arab League Res. 7442, de 27 de noviembre, en <http://www.openbriefing.org/regionaldesks/middleeast/resolution7442/>.

(68) La salida del poder del Presidente sirio ha sido recordada el 6 de julio de 2012 en París durante la tercera reunión de los países Amigos de Siria, que son cerca de un centenar. En esta ocasión, el Presidente francés ha dicho que “la caída de El Asad es ineluctable”, y que “debe marcharse porque eso es lo que quiere su pueblo”. Por su parte, Hillary Clinton ha dicho de China y Rusia que “están bloqueando los progresos. Esto ya no es tolerable”. Y es que estos dos países piden que se forme un Gobierno de transición que incluya a dirigentes del actual régimen y de la oposición. Cfr. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/06/actualidad/1241564162_664...06/07/2012.

(69) Cfr. <http://www.larazon.es/noticia/581-annan-responsabiliza-a-la-comunidad-internacional...30/06/2012>.

(70) Este es un aspecto que subraya también el Enviado Especial Kofi Annan, cuando dice: “Este es un problema sirio, con orígenes sirios y la principal responsabilidad para resolverlo recae en los sirios. Pero la comunidad internacional, particularmente las potencias en esta sala, tiene un papel de apoyo esencial. Unidos podéis ayudar a crear las condiciones que permitirían a los sirios a crear su propia solución política. Pero si estáis divididos, las posibilidades de este resultado disminuyen”. *Ibid.*





CONFLICTOS Y CRISIS HUMANITARIA: FUNCIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA A NIVEL INTERNACIONAL

ANNE-MARIE SERRANO BANQUET

Ante todo, agradecer a la Fundación Academia Europea de Yuste y a la Universidad de Extremadura, su invitación a participar a este curso de verano 2016 y hablar sobre los conflictos y crisis humanitarias y especialmente de las funciones de las Naciones Unidas en seguridad y defensa desde el enfoque de género.

En mi intervención presentaré de manera escueta los organismos principales de las Naciones Unidas y sus funciones básicas relacionadas con la defensa, la seguridad y la protección para seguidamente ahondar en la coordinación humanitaria en situación de conflicto bajo enfoque de género y de violencia de género.

1. Las Naciones Unidas

La Organización de Naciones Unidas-ONU-, nacieron en 1945 al finalizar la Segunda Guerra Mundial con el propósito, según la Carta de Naciones Unidas¹, de “mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo

del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”. Desde entonces hasta nuestros días, 193 Estados miembros han firmado la Carta² de las Naciones Unidas y forman parte de los distintos comités, órganos, consejos, corte, agencias y fondos³.

1.1 La Asamblea General:

La Asamblea General, órgano representativo de la Naciones Unidas cuyo presidente es el Excelentísimo Señor Peter Thompson, se encarga de deliberar, desarrollar políticas y ejerce un papel importante en el proceso de estandarización, puesta en marcha y codificación de la Ley Internacional. También analiza y aprueba el presupuesto de la ONU, elige a los miembros de los comités y órganos, así como a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y nombra al Secretario General de las Naciones Unidas bajo la recomendación del Consejo de Seguridad.

1.2 El Consejo de Seguridad:

El Consejo de Seguridad está formado por cinco miembros permanentes con de-

recho a veto que son: los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia y diez miembros no permanentes elegidos cada dos años. Tiene como mandato el de proteger a los civiles y el de aprobar las resoluciones vinculantes para los 193 miembros de las Naciones Unidas. El Consejo cuenta con el departamento de las operaciones de mantenimiento de la paz (DOMP) cuya responsabilidad principal es la de prestar asistencia a los Estados Miembros y al Secretario General en sus esfuerzos por mantener la paz y la seguridad internacional. Cuenta con cuatro oficinas principales: la de operaciones, de fomento del estado de derecho y de las instituciones de seguridad, la de los asuntos militares y la división de políticas, evaluación y capacitación.

1.3 La Secretaría⁴

Presta servicio a los demás órganos principales de las Naciones Unidas y administra los programas y las políticas que éstos elaboran. Su jefe es el Secretario General que tiene un mandato de cinco años renovables. Las funciones de la Secretaria incluyen áreas como la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz, la mediación de controversias internacionales, el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales y la preparación de estudios sobre derecho humanos y desarrollo sostenible.

1.3.1 Las oficinas de las Naciones Unidas en la sede

La Secretaría está dividida en las siguientes oficinas: la Oficina Ejecutiva del Secretariado General (OESG); la Oficina de Servicios de Supervisión interna (OSS), la Oficina de Asuntos jurídicos, el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Asuntos de Desarme, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el Departamento de Apoyo a las

Actividades sobre el terreno (DFS), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias (DGACM), el Departamento de Información Pública, el Departamento de Seguridad (UNDSS), el Departamento de Gestión.

1.3.2 Las oficinas de las Naciones Unidas fuera de la Sede:

En Ginebra se encuentran: la Oficina de las Naciones Unidas de Ginebra (UNGO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (UNON).

En Viena: la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (UNVO), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y

En diferentes regiones y países: las Comisiones Regionales en Bangkok, Beirut, Adís Abeba, Ginebra (Comisión Económica para Europa-CEE), y la De Santiago; los Órganos de justicia interna, los Tribunales Penales Internacionales (de Ruanda y de la ex Yugoslavia, los Asesores Especiales, Representantes y Enviados Especiales, otras oficinas como la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN HABITAT), el Organismo de Obras públicas y Socorro de las Nacio-

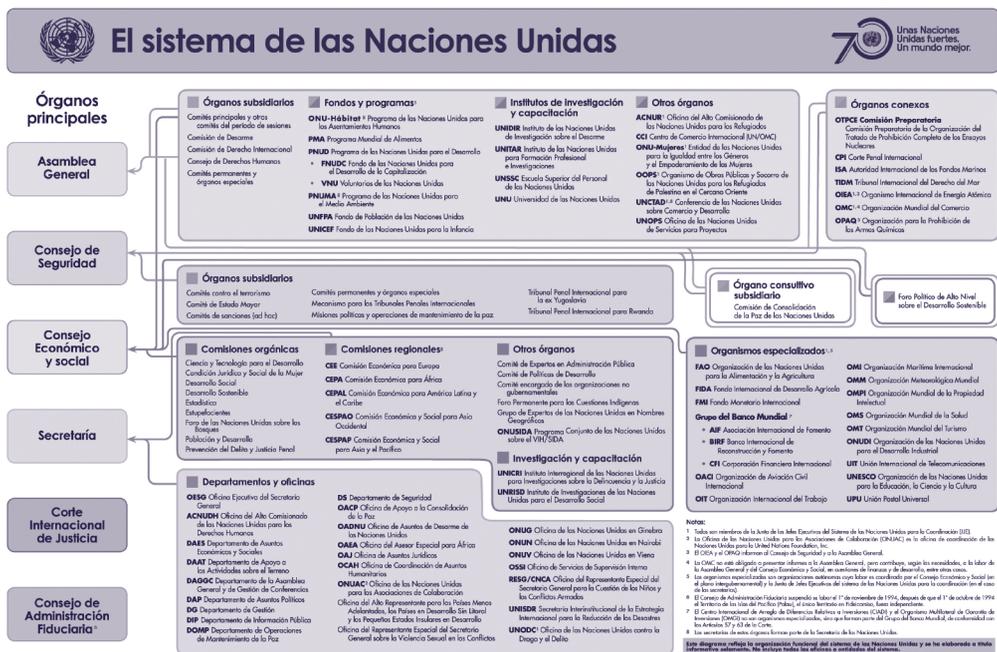
nes Unidas para los Refugios de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)

1.4 El Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁵:

Bajo la autoridad general de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social coordina la labor económica y social de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas. En su carácter de foro central para examinar las cuestiones internacionales de carácter económico y social y formular recomendaciones normativas, el Consejo Económico y Social desempeña una función fundamental en el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo. El Consejo también realiza consultas con organizaciones no gubernamentales

(ONG) y de ese modo mantiene un vínculo vital entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.

ECOSOC cuenta con diferentes mandatos tales como la gestión de la transición entre los objetivos del milenio y los objetivos y metas del desarrollo sostenible, el fomento de la participación de los jóvenes, la cooperación y financiación para el desarrollo y la coordinación humanitaria. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos supervisa la observancia de los derechos humanos en todo el mundo. Otros órganos se concentran en cuestiones como el desarrollo social, la situación de la mujer, la prevención del delito, las drogas o la protección del medio ambiente. Cinco comisiones regionales promueven el desa-



Infografía por Catherine de la Cruz, 2013. Véase la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

rollo económico y la cooperación en sus respectivas regiones.

Podemos ver en el siguiente cuadro, los órganos, comités, comisiones, agencias, fondos y altos comisionados integrados en las Naciones Unidas.

1.5 El sistema de las Naciones Unidas⁶

El sistema de Naciones Unidas también está establecido para poder proteger, prevenir y responder a las situaciones de conflicto armado. En el siguiente apartado explicaremos cómo se organiza la coordinación Humanitaria en situación de conflicto, quienes son los responsables de la misma, en qué áreas trabajan.

2 La Coordinación Humanitaria en situación de conflicto armado

2.1 Coordinación Humanitaria

En situaciones de crisis humanitaria, las Naciones Unidas establecieron un sistema de coordinación, respuesta, prevención y verificación llamado comité permanen-

te inter-agencia (IASC) que determina las pautas, el sistema de fondos de emergencia, la coordinación, el mecanismo de clúster/sectores, sus responsables, sus mandatos y las herramientas de las que disponen para trabajar. En mayo de 2016, durante la cumbre mundial humanitaria, los principales responsables del IASC se reunieron con los representantes de los países miembros de las Naciones Unidas y acordaron centrarse más en una serie de compromisos tales como la protección de los civiles, la reducción/eliminación de la violencia de género y la adaptación de la prevención, mitigación y respuesta a la violencia con un enfoque de género.

La Resolución de Naciones Unidas 46/182⁷ establece los principios básicos de la asistencia humanitaria de cuya coordinación es responsable la oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA). La asistencia humanitaria se asienta sobre los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Se establece a través de un mecanismo de once (11) clústeres o sectores y cinco (5)

Área de responsabilidad	Coordinador/es
Seguridad Alimentaria	FAO: Fondo de Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura PAM: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
Agua, saneamiento e higiene	UNICEF
Gestión de campos	OIM: Organización Internacional de Migraciones ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Educación	UNICEF
Logística	PAM: programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
Nutrición	UNICEF

Protección a. sub-Protección de la infancia b. sub-Violencia de Género c. sub-Minas d. sub-Vivienda, tierra y propiedad	ACNUR o ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos UNICEF UNFPA: Fondo de Naciones Unidas para la población UNMAS: Servicio de Acción contra las Minas NRC: Comité Noruego para los Refugiados y FIRC: Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Recuperación temprana	UNDP: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
Refugios de Emergencia	OIM ACNUR
Salud a. sub-Salud Sexual y Reproductiva	OMS: Organización Mundial de la Salud UNFPA
Telecomunicaciones	PAM

sub-sectores, coordinados por agencias de las Naciones Unidas en función de su mandato y en ciertos casos, codirigidos por una ONG especializada o un Ministerio del país donde ocurre el conflicto.

El cuadro siguiente muestra los diferentes sectores y los responsables de la coordinación:

IMPORTANTE: Los Estados que necesitan asistencia humanitaria deberán facilitar el trabajo de las organizaciones participantes, permitiendo la puesta en marcha de los clústeres y su trabajo de coordinación y asistencia. Ahora bien, no debemos olvidar que las personas afectadas por las situaciones de emergencia dependen en primera instancia de sus respectivos Estados.

2.2 Coordinación humanitaria en situación de conflicto armado:

Dos órganos importantes de Naciones Unidas entran en acción en estos casos.

2.2.1 Las Agencias, Fondos y Altos Comisionados de Naciones Unidas

En la mayoría de los casos, las agencias, fondos y altos comisionados suelen estar ya implantados en los países asistiendo a sus gobiernos en los programas de desarrollo y/o en programas de emergencia debido a catástrofes naturales bajo la Coordinación del Residente Coordinador de las Naciones Unidas⁸. Cuentan con personal especializado en desarrollo y en emergencias y han firmado con el gobierno un plan de desarrollo (UNDAF) de normalmente entre tres y cinco años (dependiendo del país). En el caso de un conflicto armado, y para que se pueda establecer el mecanismo de clústeres, el gobierno afectado deberá enviar una petición al Secretario General Adjunto en Asuntos Humanitarios (OCHA). Este dará su autorización (o no) permitiendo la activación de los sectores y de los fondos de emergencia. El Coordinador Humanitario pedirá entonces a los clústeres el informe de la evaluación sectorial de las necesidades humanitarias (HNO). Este se hará gracias al análisis inicial multisectorial rápido (MIRA)⁹.

El MIRA va a evaluar:

1. El acceso humanitario, entendido como acceso hacia y dentro de las áreas afectadas. Incluye la información sobre la capacidad de los actores del terreno para acceder a las poblaciones afectadas, la capacidad de las poblaciones afectadas para acceder a la asistencia humanitaria, la seguridad y los obstáculos físicos que influyan tanto en las poblaciones afectadas como en los actores.

2. Desplazamiento: dividido entre personas desplazadas internamente, refugiados y personas que retornan.

3. Seguridad alimentaria: hablamos de crisis, de emergencia, de catástrofe, del tipo de agricultura, del tipo de nutrición, de la existencia de semillas, agua, deforestación, de si hay o no minas anti-personas en los campos...

4. Nutrición: hablamos de los niveles globales de desnutrición aguda.

5. Salud: hablamos del sistema de salud, de la situación de las infraestructuras sanitarias, del personal (formación y capacidad), del tipo de asistencia que se está dando, de la capacidad para obtener medicinas y a protegerlas de robos y destrozos, del número de habitantes y de la distancia que tienen que recorrer para acceder a los centros, de las tasas de mortalidad y morbilidad (si existen) ...prevención de enfermedades, en relación muy directa con el agua y saneamiento también y con las minas anti-personas.

6. Educación: la situación de los colegios, si los niños pueden acceder a ellos, si hay infraestructura, material, profesorado, datos...

7. Protección: situación de la población, riesgos, situación de protección de la infancia de los niños no acompañados, de las mujeres madres y jefas de familia, de las personas mayores, los discapacitados, de la violencia de género, de la situación familiar, de la vivienda: cómo y donde viven, de las minas...

8. Agua y saneamiento: estado del agua, de las aguas fecales, acceso al agua limpia...

9. Comunicación: terrestre, si hay carreteras, transporte, teléfonos...

10. El enfoque de género en todas las áreas.

Con toda esta información es con la que contaremos para elaborar el plan de acción humanitaria (HAP) acordado con todos los miembros de todos los clústeres, donde se incluirán: el análisis de la situación, los objetivos de la intervención, las actividades, los mecanismos de control y evaluación, los resultados esperados y los fondos necesarios por sector. Este HAP será publicado oficialmente y presentado al grupo internacional de donantes con el fin de recabar fondos que permitirán implementar los programas de emergencia y asistir a los más vulnerables siempre y cuando el acceso esté garantizado y protegido.

2.2.2 El Secretariado y las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz

Veamos de manera sucinta como sería el procedimiento en el caso de conflicto armado. A petición del propio país o de otros, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunirá para discutir la situación, analizar los informes enviados por Naciones Unidas y, a través de una Resolución decidirá las medidas a poner en práctica, lo que se le exige al país y establecerá con el consentimiento del país¹⁰, el envío de las fuerzas de mantenimiento de la paz a un país determinado. Un acuerdo será firmado con el gobierno estableciendo el mandato, el tiempo del mandato, las áreas y límites de intervención y los fondos establecidos. En ciertos casos como por ejemplo el conflicto de Georgia y Abjasia, fue Rusia, como fuerza importante en la región, la que envió las fuerzas de mantenimiento de la paz con el beneplácito del Consejo de Seguridad.



2.2.3 Coordinación entre las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz y la Coordinación Humanitaria

La coordinación se establece de la siguiente manera: el Secretario General de las Naciones Unidas elige a un Enviado Especial que le representará y estará a la cabeza de todas las agencias, fondos, fuerzas de mantenimiento de la paz y secretariado que se encuentren en el país en conflicto. Es el EESG. Tendrá normalmente dos sub-directores: uno para el Secretariado y las fuerzas de paz que contará también con un comandante único para los contingentes militares que provienen de los países que se han comprometido a asistir militarmente al país en conflicto, y otro para los programas de desarrollo y humanitarios.

3. Retos

Actualmente nos encontramos ante un número elevado de conflictos, que se extienden más allá de las fronteras geográficas, que no están limitados en el tiempo, (Siria ya más de cinco años, Yemen, Soma-

lia, Darfur, Sudán del Sur, Iraq, Nigeria...) y que ocasiona unos grandes movimientos de poblaciones que huyen del conflicto. Significa que las necesidades básicas de esas poblaciones tienen que ser cubiertas preservando su dignidad y protegiendo a los más vulnerables, especialmente las mujeres, niños y niñas, adolescentes, personas mayores.

Por un lado, tenemos a una población que ha huido a pie y con lo puesto de una situación de conflicto. Esa población corre el riesgo de ser abusada en todos los sentidos. No tiene medios para subsistir, suele estar compuesta a menudo de mujeres cuyos esposos han fallecido, han sido "integrados" a las fuerzas opuestas al gobierno o a las fuerzas gubernamentales, y que tienen a su cargo a sus hijos y a personas mayores. También veremos familias que han perdido parte de sus miembros, no sabiendo donde se encuentran en ese momento, y niños no acompañados. Recorren muchos kilómetros hasta que pueden asentarse en algún sitio. A veces son campos de desplazados o refugiados donde podrán

vivir hacinados en tiendas de campaña o en “casas”. Podrán recibir asistencia muy básica tanto sanitaria, como alimentaria. En la medida de lo posible la sección de protección de la infancia y la de violencia de género se encargarán de organizar clases para los niños y centros de asistencia especial para los niños y para las mujeres donde se incluirán el acceso a la salud sexual y reproductiva, el apoyo psicológico y el asesoramiento legal. El alcance dependerá de los fondos.

También nos podremos encontrar con familias forzadas a volver a su país aunque la situación de seguridad no es la adecuada.

- ¿Por qué huyeron? Porque sus casas, los servicios de salud, de educación, de protección, fueron destruidos; porque ya no podían sobrevivir sin acceso a comida, techo, trabajo; porque estaban amenazados o se sentían amenazados; porque la violencia y en especial los riesgos de violencia sexual eran reales, porque estaban desprotegidos y habían perdido todo.

- ¿Podrían volver? Probablemente no por el momento ya pondrían en riesgo sus vidas y las de sus familiares.

- ¿Cómo salen adelante? Si están desplazados en su propio país, serán acogidos por vecinos y amigos. Si hay posibilidades encontrarán un trabajo, pero será difícil.

Si han huido a otro país, se pondrá en marcha el programa de petición de estatus de refugiado cuando sea posible. En la mayoría de los casos, los gobiernos de acogida no suelen darles la autorización de trabajar.

En ambos casos, es raro que puedan encontrar trabajo o sean autorizados a tenerlo.

Por otro lado, nos encontramos con, pueblos, provincias o países de acogida en situación de pobreza, que no tienen ni las instalaciones ni las infraestructuras suficientes para poder acoger a tantas personas, cuyos servicios sanitarios, escolares se ven desbordados y los alojamientos son insuficientes. Veamos la situación actual general.

4. Situación actual general

Actualmente nos encontramos ante más de 91 millones de personas de más de 37 países que se encuentran en situación de emergencia (en Nigeria hay más de 7 millones de desplazados) más de 850 000 refugiados e inmigrantes yendo hacia Europa de los cuales el 50% huyendo de Siria, más de 5 000 personas murieron en Yemen, más de 2,5 millones de nigerianos viven en situación de hambruna, 65 millones de desplazados huyendo de conflictos, de desastres naturales y de la violencia en general, y de la violencia de género.

5. La violencia de género

5.1 Definiciones y conceptos.

Antes de hablar de violencia de género, convendría definir los diferentes términos como sexo, género, equidad de género, violencia de género,

5.1.1 Sexo

Según la Organización Mundial de la salud¹¹, el sexo es el conjunto de características biológicas que definen al hombre, a la mujer o LGBT.

5.1.2 Género

Según la OMS, los roles construidos socialmente, comportamientos, actividades

y atributos que varían según la cultura y el tiempo, y que por lo tanto pueden cambiarse

5.1.3 Igualdad de género

Mismos derechos, responsabilidades y oportunidades para mujeres y hombres y para chicos y chicas. Los intereses, necesidades y prioridades de ambos mujeres y hombres, chicos y chicas se tienen en consideración, reconociendo la diversidad de los diferentes grupos. Es un Derecho Humano y una condición para el desarrollo sostenible y centrado en las personas.

5.1.4 Violencia de género

Según el Comité Permanente inter agencia define la violencia de género como un término amplio que describe cualquier acto perjudicial perpetrado contra la voluntad de una persona, y basado en diferencias (de género) sociales adscritas entre varones y mujeres.

5.1.5 Violencia sexual relacionada con los conflictos

Se define la violencia sexual relacionada con los conflictos a los incidentes o pautas de violencia sexual a los efectos del listado de conformidad con la Resolución del Consejo de Seguridad 1960: la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable que se cometa contra las mujeres, los hombres o los niños.

5.2 Situación de la violencia de género:

La violencia de género es endémica y vulnera los derechos humanos de la mujer y también de los hombres, los menores, los LGBT. Ocurre tanto en países desarrolla-

dos, en vías de desarrollo y en conflicto. Según la OMS:

- Una de cada tres mujeres (35%) ha sufrido violencia física y/o sexual y habría actualmente 1 000 000 000 en el mundo.

- Más de 603 000 000 mujeres viven en países donde la violencia doméstica no es un crimen.

- 5 millones de los 21 millones de personas bajo trabajo forzoso son víctimas de violencia sexual; de estas últimas, 98% son mujeres.

- 133 millones de niñas y adolescentes sufrieron mutilaciones sexuales.

- 700 millones de niñas casadas antes de los 18 años y 1/3 antes de los 15 años. 2/5 viven en la extrema pobreza. Estamos viendo actualmente un incremento del número de menores casadas, especialmente en zonas de conflicto. La alta tasa de fertilidad y baja utilización de anticonceptivos lleva a un aumento de la natalidad. A eso se suma la situación de pobreza que no permite alimentar y asistir a todos los niños especialmente las niñas. Ellas no siempre acceden al sistema escolar o son retiradas por los padres para casarlas, muy a menudo por la creencia de que casadas estarán protegidas por sus maridos. Pero no están protegidas.

- La mortalidad maternal y la morbilidad: niñas menores de 15 años tienen 5 veces más posibilidades de morir en el parto y de tener fístula.

- Más del 60% de los que sufren hambre son mujeres.

- Las mujeres tienen menos acceso a los estudios siendo en muchas sociedades un privilegio otorgado a los varones. Eso les impide salir adelante, y poder vivir de manera digna.

Como ya hemos visto en los párrafos anteriores, una crisis o un conflicto pone inmediatamente en marcha el sistema de coordinación humanitaria y sistemas de respuesta a la violencia. Sin embargo, no podemos olvidar el contexto social donde

ocurren estas situaciones. Hablamos de normas sociales no escritas, de sistemas religiosos que impiden que las víctimas pidan ayuda. El riesgo de estigmatización, de falta de futuro en sociedades donde la mujer tiene que ser pura antes de casarse y tiene que casarse y tener hijos, hace que las víctimas prefieran callar o que acepten un matrimonio pactado con el maltratador para acallar cualquier rumor, atenuar el atentado contra el honor de la familia de la víctima y acallar un potencial conflicto entre familias o clanes. En general, la falta de información sobre servicios, la vergüenza, la estigmatización y el miedo les impiden solicitar apoyo.

5.3 Impacto

La violencia vulnera los derechos humanos. Tiene un efecto sobre la salud pública ya que puede afectar negativamente a la salud física, mental, sexual y reproductiva de la mujer y puede incrementar su vulnerabilidad ante el VIH. Es un problema social y económico que afecta a la persona y a su relación con los otros y consigo mis-

ma, a su familia, al tejido social, a la lucha contra la pobreza y a la paz sostenible y continuada.

La violencia vulnera los tratados internacionales, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que han sido firmadas y ratificadas por la mayoría de los países miembros, los objetivos sostenibles de desarrollos, los compromisos acordados durante la cumbre humanitaria mundial.

La violencia impacta a todos los niveles dejando a las mujeres en situación muy vulnerable y sin entidad propia. En la mayoría de las situaciones no se incluye a la mujer en la toma de decisiones, ni en los acuerdos de paz a pesar de representar el 50% de la población.

5.4 Área de intervención en violencia de género

La intervención en violencia de género abarca diferentes áreas:



1. Hablamos de prevención y de mitigación de la violencia trabajando tanto en el terreno con las comunidades, las autoridades locales, los hombres y los niños, así como con las propias mujeres, haciéndoles entender los derechos de todos, los accesos a la ayuda, potenciando el empoderamiento de las más vulnerables, capacitándolas y fomentando su integración a los grupos de toma de decisiones tanto a nivel comunal como parlamentario. Se trabajará con grupos de hombres para fomentar la equidad de género que serán actores/agentes de cambio con los otros hombres y mujeres.

2. Respuesta médica y de salud mental: se apoya la creación de centros globales de asistencia para las víctimas donde se les dará una atención médica, psicológica pero también jurídica. Para ello se trabajará en la capacitación del personal, en el acceso a todos los que lo necesitan, en la mejora de las infraestructuras, en los protocolos nacionales de intervención, en la mejora de las leyes que se focalicen en la reducción de la impunidad.

3. Así mismo se trabajará en la coordinación entre las diferentes respuestas y con los otros sectores promoviendo la equidad de género.

4. Se tendrá en cuenta el integrar a las personas mayores, a las personas discapacitadas, pero también a la lucha para la protección sexual y contra el abuso (PSEA) y a enlazar la respuesta humanitaria con el desarrollo.

5.5 Principios directores¹²

1. Seguridad: proteger a la víctima y no exponerla más.

2. Confidencialidad: la información no va a ser compartida a menos que la víctima acepte.

3. Respeto: si la víctima no quiere acceder a una asistencia médica, psicológica, socio-económica o legal, nunca se la podrá obligar. En el caso de los menores, si la fa-

milia no lo desea, el interés superior del menor¹³ prevalecerá.

4. Sin discriminación: se va a atender a toda víctima independientemente de su raza, religión, nacionalidad, sexo.

5. SIN DAÑAR: tenemos que evaluar las consecuencias de la intervención, explicar bien a la víctima lo que ocurrirá. En algunos casos, una intervención podría ser más dañina que una no intervención.

5.6 Logros y resultados

La actuación contra la violencia de género ha tenido importantes éxitos permitiendo a las víctimas recobrar su vida, para alcanzar la resiliencia. Hemos podido llegar en muchas ocasiones a una mayor coordinación y una mayor implicación de los donantes, comités, NNUU, UUEE, OSCE, incluso de la Academia.

Los sistemas de prevención, de mitigación y de respuesta han mejorado. Se han establecido pautas a nivel mundial, protocolos de intervención que han facilitado su puesta en marcha.

Hablamos ahora de un enfoque multidisciplinario que abarca no sólo los aspectos directos de género y de violencia de género, sino también su influencia en los otros sectores de intervención. Partimos de un análisis de la sociedad, de las costumbres y de los hábitos, de temáticas como la masculinidad, la situación de la mujer, el análisis político, económico y social, el análisis en profundidad del conflicto. Si hablamos de agua y saneamiento y en las sociedades donde trabajamos son las mujeres que van a buscar el agua y las que lavan la ropa, serán ellas las que podrán decirnos las zonas donde las quieren, las zonas que hay que proteger con iluminación...

Tenemos ahora, una mayor implicación de las mujeres en la elaboración de activi-

dades que las atañen, y en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos. Se ha reducido de un tercio las mutilaciones genitales femeninas. El personal y especialmente las mujeres están técnica y profesionalmente más capacitadas. Se ha creado un mayor número de centros multidisciplinarios dentro de las estructuras de salud que asisten a nivel médico, psicológico, social y jurídico que atienden a las víctimas en total protección y evitando la estigmatización. Se ha puesto en marcha un sistema de trabajo que incluye todos los niveles de intervención desde el terreno hasta los estamentos políticos y jurídicos nacionales, regionales e internacionales. Trabajamos con unos sectores de intervención que cada vez tienen más en cuenta la prevención de la violencia y la equidad de género. Potenciamos un enfoque multidimensional integrando a hombres y mujeres como agentes de cambio, damos una atención especial y especializada a la temática de la juventud. Todo esto nos ha llevado a plantearnos un nuevo enfoque dentro de la respuesta humanitaria.

5.7 Nuevo enfoque

Las evaluaciones de las intervenciones pasadas, la inclusión de la academia en la evaluación y análisis de la situación y la falta de resultados llevaron a una reforma del enfoque de paz y sostenibilidad. A través de la agenda transformativa¹⁴ del IASC, de los acuerdos tomados por los países miembros durante la cumbre mundial humanitaria de mayo del 2016, y del plan de Reforma de las Naciones Unidas, se establece el concepto de responsabilidad, de rendir cuentas sobre cómo y en qué se ha asistido a las poblaciones afectadas.

Cómo se está haciendo:

1. Integrando el enfoque de género en todos los sectores para adaptar los programas a la población y a sus necesidades.

2. Integrando la investigación social, antropológica para el elaborar programas de cambio social y para evaluar los resultados con el análisis de las

3. Integrando el enfoque de género y la participación de las mujeres. Ver Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2106 de 2013.

4. Reformando el sector de la seguridad y de la justicia, incluyendo la protección y el género, el análisis profundo de las amenazas, la reducción y eliminación de la impunidad, el aumento de la capacitación del personal.

5. Incrementando el acceso a los servicios y potenciando una mejor utilización de los recursos, con fondos a más largo plazo teniendo en cuenta las situaciones de conflicto actuales, con una mayor implicación de la población en el análisis de necesidades, en la toma de decisiones y en los resultados a alcanzar para poder tener intervenciones más sostenibles y duraderas.

6. Mejorando la cohesión social desde dentro por sus propios miembros y aumentando las oportunidades, especialmente de los jóvenes tanto a nivel profesional como escolar y social.

7. Promocionando y divulgando las buenas prácticas.

8. Apoyando al personal humanitario. Contamos con leyes internacionales, con Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁵ de las que mis compañeros hablarán, con los Convenios Internacionales firmados y ratificados, con leyes y Comités Regionales, con leyes y comités nacionales. Se ha avanzado mucho. Y hay que seguir haciéndolo, promoviendo el acceso a la educación, a la toma de decisiones de todos, a un enfoque de género sostenible y continuo.



NOTAS

(1) <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

(2) <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>

(3) <http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-system-chart-color-sm.pdf>

(4) <http://www.un.org/es/mainbodies/secretariat/>

(5) <https://www.un.org/ecosoc/es/>

(6) http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-chart_11x17_sp_color.pdf

(7) https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_GAres46182_vSP.pdf

(8) Residente Coordinador de la ONU: Es el Representante máximo del Secretario General de la ONU en

el país, bajo el cual se encuentran todas las agencias, fondos y altos comisionados.

(9) https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/mira_final_version2012.pdf

(10) siempre respetando el principio de soberanía e integridad de su territorio

(11) MWIE 2002.

(12) www.GBVAOR.net

(13) Convención sobre los derechos del niño: <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convenccion-derechos-ninos>

(14) <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

(15) ver bibliografía





CONFLICTOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO ACTUACIONES POSTCONFLICTO

“LA INNOVACIÓN EN COLOMBIA”

JOSÉ MARÍA RIOLA RODRÍGUEZ

De cualquier definición que encontremos en los libros, podemos entender la innovación como un cambio que supone una novedad aplicable y práctica, y si nos referimos particularmente a una empresa, nos referiremos a la introducción de nuevos servicios o también a una novedad en su propia gestión. Si hablamos de ingeniería y tecnología, la enfocamos hacia el desarrollo de productos a partir de otros ya existentes, resaltando con ello su creatividad y funcionalidad. Por esto, les digo repetidamente a mis alumnos el mantra de “La innovación es la llave del crecimiento económico”.

Así, tras esta definición, llamaré la atención sobre la última versión del Índice Mundial de Innovación, publicado entre otros por la Universidad Cornell y la Escuela de Negocios (INSEAD), donde analizan 141 economías mundiales. En esta lista nos presentan a Chile y Costa Rica que se encuentran en los puestos 42 y 51, Colombia en el 67 y un grupo de países del continente le siguen de cerca; Brasil, Perú y Argentina con los números 70, 71 y 72. Y si nos referimos al Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, vemos que Colombia queda situada en el puesto 96 de 160, por detrás de la mayoría de los

países sudamericanos. Mal bagaje en estas listas que explican por qué unas naciones son más productivas que otras y que nos deja un sabor amargo en resultados tras 15 años con un buen crecimiento o de “vacas gordas”, pero con una gran brecha social.

Así que nada mejor que acogernos a las palabras de Simón Bolívar “el arte de vencer se encuentra en las derrotas” para augurar el enorme potencial de Colombia con sus casi 50 millones de habitantes, con una estratégica situación entre el Cono Sur y Centroamérica, con salida tanto al Atlántico como al Pacífico y un crecimiento económico bastante sostenible. Sin duda, esto le hace ser la puerta de entrada idónea para esos imprevisibles inversores extranjeros, por lo que el calificativo de “locomotora del continente” y el de “puerta de entrada” al resto de Latinoamérica, donde viven 1.500 millones de personas, son una más que ilusionante realidad.

El fin del buen ciclo económico debido al alto precio de las materias primas ha dejado en el recuerdo aquellos excelentes datos del país con crecimientos que alcanzaron unos máximos cercanos al 7% del PIB en 2007 y 2011, y una realidad presente con un menor flujo de capital extranjero.



Foto1: Valle del Cócora (elaboración propia)

La solución más aceptada para volver a altos crecimientos, o que al menos permitan permanecer en unos valores por encima del 3 ó 4% anual, es un cambio hacia un modelo basado en menor medida en materias primas y más en inversiones en las tan necesarias infraestructuras para la necesaria movilidad de personas y productos, no hay nada como hacer un viaje desde Bogotá hasta el Pacífico por “la línea”... En general, Latinoamérica ha invertido poco en ellas, por lo que se considera realista que se necesitaría aumentar las inversiones actuales, planificando adecuadamente cada proyecto de cara a las necesidades reales del país. Así que estamos hablando de una mayor inversión en infraestructuras y capital humano, o dicho de otra manera, más trabajo y mejor formación.

Se ha escrito recientemente que más de 400 empresas españolas de cierta entidad operan actualmente en Colombia, y lo hacen con una distribución de casi la mitad en servicios financieros, software, telecomunicaciones y tecnología, cerca de un tercio en externalización de las empresas nacionales, y un pequeño porcentaje en turismo, industria metalmeccánica, etc. Unas cifras muy alentadoras son los 20.000 millones de euros que España invirtió directamente en la región en 2014 y los 7.500 millones de euros en los seis primeros meses de este año, por lo que dicha inversión ha supuesto un aumento del 16% sobre el mismo periodo del año anterior.

Sin duda, las energías renovables y las grandes infraestructuras son los sectores industriales con mayor interés de inversión para las empresas españolas en Latinoamérica, y en el resto del planeta en general, aunque las que se dedican a estas últimas son de las que más podemos leer en los periódicos; OHL, Ferrovial, Iridium, Dragados, Sacyr o Acciona son ejemplos de lo aquí escrito. Actualmente, hay algunos proyectos en marcha de obra pública

en Colombia como carreteras, cables submarinos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos o conducciones de agua con el objetivo de estimular la demanda interna y amortiguar el parón económico. Pero es importante no ver a la infraestructura solamente como una solución de ingeniería a un problema de movilidad o acceso, sino que debe verse como un proyecto de desarrollo tecnológico donde lo aprendido e innovado en cada una de ellas puede aplicarse en muchos otros proyectos que le siguen. Como referencia, el Banco Mundial menciona que efectivamente el país tiene un retraso de más de 20 años en infraestructuras, particularmente en carreteras.

La solución a los problemas expuestos es ponerlos en positivo con el “aquí hay muchas oportunidades”, y de hecho el ambicioso programa “carreteras de cuarta generación 4G”, con una inversión cercana a los \$47 billones de pesos que deberán construir unos 8.000 kilómetros de vías, es un claro ejemplo. Esto, unido a las licitaciones portuarias y de ferrocarril, deberá conseguir que este programa sea capaz de disminuir los tiempos de tránsito y una gran rebaja del coste del transporte, desde los puntos de manufactura hasta los puertos de exportación, lo que unido al aumento del empleo que genere, supondrá un efecto muy positivo sobre el nivel adquisitivo de



Foto 2: Empresa de metal-mecánica (elaboración propia)



Foto 3: turistas en un parque temático (elaboración propia)

las personas y el PIB en la próxima década. Hay otros componentes de desarrollo a los que me gustaría nombrar como es el caso del turismo, que es actualmente la principal fuente de divisas de este precioso país, en el que con las cada vez mejores infraestructuras y condiciones de seguridad, llegarán cada vez más y más visitantes.

El café, el petróleo, las minas o las flores son otros ejemplos de exportaciones a incrementar gracias al empuje de la tecnología. Seguramente, por su importancia social, el elemento más crítico en el desarrollo actual del país es el de la agricultura, sector al que le acompaña un fantástica diversidad de climas excelentes, y en el que el Gobierno deberá saber coordinar y balancear, y esto desde luego debe ser cualquier cosa menos fácil, por un lado a las grandes empresas con poderosas cadenas logísticas que enfocarán sus suministros a las grandes urbes, con la agricultura rural, familiar y artesanal que tendrá que ser capaz de

conseguir buenos productos para introducir el mercado que le dote de un buen nivel de vida y un adecuado poder adquisitivo a esa enorme población rural. La agricultura es un reto especialmente singular, al ser la auténtica columna vertebral del país, así que la única solución es hacer frente a las dificultades y con mucha decisión, valentía e inteligencia, crear riqueza y mirar hacia adelante.

Además de las lógicas inversiones públicas que deben sacar adelante los grandes planes de desarrollo de infraestructuras, con sus consecuentes y anticipados componentes de I+D+i, se debe principalmente estimular la llegada de inversiones privadas y fortalecer la capacidad normativa que permita generar buenos proyectos. En este sentido, podemos destacar las más de cien zonas francas con tributación reducida para empresas inversoras o una serie de incentivos por sectores desde los gobiernos como, por ejemplo, son las excepciones fis-

cales del impuesto de la renta ante un proyecto de un hotel nuevo.

Y también, como no, la necesidad de una exquisita planificación y un adecuado monitoreo para conseguir que estos proyectos sean transparentes a la administración pública y sobre todo al ciudadano, que como en cualquier otro país cada vez desconfía más de la clase política. La idea es pasar de la lentitud al dinamismo y del ahora a la generación de nuestros hijos. Y ya que me he puesto a hablar de hijos, me llama la atención que la formación en esta área geográfica siempre ha tenido una prevalencia a sesgarse hacia las ciencias sociales más que hacia las ingenierías, y eso deberá cambiar. Debemos apoyar institucionalmente la educación politécnica y dotarla de los mejores recursos posibles, por

ejemplo, un pequeño apoyo en inversiones a la formación para la infraestructura digital favorece en un tiempo mínimo la aparición de mejores tecnologías y servicios que repercuten en gran medida en el bienestar de los ciudadanos.

Al igual que otros ejemplos que podríamos poner como la biotecnología o la nanotecnología, el desarrollo de las máquinas basado en la automática y la robótica es imparable, cada vez más estamos rodeados de máquinas que cada vez son mejores, más autónomas, que se relacionan de forma más personalizada, y ya todos vemos posible un carro sin conductor como ocurre cuando tomamos el metro en Madrid o nos subimos a un avión en Bogotá, donde los conductores sólo actuarán en “situaciones especiales”. Recuerdo que hace ya



Foto 4: Universidad de Manizales (elaboración propia)

bastantes años di una conferencia sobre vehículos sin tripular de uso particular, en la que los situaba en la década de 2020 al 2030, pero la actualidad nos dice que ya están funcionando como taxis en Singapur y su comercialización a nivel mundial es realmente inminente. Me gusta la cita del colombiano José David Peroza “el último piloto ya ha nacido”. Aquí ocurrirá lo mismo que en le resto del planeta, y la automática y la robótica cambiarán nuestra manera de vivir, así, estas aplicaciones de robótica implicarán cambios sociales como que no tengamos coche propio, sino un servicio que te lleva, lo pagarás de algún modo y siempre estarán disponibles. Las innovaciones continuas en este campo tecnológico irán provocando nuestras consecuentes adaptaciones de comportamiento y conducta personal. El cambio social con la expansión de los móviles o celulares es un ejemplo muy claro de esto.

Otro frente que tenemos abierto en Colombia es la necesidad de mejorar las colaboraciones Universidad-Empresa. Si lo particularizamos, por ejemplo, a la ciudad de Manizales en el eje cafetero, nos encontraremos con Universidades como la Nacional, la de Caldas o la Católica, que tienen un componente investigador elevado al que debemos saber vertebrar en el tejido empresarial local y departamental de metalmecánica o el agrícola. Si nos vamos a otra ciudad, radicalmente distinta, como puede ser Cartagena de Indias, tenemos también buenas Universidades que deben tener un enfoque empresarial muy distinto, dirigido hacia los astilleros o hacia el turismo, y esa es la idea a transmitir, la necesidad de una buena formación específica que nos acerque, en cada caso, la Universidad a la empresa y viceversa. Particularmente, considero más que necesaria la creación de sistemas de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva, que desarrollen unas estrategias sectoriales eficaces de transferencia de conocimiento, lo que

deberá redundar en su papel de tractor de la innovación en cada zona del país, para conseguir que Universidades y empresas sean generadoras de recursos, productos, patentes y en general, el desarrollo de su área geográfica de influencia. Estos sistemas de vigilancia serán una herramienta fantástica para los organismos que deben colocar recursos públicos como pueden ser las Cámaras de Comercio locales y regionales.



Foto 5: casa de Cartagena (elaboración propia)

Otro tema del que no debemos dejar de hablar es que un país innovador debe basarse en suprimir los proteccionismos, quitar las barreras, asumir los tratados internacionales, crear una industria con músculo productivo y eficiente, dotando a las Universidades con los recursos necesarios para mejorar la formación y ser capaz de crear un sistema que permita sacar adelante infraestructuras y multitud de programas de investigación, desarrollo e innovación. Respecto a las empresas, cada una es un mundo, y por ejemplo si volvemos a centrarnos en Manizales, hay estupendas empresas de biotecnología, metalmecánica o de software, con estrategias de innovación permanentes. He oído en Caldas en repetidas ocasiones la necesidad de mejora de sus infraestructuras para tener empresas más competitivas, disponer de un aeropuerto internacional o ver terminada la vía 4G Manizales-Honda-Villeta que le acercará a Bogotá. Y aunque eso es así, desde mi punto de vista, el mayor desarrollo vendrá del Pacífico, que es el gran olvidado en las inversiones actuales.

Qué decir de Cartagena de Indias, sus astilleros, la refinería, su turismo, etc., sus empresas son de primera línea, pero la creación de un superpuerto de contenedores o una vía de tren de alta velocidad que la una con Bogotá la dotará de un escalón en su generación de riqueza.

Como ingeniero naval, al hablar de este país de enormes recursos naturales, no puedo dejar de hablar de uno de los mayores potenciales de crecimiento como es nuestro sector naval, dado que nos encontramos muy cerca del Canal de Panamá y tenemos acceso a ambos océanos, esta localización le empujará a ser una pieza clave en el enorme negocio del tráfico marítimo mundial. No estamos hablando sólo de astilleros, estamos hablando también de fletes, seguridad marítima, oficinas de di-

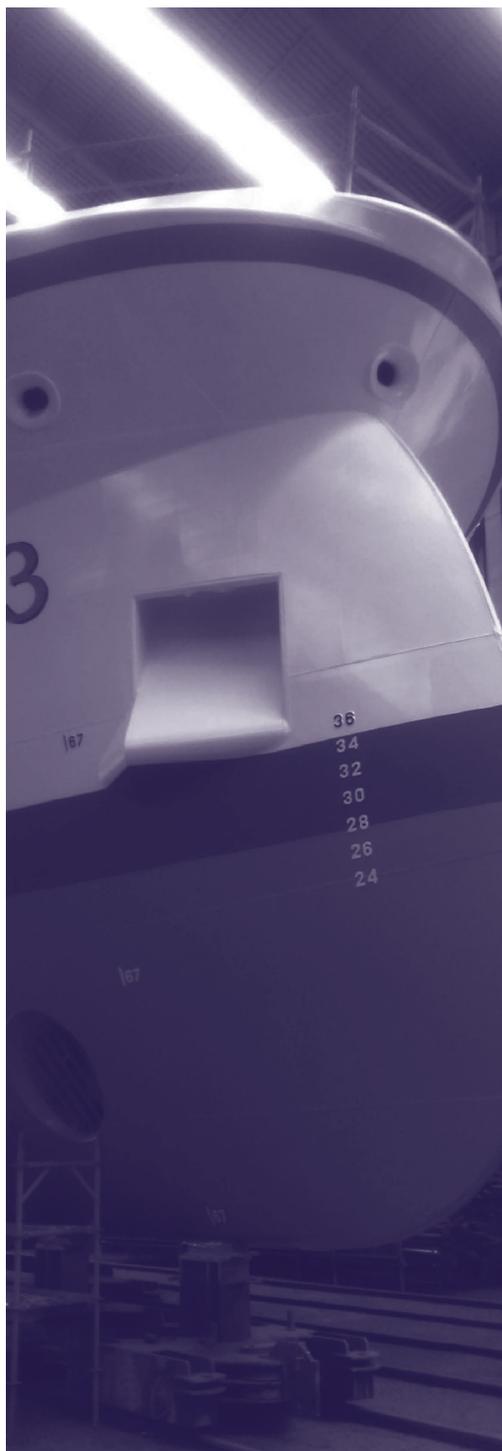


Foto 6: proa del buque oceanográfico de la ARC "Roncador" (elaboración propia)

seño, ingeniería off-shore, medioambiente, drones, realidad virtual, TICs, suministro de equipos y servicios, mantenimiento, ingeniería de puertos, logística, aseguradoras, sociedades de clasificación y un largo etcétera de actividades mercantiles que giran alrededor de este mundo tan globalizado.

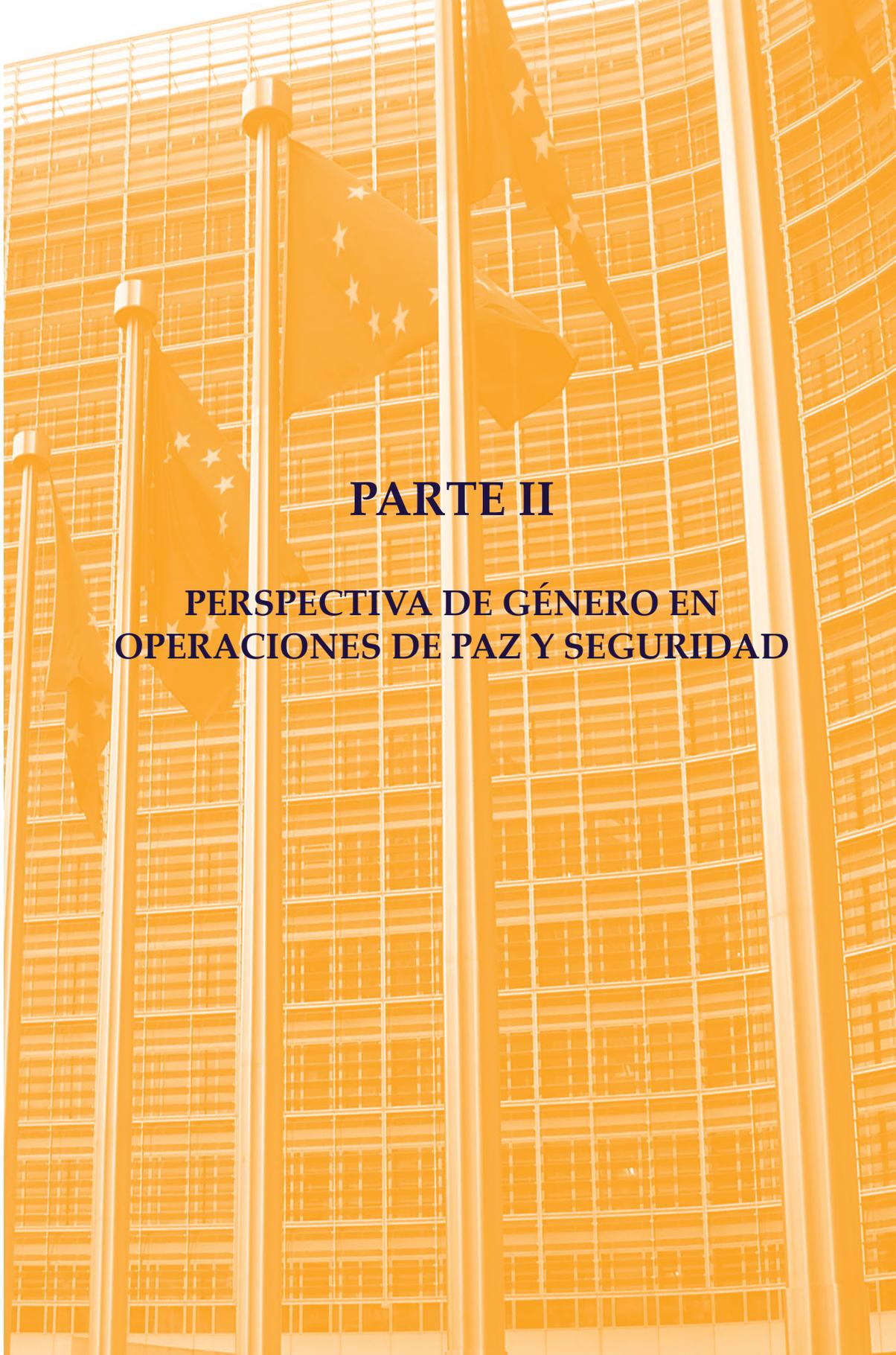
Ya hemos dicho que la innovación debe basarse en avanzar en la apertura de la economía, hacerla más productiva, con más músculo, aumentando la capacitación en ingenierías, mejorando las relaciones del tejido productivo administración-empresa-universidad en base a la transferencia de tecnología y al fomento de programas

de investigación y desarrollo que generen puestos de trabajo cualificados, buenos productos tecnológicos y un poder adquisitivo que redunde en toda la población, especialmente en la más humilde.

Y aquí, desde cualquier ciudad como Manizales o Cartagena, ejemplos de ciudades que deben ser parte del motor industrial del país, donde hay muy buenas oportunidades de desarrollo sostenible, único cambio realista hacia el crecimiento y la creación de empleo, como cualquier español que se siente en Colombia como en casa, estamos poniendo nuestro granito de arena desarrollando programas de formación para que todo esto ocurra.







PARTE II

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OPERACIONES DE PAZ Y SEGURIDAD



LA VIOLENCIA SEXUAL EN LOS CONFLICTOS ARMADOS: UN MARCO JURÍDICO EN EVOLUCIÓN

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

Introducción

La violencia sexual constituye, aún en nuestros días, una manifestación añadida de los sufrimientos infligidos en los conflictos armados. Si las manifestaciones históricas de este tipo de agresiones se remontan a tiempos inmemoriales, lo cierto es que la Comunidad Internacional camina actualmente en la senda de luchar de forma efectiva contra este tipo de crímenes. La demoledora realidad que se transmite en las informaciones concernientes a estos actos en el marco de los conflictos ponen de manifiesto las espantosas dimensiones que adquiere con frecuencia¹, y acucia a la promoción de las normas jurídicas sobre la persecución de estas conductas y el recurso a los medios jurisdiccionales que garanticen su aplicación.

Es evidente que de forma principal son las mujeres y las niñas quienes constituyen las víctimas principales de estos crímenes. Y lejos de constituir acciones aisladas no premeditadas, o una consecuencia más de la violencia con que se manifiestan los conflictos, reiteradamente son expresión de una "táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que

la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades"². Sin embargo, no podemos olvidar que esta violencia también se manifiesta sobre hombres y niños. Aunque ciertamente su incidencia sea cuantitativamente menor, y frecuentemente aparezca silenciada por el contexto social en que se producen, quedan constatadas actuaciones de esta naturaleza destinadas a ejercer la dominación o como formas de tortura practicadas por grupos combatientes o gubernamentales³.

Con todo, debe reconocerse el importante avance que constituye la identificación de la violencia sexual desarrollada durante los conflictos armados como un problema asociado estrictamente a la seguridad internacional, especialmente cuando concierne a las mujeres y a las niñas⁴. Sin duda, ello debe ser puesto en relación con una transformación de las percepciones mantenidas sobre los problemas asociados a estas formas de violencia, pues trasciende su tradicional concepción como manifestaciones de una categoría más amplia que constituyen los crímenes contra la población civil, para introducirse una formulación más específica que aprecia a la víctima femenina bajo una categoría propia⁵.

De este modo, la aproximación a la violencia sexual en los conflictos armados presenta una sobresaliente interrelación de ámbitos de regulación internacional por confluir normas de Derecho Penal internacional y normas sobre reconocimiento y protección de los Derechos Humanos, pero sobre los que se ciernen también acciones que asocian estos comportamientos punibles con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Todas estas dimensiones confluyen, bajo técnicas diferentes, en la mejora de la prevención y sanción de las conductas que se asocian a la violencia sexual.

Es en el ámbito jurídico penal internacional donde se han observado las primeras manifestaciones más completas de la voluntad de la Comunidad Internacional por dotarse de instrumentos para luchar efectivamente contra estas formas de violencia en los conflictos armados. Así, en una secuenciación cronológica, podemos hacer notar la evolución de la criminalización de la violencia sexual en los conflictos armados desde los pasos tímidos dados en las primeras manifestaciones de una jurisdicción penal internacional, acompañado de una importante evolución de las normas de Derecho Internacional Humanitario; pero no será hasta transcurridos muchos años cuando empiecen a concretarse una protección efectiva a través de los tribunales penales internacionales ad hoc, hasta su definitiva inserción en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

1.- Las primeras manifestaciones de una justicia penal internacional sin persecución de la violencia sexual

Las primeras manifestaciones de una justicia penal internacional se producen con la constitución del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Orien-

te, establecidos para el castigo de los responsables de las violaciones de las leyes y las costumbres de la guerra. No obstante, acorde con el estadio de desarrollo del Derecho Internacional, en las normas que se dispusieron no se contempló expresamente la persecución de actos de violencia sexual cometidos contra las mujeres. Ello no fue obstáculo, por otra parte, para que durante sus actuaciones se constatará la existencia de estas formas de violencia, particularmente en diferentes informes que testimoniaban la comisión de actos de violación, esterilización forzosa, abortos forzados, mutilaciones sexuales o la esclavitud sexual.

Es revelador que en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg no se incorporara mención alguna a los crímenes de naturaleza sexual. A pesar de que era conocida la comisión de los mismos al final de la Segunda Guerra Mundial, el silencio mantenido en estas normas se vio reflejado en unos resultados en los que se comprueba que no fue perseguido ningún acto de esta naturaleza de forma singular, ni se dictó ninguna condena por ello a sus autores. Como se ha señalado con cierta frecuencia⁶, esta situación refleja la silente actitud de un órgano jurisdiccional que demostró escaso interés por las investigaciones de ciertos hechos, dejándolos en buena medida invisibles para la historia.

Las bases normativas para la actuación de este Tribunal parten del presupuesto de que en el Estatuto acordado en 1945 no quedaba contemplado de forma expresa ningún tipo de crimen sexual⁷. Y a pesar de la posibilidad de que pudiera haber sido incardinados en el amplio concepto de crímenes contra la humanidad, lo cierto es que la ausencia de persecución de estos abominables actos debe ser contextualizada en un momento histórico en el que la Sociedad Internacional aún no había tomado conciencia de la entidad de la violencia

sexual, y se concebía como una consecuencia inevitable de los conflictos.

Pero esta afirmación tan general decae cuando se analiza el ejercicio de su función jurisdiccional por el Tribunal de Tokio. Al igual que en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, el Estatuto rector de este Tribunal para el Lejano Oriente contemplaba un conjunto de conductas sometidas a su competencia con una amplia equiparación⁸, manteniendo algunas diferencias significativas en relación con las normas procesales y de actividad probatoria.

La contribución de este Tribunal a la incorporación de la violencia sexual al Derecho Internacional Penal es destacable, toda vez que, aun careciendo de fórmulas singularizadas, permitió incorporar a las acusaciones contra los imputados los actos de violación bajo su consideración de vulneraciones de las leyes y costumbres de la guerra (art. 5, clase B del Estatuto) y como crímenes contra la humanidad (art.

5, clase C del Estatuto). Las condenas impuestas a los Generales Matsui y Toyoda, al Comandante Shunroku Hata, así como al que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de Japón, Hirota, expresaron su culpabilidad por los actos de violación cometidos por sus subordinados en la masacre de Nanking, teniendo conocimiento de los mismos y no habiendo realizado ninguna acción para detenerlos de forma eficaz.

Ahora bien, aun admitiendo el avance significativo de estas primeras aproximaciones, resulta inexplicable que el Tribunal ignorara los actos de esclavitud sexual al que fueron sometidas las llamadas “Comfort Women”; procedentes de varios países asiáticos, aunque mayoritariamente de Corea, fueron confinadas por las fuerzas japonesas al objeto de someter a ingentes cantidades de mujeres a estas prácticas⁹.

No obstante, y como aportación general a la construcción histórica del Derecho internacional penal, se perfila por primera vez después de la Segunda Guerra Mun-



dial la atribución de responsabilidad a un alto mando por actos cometidos por sus subordinados. Ha de traerse a colación la condena impuesta al General Tomoyuki Yamashita, a quien se imputa ante la Comisión Militar Americana de Manila la culpabilidad y la responsabilidad por actos de asesinato y violación realizados por fuerzas bajo su mando; y aunque no quedara probado que tales actos fueran ordenados por una autoridad militar, su responsabilidad se deduce de no haber realizado ninguna actuación destinada a investigarlos y controlarlos¹⁰. Esta práctica de tribunales de composición y origen no internacionales se puede completar con el Tribunal Militar de Batavia, destacable en la medida en que fue constituido para perseguir actos de violación, esclavitud sexual y prostitución forzada cometidos por miembros del ejército japonés en Indonesia sobre mujeres holandesas¹¹.

Con todo, siendo destacable esta práctica incipiente, los frecuentemente denunciados silencios que encierra no pueden ser descontextualizados de un modelo normativo internacional pendiente de transformación que facilite, por una parte, la atribución de responsabilidad penal a los individuos a través de normas internacionales y su justiciabilidad desde instancias puramente internacionales¹² y, por otra, precise suficientemente desde una caracterización estrictamente penal los comportamientos que han de ser objeto de persecución y sanción.

2.- Los Tribunales penales internacionales ad hoc: La introducción de su persecución

Sin desconocer la existencia de graves episodios de violencia sexual en conflictos posteriores a la Segunda Guerra Mundial¹³, lo cierto es que la Comunidad Internacional no les ha prestado una

atención singularizada hasta tiempos relativamente recientes. No obstante, en el Derecho Internacional Humanitario se han introducido progresivamente normas destinadas a garantizar el respeto por un trato adecuado a la población civil en los conflictos armados, y especialmente a proteger a las mujeres bajo la perspectiva de la protección del honor. Así se dispone en el artículo 27 de la IV Convención de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, en cuya virtud "Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor"¹⁴.

A pesar de que son importantes las menciones dispuestas en el Derecho Humanitario, permanece aún distante una definición precisa y específica de los actos que constituyen violencia sexual y, además, no habilita los medios necesarios para dotar de efectividad a tales normas en relación con comportamientos individuales, más allá de obligaciones genéricas de los contendientes.

Esta situación se transforma con la aparición de los tribunales penales internacionales, que se constituyen con la finalidad de someter a una jurisdicción penal a los responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario en determinados conflictos que han sacudido de una forma especialmente intensa a la Sociedad Internacional de finales del siglo XX. Y así, la entidad y atrocidad de ciertas actuaciones desarrolladas en los conflictos de la antigua Yugoslavia y de Ruanda impulsaron la constitución de sendos tribunales penales.

La institucionalización por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del *Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia* (TIPY)¹⁵ y del *Tribunal*

*Internacional Penal para Ruanda (TIPR)*¹⁶ se promueve sobre la base de informes en los que se pone de relieve la realización de masivas violaciones del Derecho Internacional, incluidos crímenes sexuales especialmente graves¹⁷. El indudable impulso que ello supone para la conformación del Derecho internacional penal tiene una de sus manifestaciones relevantes en la persecución efectiva de los crímenes asociados a la violencia sexual. Esta apreciación queda motivada por la introducción de la violación entre los crímenes que por su especial gravedad han de ser perseguidos por estos tribunales, en tanto que se considera como un crimen de lesa humanidad¹⁸.

Ciertamente, a pesar de que la evolución del Derecho Internacional Penal es sobresaliente a partir de la constitución de estos tribunales, subyace la dificultad de identificar de forma autónoma ciertos actos, lo que obliga a fundamentar su persecución en las normas prohibitivas contenidas en el Derecho Internacional Humanitario. Y así, los Estatutos de estos tribunales *ad hoc* contienen una remisión a ciertos actos que constituyen una violación grave de los Convenios de Ginebra de 1949 y a las leyes o usos de la guerra¹⁹. Como se ha señalado entre los analistas, la remisión a incumplimientos grave goza de una afortunada inconcreción que facilita una interpretación suficientemente expansiva que permita dotar de la mayor protección posible a las personas protegidas por los Convenios de Ginebra²⁰. Ello ha permitido que la persecución efectiva de los crímenes de este tipo se haya producido, no tanto sobre la base de la violación tipificada singularmente, sino fundamentado en la vulneración grave de las normas de Derecho internacional a las que remite, ya esté construido sobre un soporte convencional o consuetudinario. Pero su delimitación, en tanto que tiene la consideración de crimen contra la humanidad, requiere que los actos sean realizados en el marco de un

ataque generalizado o sistemático dirigido contra la población civil²¹.

Un primer caso revelador de esta situación lo constituye el asunto *Dusko Tadic*, a quien inicialmente se acusaba directamente de la participación en actos de violación y violencia sexual; sin embargo, la fiscalía a lo largo del proceso reorienta las acusaciones para incardinarlas en la comisión de crímenes de guerra contemplados en los arts. 2 y 3 del Estatuto del TIPY. El Tribunal emite una sentencia condenatoria que reconoce al acusado como culpable de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, siendo reseñable que en los mismos se incorporan actos de violación y otras formas de violencia sexual²². Es especialmente relevante que estas acciones no han de constituir hechos aislados en el marco de un conflicto, sino que deben ser comprendidas como elementos que constituyen una auténtica campaña de terror contra la población civil.

Con posterioridad, este mismo Tribunal se pronuncia reconociendo que determinados actos identificables como violaciones pueden constituir un crimen de tortura contenido en los arts. 2 y 3 de su Estatuto. Como se sabe, los Convenios de Ginebra no contemplan las agresiones sexuales expresamente, pero algunos actos cometidos en el campo de prisioneros de *Celebici* fueron considerados como tortura cuando se ha producido la violación reiterada de una mujer detenida. Subraya el pronunciamiento que los dolores y sufrimientos físicos y psicológicos que estas acciones ocasionan se ven agravados cuando la víctima es una mujer, por las condiciones socioculturales en que se ve inmersa, lo que provoca que los sufrimientos psicológicos de la víctima perduren en el tiempo. Además, enfatiza que estos actos de violencia sexual cometidos por el agente de un Estado, o cuando éste induce a su realización o simplemente los consiente, no son concebi-

bles sin una voluntad de castigo, coerción, discriminación o intimidación²³.

Más progresiva se manifiesta la jurisprudencia emanada del Tribunal para la antigua Yugoslavia al abordar un caso de violación durante el desarrollo de un interrogatorio, siendo estos hechos los únicos que se encausan ante el Tribunal, atribuyéndose a Furundzija la realización de actos de tortura y atentado contra la dignidad de la persona. En la sentencia se declara que la violación constituye un atentado contra la dignidad de la persona contemplado en el art. 3 del Estatuto, pues constituye una vulneración de las Convenciones de Ginebra; además, confirma la vinculación de estas formas de violencia con la tortura²⁴.

Ahora bien, aun siendo positiva esta evolución, no se ocultan las limitaciones de los instrumentos normativos para perseguir los actos de violencia sexual al tomar elementos de definición complejos que, en la práctica, requieren una interpretación del Derecho Internacional Humanitario y las disposiciones que configuran la gravedad de los actos. No obstante, se avanza en la construcción de conceptos que contribuyen a una mejor identificación de las conductas punibles en los conflictos armados. Además, en esta sentencia se añade un importante aspecto en relación con la autoría de los actos de tortura, pues considera que son atribuibles no sólo a quienes actúan como agentes de un Estado, sino también a otros agentes que, sin actuar como sujetos privados, operan como órganos de otras entidades²⁵. Ello apunta a una formulación más amplia de los actos, pues pueden ser extendidos a miembros de grupos irregulares que, como en el caso de la antigua Yugoslavia, gozaron de ciertos apoyos tácitos por parte de miembros de su ejército.

La actividad de este Tribunal se completa, bajo esta breve descripción evoluti-

va, con el tratamiento de un caso en el que se atribuía a los acusados la comisión de crímenes de lesa humanidad por actos de violencia sexual sistemática contra mujeres. Las actuaciones de grupos armados contra mujeres consideradas “no-serbias” en la municipalidad de *Foca* fueron enjuiciados por someterlas a tratos inhumanos y degradantes, además de a torturas. El Tribunal considera que se produjeron violaciones de las leyes o usos de la guerra al practicar actos de tortura y violación, y crímenes contra la humanidad por la práctica de torturas, violaciones y someter a esclavitud a las detenidas, lo que constituye una vulneración grave de los Convenios de Ginebra y, por ello, incardinables en el art. 5 del Estatuto²⁶. Conviene destacar este pronunciamiento porque se trata de la primera ocasión en que las víctimas de la violencia sexual son exclusivamente mujeres y porque se plasma con nitidez la calificación como crímenes de lesa humanidad, por constituir una campaña sistemática y de grandes proporciones de este tipo de violencia contra un grupo de civiles.

En el estudio de los Tribunales *ad hoc*, debe evocarse también la jurisprudencia sentada por el TIPR, órgano que por sus características parece especialmente orientado a las singularidades del conflicto que dio lugar a su constitución²⁷. Ha sido este Tribunal el primero en abordar la relación entre los actos de violencia sexual y el genocidio. La acusación sobre Jean Paul *Akayesu* de haber cometido actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, así como haber tenido conocimiento y facilitado la realización de actos de violencia sexual, constituye el origen de un pronunciamiento de especial importancia en la construcción del Derecho Internacional Penal. Ciertamente, no resulta en términos jurídicos sencilla la vinculación entre las agresiones sexuales y el genocidio, porque el Estatuto de este Tribunal contempla una definición acorde con lo dispuesto en

la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio de 1948, en la que se contempla la intencionalidad de “destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”²⁸. No existe mención alguna a que la destrucción de un grupo pueda fundarse en motivos de género, algo que resulta comprensible en el contexto histórico de postguerra mundial, pero cuya evolución ulterior parece constreñida por la ominosidad de unos actos sobre los que se apunta una interpretación ciertamente estricta. Sin embargo, los diferentes testimonios que se han ido aportando para el estudio de los acontecimientos ocurridos en 1994 en este país africano ponen de manifiesto con suficiente nitidez que la violencia sexual que allí se conoció no puede ser separada del genocidio.

Aun con estas dificultades originarias, el TIPR concluye de forma contundente que determinados actos de violencia sexual pueden quedar enmarcados en los elementos que constituyen una campaña de genocidio²⁹. En una sentencia que aborda con profusión los caracteres fundamentales de este delito, se concluye que la violación y los actos de violencia sexual constituyen un acto de genocidio cuando tienen como propósito específico destruir total o parcialmente a un grupo determinado, en el caso los tutsi. Y reconoce que estas violaciones tienen como efecto destruir física y psicológicamente a las mujeres de esta etnia, su familia y su comunidad. Esta violencia formaba parte de un proceso de destrucción dirigido específicamente contra las mujeres tutsi y contribuye a la destrucción del grupo como tal³⁰.

Pero junto a la identificación de esta intencionalidad (*mens rea*), el Tribunal desgrana la atribución del mismo a *Akayesu*, responsable de la comuna de Taba, considerando su culpabilidad por tener conocimiento de la comisión de estos actos en los

locales de la comuna o en sus proximidades, donde eran trasladadas con el objetivo de violarlas, quedando probado que ordenó, indujo, cooperó y aprobó estos actos³¹.

En similares términos se expresa el Tribunal en el asunto *Musema*, quien ostentaba un puesto directivo en una industria, al que se atribuye la comisión de actos de violencia contra individuos tutsi e incitado a sus empleados a hacer lo mismo, y que es considerado culpable por la violación de una joven tutsi, incardinando esta acción en un delito de genocidio por formar parte de un plan sistemático de utilizar la violencia sexual para destruir como tal al grupo al que pertenecía la mujer³².

Con todo, a pesar de la indudable importancia que tienen estos tribunales y la evidente influencia sobre la configuración progresiva del Derecho Internacional Penal, lo cierto es que aún se puede apreciar en ello importantes carencias que restan eficacia a la protección frente a la violencia sexual en los conflictos armados³³. Y es particularmente relevante la necesidad de disponer los medios para que la efectividad de la justicia penal se complete con acciones que impidan que la lentitud con que se producen las detenciones de los acusados constituya una desprotección para las víctimas, o las dificultades constatadas de acceder a ciertos testimonios fundamentales sin garantizar una seguridad suficiente que impida el temor a eventuales consecuencias en el seno de las comunidades donde se han producido los actos de violencia³⁴.

3.- La Corte Penal Internacional y la consolidación de los crímenes de violencia sexual

La experiencia de los tribunales ad hoc constituye, sin duda alguna, un avance sobresaliente en la persecución de los actos de violencia sexual mediante modelos

jurisdiccionales internacionalizados, cuya eficacia y limitaciones ponen de relieve las insuficiencias de la regulación internacional³⁵. Ciertamente, ésta constituye el reflejo de la posición general de la Sociedad Internacional, que no había manifestado un interés particularizado por esta materia hasta el momento. Pero también existen carencias de orden institucional destacables que hagan posible el ejercicio de esta jurisdicción con un alcance universal. Por esta razón, y en ausencia de normas que expresamente contemplaran en sus Estatutos los crímenes de violencia sexual perseguibles, ha debido acudirse a la interpretación del contenido de los crímenes de guerra para encauzar los mismos en las prohibiciones contenidas en los Convenios de Ginebra sobre la práctica de la tortura, los tratos inhumanos o la causación deliberada de grandes sufrimientos; o incluso, considerar la violación como un crimen de genocidio cuando ésta tiene como finalidad la destrucción de un determinado grupo étnico. Esta es la práctica jurisprudencial seguida en su seno, tal y como se ha descrito con anterioridad.

La constitución de la Corte Penal Internacional pone fin a esta situación. Hasta su creación³⁶, no encontramos en el ordenamiento internacional normas que contengan una categoría autónoma de crímenes de naturaleza sexual suficientemente detallados y especificados que sean configurados entre los comportamientos especialmente graves que deben calificarse como crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. Ahora bien, debe tenerse presente que en buena medida la catalogación dispuesta de tales conductas internacionalmente perseguibles, así como otros tipos en los que pueden ser insertados actos de esta naturaleza destinados a proteger la integridad física, constituyen la expresión de normas de Derecho consuetudinario asentadas. Incluso podría aventurarse, como se ha señalado en algunos posicionamientos doctrinales, que las prohibiciones contenidas en estas normas sobre la violencia sexual en los conflictos armados pudieran tener los caracteres de una norma de *ius cogens*³⁷, que al menos sobre ciertos crímenes ha sido reconocido en la jurisprudencia³⁸.



Ha contribuido de forma importante a la conformación normativa de la caracterización de la violencia sexual como crímenes internacionales la decidida acción de la Comunidad Internacional, especialmente convirtiendo su persecución efectiva en un elemento de preocupación central y constante. Así lo ha expresado con reiteración el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con posterioridad a la creación de la Corte y, por ejemplo, la Resolución 1325 anima a los Estados a respetar las obligaciones en situaciones de conflicto, especialmente frente a la violencia sexual ejercida sobre mujeres y niñas³⁹. Más concretamente, el Consejo de Seguridad pone de relieve la asociación entre las acciones de violencia sexual y su utilización en el desarrollo de los conflictos como una auténtica arma de guerra, exigiendo de forma reiterada la adopción de medidas adecuadas de prevención y su persecución efectiva⁴⁰. Incluso al margen de la estructura institucional de las Naciones Unidas, también desde otras instancias internacionales se ha promovido de forma nítida la necesidad de combatir estas formas de violencia, contribuyendo así a expresar de forma amplia la voluntad por avanzar en su erradicación⁴¹.

En todo caso, es inexcusable subrayar que los avances que se vienen anunciando quedan incardinados fundamentalmente en los conflictos armados, sean internacionales o internos. Con meridiana claridad se expresa en la Resolución 2106, en la que el Consejo de Seguridad "Afirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como método o táctica bélicos o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar y prolongar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales". Por esta razón, las medidas que se adopten para la prevención de tales actos tendrán eficacia en un contexto

de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en las que ya es ineludible la necesidad de que participen mujeres en la adopción y ejecución de las mismas⁴².

Pero ello tiene una incidencia nítida en la caracterización de los crímenes que son objeto de persecución, pues aunque son comportamientos que afectan de forma directa a personas individualmente consideradas, existe una dimensión ampliada que extiende su lesividad al conjunto de la comunidad en que se realizan. Y así, bajo una concepción jurídico-penal, en la doctrina se ha señalado que los crímenes de violencia sexual están destinados a proteger bienes jurídicos colectivos, como es la paz y la seguridad internacional, junto a otros bienes claramente individualizables como son la integridad física o psíquica de la persona, el honor y la autodeterminación sexual de la víctima⁴³.

Con todo, el Estatuto de la CPI constituye una expresión de la evolución del Derecho Internacional Penal que responde a una concepción ampliamente debatida en el proceso de negociaciones que se siguió durante su elaboración. Su puesta en aplicación ha supuesto no sólo la especificación del conjunto de crímenes perseguibles por la Corte, sino que, en relación con la violencia sexual, ha producido importantes avances en relación con las medidas de protección, la participación, la cooperación y la rehabilitación de las víctimas. Sobre este particular, es importante subrayar que se han dispuesto normas de procedimiento y prueba que facilitan la persecución de estos crímenes, animando así a la participación en los procesos y protegiendo a las víctimas; asimismo, se ha previsto el asesoramiento y asistencia a los testigos⁴⁴.

Como se ha señalado, el Estatuto de Roma ha identificado por primera vez ciertas conductas en disposiciones de naturaleza penal que constituyen violencia sexual,

incardinándolo entre los crímenes contra la humanidad (art. 7.1g) y entre los crímenes de guerra (art. 8.2.b) xxii) y art. 8.2e) vi). De su lectura se desprende que expresamente se ha establecido un conjunto de actos punibles como son la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.

Es importante tener presente que tales crímenes aparecen definidos en forma idéntica, prescindiendo de que se trate de crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. Su especificación se hace, por disposición expresa del Estatuto de Roma, mediante la remisión a los Elementos de los Crímenes que ha adoptado la Asamblea de Estados parte por mayoría de dos tercios⁴⁵, pero que constituye un instrumento interpretativo fundamental. No es éste el lugar adecuado para una descripción general sobre los diferentes caracteres que definen los crímenes internacionales de naturaleza sexual, cuyos perfiles fundamentales se encuentran insertos en los mencionados Elementos de los Crímenes, pero en cuya concreción resulta de especial importancia la jurisprudencia emanada de los Tribunales constituidos para la persecución de crímenes en la antigua Yugoslavia, en Ruanda y en Sierra Leona. Es importante tener presente que la pluralidad de instancias y órganos internacionales que han conocido sobre estas materias no ha concluido, como en algún caso se aventuraba, en la generación de problemas asociados a la fragmentación del Derecho internacional penal; antes al contrario, podría concluirse que ha contribuido a dotar de una construcción ampliada a este sector que se nutre de las argumentaciones jurídicas sólidas que motivan sus decisiones⁴⁶.

No obstante, debe excepcionarse de tal evolución interpretativa al embarazo forzado, sobre el que sí se ha producido una

definición auténtica desde el propio Estatuto de la CPI⁴⁷. Obviamente, se trata del único crimen que, por su propia naturaleza, sólo es aplicable a víctimas femeninas. Ello apunta a que, con la excepción señalada, los crímenes de violencia sexual no han tomado en consideración para su definición el género de la víctima ni del autor⁴⁸.

A estos efectos, debe tenerse presente que en el proceso de negociaciones que concluyeron el Estatuto de Roma se expresaron numerosas opiniones destinadas a introducir una protección particularizada de las manifestaciones de estos crímenes en relación con las mujeres⁴⁹. Las posiciones reticentes de algunos Estados ha propiciado el consenso sobre fórmulas que consideran innecesaria una regulación que contenga una perspectiva diferenciadora, y que encuentra su reflejo normativo general en la precisión del concepto de género⁵⁰. Ciertamente, la especificación del concepto de género que se ha debatido no constituye una cuestión pacífica en el propio orden jurídico internacional, plagado de normas en las que subyacen componentes de índole cultural anclados en formulaciones sociales que están en transformación; sin embargo, estos debates no resultaban intrascendentes en relación con la evolución del Derecho Internacional Penal. Precisamente la introducción en el Estatuto de Roma de normas relativas al género⁵¹, aun detallado interpretativamente, tiene una relevancia significativa, pues su interpretación por los órganos jurisdiccionales internacionales antecedentes facilitó la persecución de algunos crímenes en los que están presentes características sexistas y facilitará, en determinadas circunstancias, la participación de las víctimas y la protección de los testigos⁵².

Ahora bien, no debe desconocerse que la concepción expresada no queda cerrada a una evolución interpretativa fundada en la persecución de un grupo o colectivo

dad por motivo de género, que contempla el art. 7.1.h) en relación con los crímenes contra la humanidad, pero también en relación con las medidas que puede adoptar el Fiscal en aplicación de los art. 54.1 y la protección de víctimas y testigos dispuesta para la Corte en el art. 68.1⁵³. En este sentido, es importante que en el Estatuto se hayan incorporado disposiciones que podrían completar la estructuración de la Corte de forma orientada a la persecución de crímenes que tienen como víctimas a las mujeres. Así, se ha establecido que para la composición de la Corte se tome en consideración que la formación jurídica de sus componentes esté cualificada en los temas concretos que se le someterán, incluidos particularmente los referidos a la violencia contra las mujeres⁵⁴; y este campo de especialización ha sido especificado también de forma particular en relación con las funciones del Fiscal, quien podrá nombrar asesores para los asuntos afectados por este tipo de violencia⁵⁵.

En esta perspectiva, tal vez una de las disposiciones más progresivas que puedan facilitar una protección progresiva en las cuestiones referidas al género se encuentra en el art. 21, en el que se establece el Derecho aplicable por la Corte, en cuyo apartado 9 se ha dispuesto que la aplicación e interpretación de estas normas debe ser compatible con los derechos fundamentales que se reconocen en el ordenamiento internacional, sin que pueda establecerse distinción alguna, entre otras causas, por razón de género. Y no es vano recordar, que en el concepto de discriminación contra la mujer se puede entender comprendida “la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad”⁵⁶.

Siendo la persecución efectiva de los crímenes contra las diferentes formas de violencia sexual un avance sobresaliente, no es menos relevante la inclusión en el Estatuto de Roma de ciertas normas que están destinadas a la reparación sobre las víctimas de violencia sexual. Se trata de un orden material que constituye una innovación significativa, pues facilita la especificación de ciertas potestades de la Corte para establecer principios que se aplicarán tanto a la reparación de las víctimas como de sus causahabientes, que incluye la restitución, la indemnización y la rehabilitación⁵⁷. Debe ser considerado un hito de gran entidad que contrasta con las reticencias tradicionales que se han producido en este campo de la reparación. Así lo demuestra uno de los exponentes más vergonzantes que se han conocido tras la Segunda Guerra Mundial por la resistencia de Japón a reconocer su responsabilidad sobre la explotación sistemática de mujeres procedentes de países del sudeste asiático en los “centros de solaz”. El tímido reconocimiento de la situación en 1993 dejó pendiente la conclusión de acuerdos para la reparación de los daños sufridos por estas “mujeres de confort”, que no fue celebrado hasta 2015 con Corea del Sur, por el que se pedían disculpas por estos hechos y se constituiría un fondo de compensación a las supervivientes⁵⁸.

Ciertamente, la reparación constituye un aspecto de importancia fundamental en el orden jurídico internacional, especialmente significativa cuando la obligación de reparar surge por la violación de derechos humanos reconocidos en normas internacionales. Así, son numerosas las normas, ya sean de alcance regional o universal, que en este sector contemplan el reconocimiento del derecho a una reparación. Una de sus expresiones más depuradas puede encontrarse en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas

internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones⁵⁹, en los que se incorpora una concepción de la reparación que incluye algo más que la estricta reparación de los daños por medios indemnizatorios, para comprender otras formas como la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

En esta línea, la reparación introducida para los crímenes sometidos a la CPI presenta unos caracteres acordes con unos objetivos ampliados, que trasciende la individualidad de los daños pues conjuga en la Corte una función punitiva y una función restaurativa⁶⁰. Pero su especificación no resulta, *a priori*, tarea sencilla. Ha sido la propia Corte la que ha analizado con amplitud y flexibilidad las normas contenidas en el Estatuto y su Reglamento en un intento meritorio por incorporar un conjunto de medidas en el concepto de reparación que presenta una variedad sobresaliente, destinada a comprender el conjunto de violaciones de normas que pueden producirse sobre las víctimas, así como la diversificación de los medios para su aplicación.

El asunto *Lubanga* ha propiciado a la Corte la ocasión para fijar un conjunto de “Principios y procedimientos aplicables en materia de reparaciones”, que tienen una sobresaliente entidad por el alcance que otorga a los mismos y por la completa fundamentación en las normas internacionales de protección de los derechos humanos⁶¹. Precisamente, el presupuesto de partida es la consideración de la reparación como un derecho humano asentado en el orden jurídico internacional; pero no puede desconocerse que tales principios no son de aplicación por parte de la Corte, sino que la misma delega tales funciones en el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas⁶². De este modo, aun circunscribiendo su actuación por reglas que exigen

una actuación específica y orientada por parte del Fondo en colaboración con otros órganos, lo cierto es que constituye una técnica no exenta de ciertas críticas, deducidas principalmente del hecho de que se produzca una delegación de funciones que pueden requerir el ejercicio de potestades jurisdiccionales a un órgano de naturaleza no judicial, lo que puede ir en detrimento de la protección efectiva de las víctimas que no podrán disponer de recursos directos ante la Corte para requerir el análisis de la reparación.

Por todo, se puede admitir que en el Estatuto se ha otorgado una relevancia destacable a los crímenes asociados al género, pudiéndose apreciar que se han dispuesto los medios jurídicos fundamentales para que la Corte funcione como un mecanismo progresivo de justicia para las víctimas de la violencia por razones de género. No obstante, la pervivencia constante de manifestaciones de violencia de esta naturaleza en los conflictos armados que conocemos en nuestros días pone de relieve la complejidad de las medidas de intervención para prevenir y reparar tales crímenes, y que desbordan los cauces de la persecución penal desde instancias internacionales.

4.- Un camino incompleto para lucha contra la violencia sexual

La evolución de la configuración normativa e institucional habida en la Comunidad Internacional en relación con la violencia sexual en los conflictos armados contiene una progresividad sobresaliente en los últimos decenios. La catalogación de un conjunto de crímenes constituye un paso fundamental, pero no oculta algunas dificultades para otorgar una efectividad mayor a la persecución y condena de algunos crímenes, como se pone de relieve en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional. Aun así, lo cierto es que la Cor-

te nace bajo la voluntad de poner fin a la impunidad, pues tal y como se expresa en el Preámbulo de su Estatuto, “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia”.

Sin embargo, la acción de la Comunidad internacional debe ser completada inexcusablemente con medidas que identifiquen con precisión las circunstancias de conflicto en que se desarrollan tales crímenes, y que en relación con la violencia sexual presenta una complejidad creciente a la vista de las características de los conflictos armados que conocemos en nuestros días, así como de la existencia constatada de que tales crímenes se cometen en contextos que no se han contemplado hasta el momento. Ciertamente, son estos conflictos un ámbito en el que los crímenes de naturaleza sexual han sido objeto de regulación internacional, pero existen otros campos relacionados con acciones violentas en los que se detectan preocupantes episodios de estos caracteres. Así, se viene constatando la existencia de grupos armados no vinculados a entidades estatales que utilizan la violencia sexual como instrumento de atemorizamiento de las poblaciones para someterlas a su control e imponer sus ideas, e incluso que este tipo de violencia se ha introducido de forma generalizada en actividades de naturaleza delictiva, pero cuya entidad y alcance pueden asociarse al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad ha reconocido la importancia que adquieren las acciones desarrolladas por actores no estatales para la inestabilidad en diferentes Estados, pero especialmente por la incidencia que tienen sobre los derechos humanos de mujeres y

niñas que se convierten frecuentemente en objetivo de grupos terroristas. Y así se ha expresado recientemente al manifestar la “profunda preocupación por el hecho conocido de que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo y como instrumento para aumentar su poder apoyando la financiación, el reclutamiento y la destrucción de las comunidades”⁶³. Es notoria la creciente importancia que está teniendo en la actualidad la detección de graves casos de violencia sexual realizados por actores no estatales, tal y como ha constatado el Secretario General de las Naciones Unidas, quien ha tomado la decisión de incorporar a estos grupos en el análisis de situación de la violencia sexual en determinados conflictos⁶⁴.

En el año 2016 se ha publicado un informe que, por primera vez, analiza el recurso a la violencia sexual como táctica de terrorismo, con manifestaciones de extraordinaria gravedad en las que, como ocurre en el proclamado Estado Islámico de Irak y el Levante, junto a la utilización de la violencia sexual como instrumento de guerra, terrorismo y represión, se detectan actos ordenados de carácter genocida al violar mujeres con el objetivo de generar nuevos individuos que nazcan en un contexto de adoctrinamiento. Como enfatiza el Secretario General, “el cuerpo de la mujer se utiliza como “arma biológica” para alterar la demografía de una región y destruir los lazos de afinidad”⁶⁵. Uno de los exponentes más conocidos de esta preocupación lo constituyen manifestaciones de grupos terroristas amplificadas en un contexto de globalización, pero que se manifiestan en ámbitos localizados alimentados por el extremismo religioso y los conflictos interculturales. El grupo Boko Haram responde a estas características, y se ha hecho notar como un grupo particularmente activo en

relación con la violencia sexual, paradigmático de la vinculación entre terrorismo y diferentes formas de violencia contra la mujer⁶⁶.

Pero junto a la detección de estos actores de naturaleza no estatal en los conflictos, se advierte la asociación estricta entre los conflictos internacionales y la violencia sexual en situaciones en que se producen desplazamientos de personas. Recientemente el Consejo de Seguridad ha subrayado la relevancia que tiene la violencia sexual como origen de los desplazamientos y la necesidad de proteger la posición de las víctimas a través de medidas que han de adoptar los Estados de acogida de los refugiados, incluidos los niños concebidos como consecuencia de tales actos de violencia o explotación sexual, cuya condición jurídica puede conducir a situaciones de apatridia⁶⁷. Debe señalarse que la entidad real de los problemas asociados a la actividad de algunos grupos terroristas presenta una incidencia notoria sobre las mujeres, pues además de verse sometidas por actos de violencia sexual, constituyen un objetivo específico para ciertas ideologías que promueven “la supresión de los derechos de la mujer y el uso de justificaciones religiosas para codificar e institucionalizar la esclavitud sexual y ejercer control sobre la reproducción de la mujer”⁶⁸.

Este conjunto de actuaciones desde el ámbito de Naciones Unidas queda vinculado estructuralmente a las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Y es importante hacer notar que las acciones emprendidas en el seno del Consejo de Seguridad deben ser entroncadas en un modelo de paz y seguridad internacional que incluye específicamente a las mujeres, que desborda la perspectiva de prevención y protección porque incorpora también a la mujer en los procesos de pacificación⁶⁹ bajo el presupuesto de que “La paz está vinculada inexorable-

mente a la igualdad entre el hombre y la mujer...”⁷⁰.

Ahora bien, sin minusvalorar la notoriedad que adquiere la labor del Consejo de Seguridad en la identificación de los objetivos de lucha contra la violencia sexual, su eficacia ha sido objeto de críticas frecuentemente fundamentadas en su limitado alcance normativo. El recurso a fórmulas de alcance propositivo carentes de obligatoriedad o estrictamente declarativas parecen evocadoras de la técnica del *soft law*, que desvela una limitada voluntad de los Estados de avanzar en la concreción de nuevas obligaciones internacionales y detallar mecanismos que puedan dotarle de efectividad⁷¹. Ahora bien, el persistente interés del Consejo en dotar de eficacia a las acciones propuestas se hace perceptible con la creación de las figuras del Representante Especial contra la Violencia Sexual⁷² y el establecimiento de un conjunto de indicadores de aplicación a nivel mundial para que pueda servir a los diferentes órganos y sujetos que han de velar por la aplicación de los objetivos fijados en la resolución⁷³. Incluso se ha avanzado en la consolidación de las potestades del Secretario General en relación con la lucha contra actos de violencia sexual realizados por fuerzas nacionales en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en orden a repatriar a contingentes a los que se atribuya la comisión de los mismos y evitar su participación en futuras operaciones si no se han tomado por parte del Estado las medidas adecuadas para investigar y exigir responsabilidad a los autores de explotación y abusos sexuales⁷⁴.

En momentos históricos en los que la violencia sexual aparece de forma continuada en los conflictos armados y se confirma su utilización como una estrategia bélica, la alusión constante a estas criminales actuaciones en la actividad del Consejo de Seguridad debe ser valorada positiva-

mente, por más que pueda esgrimirse críticamente que parece poner en un segundo plano las acciones de emponderamiento de la mujer en situaciones de conflicto y post-conflicto. Y es reseñable que en todas ellas la violencia sexual queda jurídicamente sistematizada bajo calificaciones de violaciones graves del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los Derechos humanos, que evoca las tradicionales técnicas de exigencia de responsabilidad internacional y responsabilidad penal individual, ya sea exigible ante órganos jurisdiccionales estatales o ante la CPI. Pero no parece aproximarse el tiempo en que los avances que se perfilan mediante estas técnicas propias de las resoluciones del Consejo de Seguridad se vean plasmadas en normas de naturaleza convencional que puedan aclarar la naturaleza de las obligaciones que se propugnan en relación con la posición y la situación de las mujeres ante los conflictos armados o, cuando menos, la modificación de las normas de Derecho internacional humanitario que operen una codificación y desarrollo pro-

gresivo de la prohibición de la violencia de género en el contexto de los conflictos armados⁷⁵.

Bajo estas consideraciones, la consolidación de las normas sancionadoras de origen internacional debe ser completada por la obligación de los Estados de implementar las medidas destinadas a la prevención y sanción de estas formas de violencia en sus sistemas jurídicos. Ciertamente, la caracterización de la CPI como un órgano que ejercerá sus competencias con carácter complementario a las jurisdicciones penales estatales (art. 1 del Estatuto de Roma) no impide que pueda tomarse en consideración ciertas situaciones que eventualmente podrían entrar en su ámbito de actuación, aunque aparezcan *a priori* como situaciones puramente internas sin relevancia internacional, especialmente en atención a la comisión de crímenes de lesa humanidad⁷⁶. Esta función de análisis de las situaciones asociadas a los conflictos armados internos presenta una importancia singular por cuanto que permite, no sólo



constatar la existencia de crímenes que pueden ser sometidos a la Corte, sino también verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Estatuto por parte de los Estados.

El proceso de paz seguido en Colombia constituye un buen ejemplo de esta actividad de examen desde la Corte, en el que se ha incluido un análisis detallado en relación con los delitos sexuales cometidos durante el conflicto armado⁷⁷. Y puede apreciarse la interacción entre tales funciones de la Corte con los esfuerzos desplegados en el sistema estrictamente interno para identificar los problemas asociados a la violencia sexual que traen causa del conflicto armado; pero también es conveniente hacer notar que la percepción de los mismos incorpora una formulación ampliada que se extiende sobre otros aspectos de las consecuencias que tiene tal conflicto sobre la mujer, bien por ser esta un objetivo de la criminalidad, bien por estar expuesta a riesgos que no presentan la misma intensidad para los hombres⁷⁸. Ello tendrá una incidencia apreciable en los acuerdos que finalmente se concluyan y en las técnicas para dotar de efectividad a las normas sancionadoras de los actos de violencia sexual, pues su alcance será tanto más amplio cuanto la experiencia de los mecanismos de justicia de transición excluya toda posibilidad de impunidad para los crímenes de esta naturaleza. Pero además, este caso resulta especialmente indicativo de la confluencia de diferentes órganos y mecanismos internacionales vinculados a la protección de los derechos humanos.

Precisamente es en este elemento de confluencia entre jurisdicciones y órganos internacionales donde se aprecia la entidad real que ha adquirido la lucha contra la violencia sexual en el sistema jurídico internacional, en el que se singulariza con una significación particular cuando esta violencia

se ejerce sobre las mujeres. En este sentido, pueden traerse las palabras de MARINO MENÉNDEZ, cuando subraya que “la prevención y represión de la violencia contra la mujer ha adquirido una especificidad jurídica internacional propia debido al rango constitucional de la perspectiva de género y a la imperatividad de normas concretas o principios generales que la desarrollan”⁷⁹.

La frecuente caracterización regional de los mecanismos de reconocimiento y protección de los Derechos humanos también se ha puesto de relieve en relación con esta materia, pudiéndose encontrar expresiones más completas y avanzadas en el ámbito europeo y americano sobre las obligaciones de los Estados en relación con la violencia que tiene como objetivo principal a mujeres⁸⁰. Y son concluyentes los importantes avances contenidos en estos sistemas a través de la jurisprudencia emanada de sus respectivos órganos judiciales, en los que se ha perfilado la responsabilidad de los Estados en la persecución efectiva y en la prevención de los delitos de violencia de género, entre los que tienen importancia sobresaliente los de carácter sexual.

Es punto de partida generalizado la consideración de los actos de violencia sexual como una forma de tortura cuando son cometidos por agentes estatales, condicionado a que los mismos tengan como objetivo infligir a la víctima un daño o sufrimiento severos, como se ha constatado desde diversas instancias jurisdiccionales internacionales, ya sea en el ámbito de la protección de los derechos humanos⁸¹, ya sean jurisdicciones penales⁸². Y es obligación de los Estados proceder a su persecución efectiva, más allá de la estricta formalidad de incorporar tipos penales en sus sistemas jurídicos, de modo que se habiliten los medios jurídicos necesarios para que las víctimas de estas formas de violencia puedan acceder a la justicia para evitar

la impunidad de estos crímenes⁸³. Esta responsabilidad estatal, claramente constatada en la jurisprudencia internacional, ha conocido una importante profundización en el sistema interamericano al identificar la existencia de un deber de prevención sobre la violencia de género, cuyo alcance debe entenderse con un sentido amplio, toda vez que “la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”⁸⁴.

Con todo, aun no siendo este el lugar adecuado para profundizar en estos aspectos, es importante señalar que la violencia sexual constituye un ámbito en el que se pone de manifiesto la interacción normativa entre diferentes órdenes jurídicos, lo que permite aventurar posibles avances en el futuro que faciliten la lucha contra estos actos en el marco de los conflictos armados. En esta línea de búsqueda de un tratamiento eficaz en el plano internacional e interno se incardina la acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuya Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha declarado que “A pesar de la necesidad de desarrollar aún más las sinergias entre los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos, (...) considera importante proseguir el debate sobre la idoneidad de los marcos jurídicos internacionales, regionales y nacionales para prevenir y combatir la violencia contra la mujer”⁸⁵.

En suma, puede apreciarse que las evoluciones que se han operado desde el punto de vista normativo en el conjunto de la Sociedad Internacional adquieren una amplitud notable, a la que se unen acciones de creciente intensidad en la lucha contra la violencia sexual, particularmente en relación con los conflictos armados.

5.- Consideraciones finales

No cabe duda de que la incorporación de las cuestiones relacionadas con las mujeres y los conflictos armados constituye uno de los avances más destacables en relación con esta materia en estos primeros años del siglo XXI. La percepción simple de la mujer como sujeto destinatario de normas llamadas a dotarle de protección como grupo vulnerable se ha superado, teniendo ya una posición especial que la incorpora a los procesos de pacificación incluso de forma activa.

Sin embargo, la violencia sexual sigue constituyendo en nuestros días una realidad de importancia tristemente creciente en los complejos conflictos armados que estamos conociendo, frente a la cual se opone ya con una técnica normativa ampliamente depurada mecanismos de carácter jurisdiccional que sancionan la vulneración de las normas prohibitivas dispuestas. Es fundamental reconocer la importancia que ha tenido la jurisprudencia emanada de los Tribunales Penales constituidos tras los conflictos de la antigua Yugoslavia y Ruanda, que entiende incluidas, a pesar de sus limitaciones formales, en las normas penales internacionales conductas de esta naturaleza. Ello fue determinante para incluir decididamente en el Estatuto de la Corte Penal Internacional la definición autónoma de crímenes sexuales, ya sea como crímenes de guerra o como crímenes contra la humanidad, cuya práctica está contribuyendo progresivamente a dotar al Derecho Internacional Penal de instrumentos más completos y acordes con el impulso que en este ámbito se produce en la Comunidad Internacional.

La existencia de un consenso generalizado sobre la necesidad de perseguir estas conductas parece ya incontestable, y permite afirmar la existencia de prohibicio-

nes de conductas que lleven aparejada el ejercicio de violencia sexual en el marco de cualquier conflicto armado, sea internacional o interno. Se hace patente esta situación en los efectos que el Estatuto de la CPI está produciendo en los sistemas jurídicos internos, al comprobarse cómo el mismo impulsa una suerte de efecto armonizador sobre los tipos penales contemplados en sus legislaciones; pero la interacción es mutua por cuanto que la construcción de la interpretación de las normas penales internacionales puede nutrirse con la evolución de los sistemas internos en este campo y que puede contribuir a dotar de perfiles homogeneizados a los crímenes sexuales.

Ahora bien, más allá de estos presupuestos de orden legal y la no claramente definida imperatividad de las normas sobre las que se sustentan las prohibiciones relacionadas con la violencia sexual, lo cierto es que la realidad de los conflictos que se desarrollan en nuestros días no acredita su eficacia preventiva. Las atrocidades de las que tomamos conocimiento en los actuales conflictos armados, que diversifican sus consecuencias con la presencia de actores de naturaleza no gubernamental, que se extienden con particular virulencia en actos que se atribuyen a grupos que persiguen fines terroristas, y que amplifican las situaciones de vulnerabilidad sobre mujeres y niñas que se ven impulsadas a la búsqueda de refugio, no hacen sino poner de manifiesto la necesidad de profundizar en la generación de instrumentos y mecanismos eficaces en la lucha contra la violencia sexual. El deseable avance que constituiría una mejora de las normas de Derecho internacional humanitario para incorporar explícitamente la sanción efectiva de estos comportamientos en los sistemas internos, así como disponer normas precisas sobre las obligaciones de prevención y reparación de los crímenes de violencia sexual no parece aún próximo.

Sin embargo, es evidente que la lucha contra los mismos exige la implantación de acciones claras que empiezan a ser implementadas en algunos conflictos y que, a pesar de las limitaciones que aún ponen de manifiesto, requieren una implicación exigente de actores institucionales y no institucionales que confluyan especialmente en una prevención y reparación eficaces. En los estrictos cauces del Derecho internacional humanitario, los momentos previos al inicio de los conflictos armados y la situación posterior no parecen quedar contemplados en su integridad, por más que precisamente en el postconflicto es cuando se produce la investigación y persecución de estos crímenes. La confluencia temporal de la necesidad de promoción y protección efectiva de los Derechos humanos otorga una percepción más completa de la lucha contra la violencia sexual, que tiene elementos comunes en una visión amplia de la reparación que se pone de manifiesto igualmente en tiempos de paz, y que conoce ya importantes avances en algunos sistemas regionales.

En cualquier caso, la impulsión de medidas transformadoras que subyacen como causas de estas formas de violencia colisiona con frecuencia con modelos sociales de inspiración ideológica o cultural, que en modo alguno deben amparar obstáculos sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación contra la mujer.

NOTAS

- (1) El estado de la cuestión puede verse reflejado, entre otros, en el estudio encargado por UNIFEM, contenido en REHN, E. and JOHNSON SIRLEAF, E., *Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's*

Role in Peace-Building (Progress of the World's Women), Vol. 1, UNIFEM, New York, 2002.

(2) Como ha subrayado el Consejo de Seguridad en su Resolución 1820 (2008), aprobada en su 5916a sesión, celebrada el 19 de junio de 2008.

(3) Sirvan de ejemplo las informaciones contenidas en el *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, de 8 de marzo de 2012 (A/HRC/19/68), en el que se ponen de relieve actos de violencia sexual sobre hombres destinados a castigar o aterrorizar, o el *Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria*, de 5 de febrero de 2013 (A/HRC/22/59) sobre las prácticas sobre hombres en centros de detención. Puede verse un análisis crítico de las posiciones expresadas por diferentes órganos de Naciones Unidas que parecen desconocer, siquiera parcialmente, la entidad de esta faceta de la violencia sexual en SIVAKUMARAN, S., "Lost in translation: UN responses to sexual violence against men and boys in situations of armed conflict", *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, Issue 877, March 2010, pp. 259-277.

(4) Aun cuando existen antecedentes, pueden evocarse los términos empleados en la Resolución 1820 (2008) cuando se subraya que "la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

(5) Como ha puesto de relieve, entre otros autores, NIARCHOS, C.N., "Women, War, and Rape: Challenges Facing the International Tribunal for the Former Yugoslavia", *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, n. 4, pp. 649-690.

(6) Pueden verse en este sentido, entre otros, HENRY, N., *War and Rape: Law, Memory and Justice*, London, Routledge, 2011, p. 36; MOODRICK-EVEN KHEN, H. and HAGAY-FREY, A., "Silence at the Nuremberg Trials. The International Military Tribunals at Nuremberg and Sexual Crimes against Women in the Holocaust", *Women's Rights Law Reporter*, Vol. 35, 2013, pp. 43-66.

(7) Más concretamente, el art. 6 del Estatuto fijó como competencia del Tribunal de Nuremberg los crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Su influjo en los desarrollos ulteriores del Derecho Internacional son conocidos, especialmente en relación con la actividad de este Tribunal en la concepción de la responsabilidad penal de los autores de los actos al margen de la responsabilidad del Estado, la posibilidad de obviar la inmunidad de

los líderes estatales por la autoría de estos crímenes, o la negación de la noción de obediencia debida a los superiores.

(8) Art. 5 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional para el juicio de los principales criminales de guerra en el Lejano Oriente, de 19 de enero de 1946.

(9) Un estudio más amplio de estas prácticas sobre las "mujeres de confort" puede verse por MAFFEI, M.C., *Tratta, prostituzione forzata e Diritto Internazionale. Il caso delle «donne di conforto»*, Milán, Giuffrè, 2002.

(10) *United States Military Commission*, Manila (8th October/7th December, 1945) and the *Supreme Court of the United States* (Judgments Delivered on 4th February, 1946).

(11) APPLEMAN, J.A., *Military tribunals and international crimes*, Bobbs-Merill Company, Indianapolis, 1954, p. 299.

(12) Como pusiera de relieve, entre otros, EUSTATHIADES, C.Th., "Les sujets du droit international et la responsabilité internationale: nouvelles tendances", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol. 84, 1953, pp. 429-496.

(13) Debe subrayarse que estos actos que tienen como principales víctimas a mujeres y niñas, no constituyen la única expresión de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto, pues con frecuencia se ven afectadas en múltiples ámbitos y con variadas consecuencias, como ha puesto de relieve, entre otros, LINDSEY, Ch., "Las Mujeres y la guerra", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 839, septiembre de 2000, pp. 561-580.

(14) Esta perspectiva aparece también reflejada en el art. 76.1 de del I Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, en el art. 4.2 del II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

(15) Resolución 827 (1993), de 25 de mayo de 1993 (S/RES/827 (1993)).

(16) Resolución 955 (1994), celebrada el 8 de noviembre de 1994 (S/RES/955 (1994)).

(17) Puede ilustrarse el alcance de la gravedad de la situación con las palabras contenidas en el Informe sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia presentado por el Sr.

Tadeusz Mazowiecki, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, “la violación se ha utilizado no sólo como una agresión contra la víctima, sino también para humillar, avergonzar, degradar y aterrorizar a todo el grupo étnico” (A/48/92 S/25341, de 26 de febrero de 1993, par. 85).

Por su parte, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda presentado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, Sr. René Degni-Ségui*, subraya que “Según testimonios concordantes y fidedignos, se violó a muchas mujeres; la violación era la regla y no la excepción” (E/CN.4/1996/68, de 29 de enero de 1996, par. 16).

(18) Como se contempla en el art. 5.g) del Estatuto del TIPY y en el art. 3.g) del Estatuto del TIPR. Nótese que bajo esta calificación quedan catalogadas junto a la violación otras conductas como el homicidio intencional, el exterminio, la esclavitud, la deportación, el encarcelamiento, la tortura o la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos.

(19) Arts. 2 y 3 del Estatuto del TIPY y art. 4 del Estatuto del TIPR.

(20) aSKIN, K.D., “Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 21, issue 2, 2003, p. 310.

(21) Como ha subrayado, entre otras decisiones judiciales, *Judgment of 12 June 2002, Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovač and Zoran Vuković*, par. 85.

(22) *Judgment of 7 May 1997, Prosecutor v. Duško Tadić*.

(23) *Judgment of 16 November 1998. Prosecutor v. Zejnib Delalić, Zdravko Mucić, Hazim Delić and Esad Landžo*, par. 495.

(24) *Judgment of 10 December 1998. Prosecutor v. Anto Furundžija*, pars. 168-169.

(25) *Ibid.*, par. 162.

(26) *Judgment of 22 February 2001. Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovač and Zoran Vuković*.

(27) Sirva recordar que el TIPY y el TIPR, aun cuando presentan notables similitudes, la configuración de su jurisdicción queda definida en ámbitos definidos para el castigo de los crímenes de lesa humanidad. Así, mientras el TIPY enjuiciará a los responsables de estos crímenes “cometidos contra la población civil durante un conflicto armado, interno o internacional” (art. 5 de su Estatuto), el TIPR perseguirá actos “cometidos

como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil” (art. 3 de su Estatuto). Además, se presta en este último una atención más especificada a los crímenes de naturaleza sexual, disponiéndose en el art. 4.e) que constituirán crímenes contra la humanidad “Los ultrajes a la dignidad personal, en particular los tratos humillantes o degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de agresión indecente”.

(28) Cfr. Art. II de la Convención con el art. 2 del Estatuto del TIPR.

(29) *Judgment of 2 September 1998. The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*.

(30) *Ibid.* par. 731.

(31) *Ibid.* par. 52.

(32) *Judgment and Sentence of 27 January 2000. The Prosecutor v. Alfred Musema*.

(33) *Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado” (1997-2000) (E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001)*.

(34) Como ha puesto de manifiesto el *Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado” (1997-2000) (E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001)*.

(35) En este concepto podría comprenderse también el Tribunal Especial para Sierra, creado a partir de la encomienda del Consejo de Seguridad al Secretario General de las Naciones Unidas de negociar un acuerdo con el Gobierno de Sierra Leona (Resolución 1315 (2000), de 14 de agosto de 2000), que tendría como función someter a juicio a las personas sobre las que recaiga la mayor responsabilidad por crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario, pero que habría de perseguir también delitos que aparecerían tipificados como tales en el ordenamiento interno de Sierra Leona. Aun cuando su función ha sido significativa en relación con los crímenes asociados a la violencia sexual, lo cierto es que se trata de una juris-

dición cuya composición y normas aplicables tienen un origen tanto nacional como internacional.

(36) El Estatuto de la CPI fue concluido en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional (Roma, 15 de junio a 17 de julio de 1998). Para concretar el alcance progresivo del Estatuto debe ser puesto en relación con un antecedente de la Comisión de Derecho Internacional, el *Proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad*, que incluyó en su art. 18.j), entre los crímenes contra la humanidad, la violación, prostitución forzada y otras formas de abuso sexual, claramente anclado en formulaciones tradicionales.

(37) Como han señalado, entre otros, MITCHELL, D.S., "The Prohibition of Rape in International Humanitarian Law as a Norm of Jus Cogens: Clarifying the Doctrine", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 15, 2005, pp. 219-258; O'BYRNE, K., "Beyond Consent: Conceptualising Sexual Assault in International Criminal Law", *International Criminal Law Review*, 11, (2011), p. 508.

(38) En concreto, el Tribunal Especial para Sierra Leona ha entendido que la esclavitud sexual es un crimen internacional y una violación de normas de *ius cogens*, como lo es la esclavitud (Sentencia de 20 de junio de 2007, *Armed Forces Revolutionary Council (AFRC)*, pár. 705; y Sentencia de 2 de marzo de 2009, *Revolutionary United Front (RUF)*, pár. 157).

(39) Resolución 1325 (2000), de 31 de octubre de 2000.

(40) Resolución 1820 (2008), de 19 de junio de 2008. Además, el propio Consejo ha hecho un llamamiento particularizado en determinados conflictos para la detención de los actos de violencia sexual, como ha ocurrido, a modo de ejemplo, en relación con el de Costa de Marfil (Resolución 1880 (2009), de 30 de julio de 2009).

(41) Sirva evocar, como ejemplo, la Declaración sobre Prevención de las violencias sexuales en los conflictos, emanada del Encuentro de Ministros de Asuntos Exteriores del G-8 tenido en Aylesbury, cerca de Londres, el 11 de abril de 2013, se expresa esta posición al señalar: "They called for urgent action to address comprehensively the culture of impunity and to hold perpetrators to account for acts of sexual violence committed in armed conflict. Ministers emphasised the need to promote justice and accountability for sexual violence in armed conflict by strengthening the existing framework for prosecution, and to provide more long-term support to prevent and respond to

sexual violence in armed conflict, as part of broader development and humanitarian efforts".

(42) Resolución 2106 (2013), de 24 de junio de 2013.

(43) AMBOS, K., "Violencia sexual en conflictos armados y derecho penal internacional", *Cuadernos de política criminal*, N° 107, 2012, pp. 10-11.

(44) Sobre este aspecto, el art. 46.3 dispone que el Secretario de la Corte establecerá una Dependencia de víctimas y testigos, en la que se incorporará personal especializado para atender a las víctimas traumatizadas, incluidas las que han sufrido violencia sexual. Igualmente, en relación con la protección de víctimas y testigos y su participación ante la Corte, en el art. 68.1 se prevén medidas que atiendan de un modo particular cuando el crimen perseguido es de esta naturaleza. Además, para la persecución de estos crímenes, el Fiscal nombrará asesores jurídicos especialistas (art. 42.9) y se le atribuye la responsabilidad de respetar los intereses y circunstancias personales de víctimas y testigos, en su misión de asegurar la eficacia y el enjuiciamiento de los crímenes. (art. 54.1.b).

(45) Art. 9.1 del Estatuto. En esta disposición se establece que tales elementos ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los arts. 6, 7 y 8 del Estatuto.

(46) Como ha señalado BOU FRANCH, V.E., "Los crímenes sexuales en la jurisprudencia internacional", *Revista electrónica de estudios internacionales*, N° 24, 2012, p. 45. Puede verse en este estudio un amplio análisis de la definición de los crímenes de violencia sexual a través de la jurisprudencia internacional.

(47) El art. 7.2, en su letra f) dispone que "Por "embarazo forzado" se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo".

(48) Sobre la autoría, y a título ejemplificativo, cabe señalar que entre los asuntos sometidos a la Corte Penal Internacional, hasta ahora tan sólo se ha sometido a una mujer a su jurisdicción, Simone Gbagbo, a quien se imputa, entre otros crímenes, los delitos de violación y otras formas de violencia sexual, actos que se realizaron con el apoyo de milicias y jóvenes mercenarios. Sobre este asunto, el 27 de mayo de 2016 se ha pronunciado la Corte reconociendo su competencia en relación con la admisibilidad del caso (*Judgment on the appeal of Côte d'Ivoire against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 December 2014 entitled "Decision on Côte*

d'Ivoire's challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo”).

(49) Entre otras voces, puede señalarse la posición particularmente activa mantenida por las organizaciones feministas agrupadas bajo el “Women Cuacus for Gender Justice”, que ha contribuido a suscitar importantes debates fundados en la experiencia de las víctimas y de sus defensores.

(50) Así se incluyó una disposición interpretativa en el propio Estatuto, el apartado 3 del art. 7, en el que se dispone expresamente que “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede”.

(51) En concreto, se hace mención al mismo en los arts. 7.1.h), 7.3, 21.3, 42.9, 54.1 y 68.1 del Estatuto de Roma.

(52) OOSTERVELD, V., “Gender, Persecution, and the International Criminal Court: Refugee Law’s Relevance to the Crime Against Humanity of Gender-Based Persecution”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 17, 2006, pp. 57-ss.

(53) En este sentido, es muy destacable la introducción de normas en las “Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal Internacional”, en la que se ha cuidado de forma importante las cuestiones relacionadas con el género, especialmente en los casos de violencia sexual.

(54) Art. 36.8.b) del Estatuto de Roma, que hace esta indicación a los Estados Partes que serán los encargados de elegir a los magistrados que componen la Corte.

(55) Art. 42.9 del Estatuto de Roma, que identifica singularmente la violencia sexual, la violencia de género y la violencia contra los niños para el nombramiento de estos asesores especializados.

(56) Recomendación general nº 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º período de sesiones, 1992. U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994).

(57) Como se dispone en el art. 75 del Estatuto. Esta disposición se ve completada por la posibilidad de que las indemnizaciones sean satisfechas con cargo a un Fondo fiduciario dispuesto en el art. 79, que se nutrirá con los medios que disponga la Asamblea de

Estados Partes y, en su caso, por las multas y decomisos ordenados por la Corte.

(58) Puede verse un análisis del mismo por KOUZMINE, J., “Accord entre le Japon et la Corée du Sud concernant les «femmes de réconfort», une reconnaissance faisant obstacle aux réparations”, *La Revue des droits de l’homme*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 12 mai 2016, 2016. (<http://revdh.revues.org/2081>).

(59) Contenidos en la Resolución 2005/35, de 19 de abril de 2005, de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2005/L.10/Add.11).

(60) Estas funciones son claramente enfatizadas en la “Estrategia revisada de la Corte en relación con las víctimas” (ICC-ASP/11/38) y en el “Informe de la Corte sobre la Estrategia Revisada en relación con las víctimas: Pasado, presente y futuro” (ICC-ASP/11/40), 5 de noviembre de 2012.

(61) Trial Chamber I, “Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations”, 7 August 2012, Case: The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06-2904). Puede verse un completo análisis de esta jurisprudencia y de los criterios fijados por la Corte en relación con las reparaciones por LÓPEZ MARTÍN, A.G., “Primera sentencia de la Corte Penal Internacional sobre reparación a las víctimas: caso *The Prosecutor c. Thomas Lubanga Dyilo*, 7 de agosto de 2012”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 65, Nº 2, 2013, pp. 209-226.

(62) Contemplado en el art. 79.1 del Estatuto de Roma y en la Regla 98 de las Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal Internacional, su constitución tuvo lugar en aplicación de la Resolución ICC-ASP/1/Res.6 Creación de un fondo en beneficio de las víctimas de crímenes de la competencia de la Corte, así como de sus familias, adoptada el 19 de septiembre de 2002.

(63) Resolución 2242 (2015), de 13 de octubre de 2015. Debe señalarse que en esta Resolución se expresa igualmente la voluntad de tomar en consideración, ante la aprobación o prórroga de sanciones selectivas en situaciones de conflictos, la posibilidad de designar a los agentes, incluidos los grupos terroristas, que participen en violaciones del Derecho internacional humanitario y en violaciones y abusos contra los derechos humanos, entre los que se incluye la violencia sexual y por razón de género.

(64) Es revelador el Informe sobre violencia sexual relacionada con los conflictos referido al año 2014, en el que se aprecia que la mayoría de las partes a las que se atribuye la realización de estos actos constituyen

grupos no vinculados al Estado, y que es representativo de la importancia que tienen ciertas ideologías extremistas en la realización de actos de violencia sexual que, por otra parte, presentan un carácter sistemático, premeditado y forma parte de una estrategia (S/2015/203, de 23 de marzo de 2015).

(65) S/2016/361, Rev.1, de 22 de junio de 2016, par. 14. Señala asimismo el Secretario General la desatención prestada a la violencia a la que se somete a ciertos grupos por su orientación sexual real o percibida, que aparecen como un aspecto que deberá ser tomado en consideración por formar parte de las preocupaciones relativas a la protección de los civiles.

(66) ZENN, J. y PEARSON, E., "Women, Gender and the evolving tactics of Boko Haram", *Journal of Terrorism Research*, Volume 5, Issue 1 (Special Issue) - February 2014.

(67) Resolución 2331 (2016), de 20 de diciembre de 2016.

(68) *Ibid.* par. 8.

(69) Así se desprende de la Resolución 1325 (2000), objeto de análisis particularizado en esta obra en el Capítulo elaborado por María Angustias CARACUEL RAYA, "Actualidad de las Cuestiones de género en los Conflictos internacionales: Seguimiento de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de NN.UU."

(70) Como se subraya en las "Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing".

(71) En relación con la Resolución 1325 (2000), ha sido subrayado este carácter por SWAINE, A., "Assessing the potential of national Actions Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325", *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 12, 2009, p. 409.

(72) Resolución 1888 (2009), de 30 de septiembre de 2009 (S/RES/1888 (2009)). Esta misma Resolución insta al Secretario General a designar un Equipo de Expertos que habrán de ocuparse de las situaciones especialmente preocupantes sobre violencia sexual.

(73) Resolución 1889 (2009), de 5 de octubre de 2009, cuyo interés fundamental está en el hecho de que establezca medidas destinadas a incrementar la participación de las mujeres en los procesos de pacificación.

(74) Esta posición de apoyo a las acciones del Secretario General se han expresado en la Resolución 2272

(2016), aprobada por el Consejo de Seguridad el 11 de marzo de 2016, que recoge particularmente las preocupaciones expresadas en el Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, de 20 de abril de 2016 (S/2016/361). El Consejo de Seguridad reacciona así ante las reiteradas denuncias de graves actos de explotación y abusos sexuales cometidos por personal de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), y de otras operaciones, incluyendo a fuerzas ajenas a las Naciones Unidas.

(75) FRIEYRO DE LARA, B. y ROBLES CARRILLO, M., "La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad", *Cuadernos de estrategia*, N.º. 157, 2012, p. 74.

(76) Cobra sentido en esta línea la existencia de un examen preliminar por parte de la Fiscalía de la CPI en aplicación del art. 53.1c) del Estatuto para determinar su competencia. Sirva de ejemplo el Informe emitido con arreglo al art. 5 del Estatuto sobre la "Situación en Honduras", emitido en octubre de 2015, donde también se habían denunciado episodios de violencia sexual durante un período de extraordinaria violencia en el país; sin embargo, el Fiscal rechaza la intervención de la Corte por considerar que "la información disponible no constituye fundamento razonable para creer que esta campaña califica como un ataque generalizado o sistemático contra una población civil".

(77) Muy detallado en este sentido es el documento emanado de la Corte "Situación en Colombia, Reporte Intermedio", de noviembre de 2012, en el que se pone de manifiesto la limitada actuación de las autoridades colombianas en la persecución efectiva de los crímenes de violencia sexual y otros actos que afectan de una forma especialmente intensa a las mujeres, como es la tortura.

(78) En esta perspectiva, es especialmente representativo de la amplitud del tratamiento otorgado a esta materia la posición expresada por la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia T-025, de 2004.

(79) MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., "Crimen de feminicidio y prevención de la tortura: a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del "campo aldonero", en HERNÁNDEZ ALBIOL, J.R. y GARCÍA i SEGURA, C. (coords.), *Unidad y pluralismo en el Derecho Interna-*

cional Público y en la Comunidad Internacional, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 459-471.

(80) Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, hecha en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

(81) A título de ejemplo, pueden señalarse la Sentencia del TEDH de 25 de septiembre de 1997, *Aydin c. Turquía* (57/1996/676/866), la Sentencia de la CIDH de 25 de noviembre de 2006, Caso del *Penal Castro Castro vs. Perú*, Comunicación N.º 262/2005 del Comité contra la Tortura, *C.T. and K.M. v. Sweden*, (CAT/C/37/D/279/2005).

(82) Judgment of 2 September 1998, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu* (ICTR-96-4-T); Judgement of 28 Fe-

bruary 2005, *The Prosecutor v. Kvočka* (Case No. IT-98-30/1).

(83) En el ámbito regional africano, así lo ha puesto de manifiesto la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en su *Résolution sur la répression des violences sexuelles sur les femmes en République démocratique du Congo*, de 28 de abril de 2014.

(84) CIDH, *Caso González y Otras ("Campo algodnero") vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), par. 136. Sobre el alcance de las obligaciones de los Estados dimanantes de la protección de los derechos humanos, y la aplicación de la debida diligencia en casos de violencia sobre la mujer, es especialmente interesante el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humano sobre *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011).

(85) Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, de 19 de abril de 2016 (Doc. A/HRC/32/42).





ACTUALIDAD DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN CONFLICTOS INTERNACIONALES: SEGUIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NNUU

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

*“Se puede ganar la guerra con los hombres,
pero no se puede ganar la paz sin las mujeres”*
(Curso de Asesor de Género en Operaciones)

Introducción

Quiero agradecer, en primer lugar, la invitación a participar en el Curso *“Perspectivas, Estrategias y desafíos de la Unión Europea ante los conflictos y amenazas para la seguridad en un contexto internacional”*, que organiza la Fundación Academia Europea de Yuste y la Universidad de Extremadura, y muy especialmente a su director, el profesor D. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, y a todo su equipo por incluir una sesión dedicada a los asuntos de género y su vinculación con la paz y nuestra seguridad.

Durante mi exposición, analizaré la relevancia que han adquirido la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, y otras conexas que se han aprobado desde entonces, partiendo de una realidad: en situaciones de conflicto armado, la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas aumenta, pues se ven desproporcionadamente afectadas por el uso de la violencia sexual como arma de guerra y otros actos de violencia por motivos de

género. Ante esta situación, la Comunidad Internacional, representada primordialmente por las NNUU, ha venido adoptando un conjunto de medidas para prevenir esta situación, asumiendo una serie de compromisos para superar los desafíos identificados en las distintas Resoluciones que la desarrollan.

Se trata de una Agenda muy amplia, cuyo marco de actuación no puede limitarse exclusivamente a los Estados miembros y a las organizaciones internacionales de ámbito regional, sino que afecta también – en el caso español– al trabajo de nuestras Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus misiones en el exterior, a numerosas agencias humanitarias, y también a organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), en cuyo marco nació *Spanish Women in International Security* (SWIIS), que tengo el honor de representar y que pretende fomentar una mayor concienciación social sobre estos temas.

Hoy, podemos afirmar que cada día somos más los actores comprometidos con el impulso y desarrollo de una Agenda, que se ha ido ampliando a la luz de los cambios que experimenta el contexto internacional de seguridad, dada la complejidad y duración de los conflictos armados y la emergencia de nuevos actores no estatales que utilizan la violencia como arma de guerra y más recientemente como táctica de terrorismo, si bien queda mucho por hacer para dar las respuestas oportunas a los numerosos retos que se presentan en este campo, como expondré a continuación.

Por nuestra parte, desde ADESyD-SWIS sentimos la responsabilidad de sumar esfuerzos y unir nuestras voluntades a las de otros organismos gubernamentales, intergubernamentales, interinstitucionales y no gubernamentales con los que compartimos un propósito común: abordar las necesidades específicas de mujeres y niños en las distintas fases de un conflicto y posconflicto, y superar los obstáculos y limitaciones existentes a la hora de hacer valer sus derechos en su entorno familiar, comunitario, nacional e internacional.

A lo largo de esta exposición, detallaré el contexto en el que se enmarca la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), la evolución de la normativa acordada en los últimos quince años¹ y el alcance de sus propuestas, así como el papel de España en su promoción y desarrollo, destacando la contribución que puede hacer la sociedad civil en esta importante tarea. Finalmente, realizaré unas reflexiones finales sobre las decisiones que afectan a una de las más importantes amenazas para la paz y la seguridad, y que sientan las bases para una Agenda renovada de cara al futuro.

La actualidad de la Agenda

Las cuestiones de género² se han convertido en los últimos meses en un tema de gran actualidad en el ámbito de NNUU, como se resalta en numerosos comunicados e informes de sus principales organismos y en los discursos de numerosos líderes políticos pronunciados al más alto nivel, como el del Presidente del Gobierno Mariano Rajoy en el Consejo de Seguridad en el mes de octubre de 2015, coincidiendo



do con la Presidencia española del máximo órgano de esta organización universal.

Una mirada retrospectiva hacia esa fecha nos permite apreciar el alcance y significado de esta Agenda. Así, el 16 de junio de 2016 celebramos el primer **Día internacional para la eliminación de la violencia sexual**. Entonces, el comunicado de ONU Mujeres –la entidad de NNUU dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres– reconoció que la violencia sexual se ha convertido en una realidad generalizada y devastadora en demasiados conflictos que se viven en el mundo, si bien se están adoptando medidas para garantizar la rendición de cuentas en países como Guatemala, República Centroafricana, Chad y Senegal, entre otros.

Un día antes (el 15 de junio) se aprobó la **Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad**, que resalta los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para evitar y resolver los conflictos, previniendo y abordando sus causas, y resaltando el vínculo sustancial que existe entre la implicación significativa de las mujeres en procesos de paz y su sostenibilidad a largo plazo. Por ello, considera fundamental establecer estrategias de mediación inclusivas.

Cinco días antes (el 10 de junio) se celebró un **Debate abierto de alto nivel en el Consejo de Seguridad**, donde de nuevo se puso de manifiesto que las mujeres y niños son las principales víctimas de los conflictos y, como tales, necesitan protección. En consecuencia, apuesta por reforzar los mandatos de protección de civiles en operaciones de mantenimiento de la paz.

El 12 de mayo tuvo lugar la **Cumbre Humanitaria de Estambul**, que constata en sus primeros párrafos las cinco responsabilidades básicas³ de la nueva Agenda para

la Humanidad, presentadas en el informe del Secretario General de NNUU *“Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida”*⁴. Dentro de la primera tendencia analizada –la protección de civiles– destaca la asunción de nuevos compromisos en favor de las mujeres en los procesos de participación política y en la prevención y consolidación de la paz, pues se estima que los compromisos asumidos hasta la fecha siguen siendo bajos al mismo tiempo que emergen nuevos desafíos.

De hecho, el **Informe del Secretario General de NNUU (SGNU) sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos**, publicado el 20 de abril, refleja la preocupación por el aumento de la violencia sexual por parte de grupos terroristas y extremistas violentos, al considerar que se utiliza tanto como una táctica de guerra como una táctica de terrorismo, detallando la situación en países inmersos en conflictos. La principal preocupación que refleja el Informe es que este tipo de violencia no se denuncia en numerosas ocasiones por el temor de las víctimas a ser estigmatizadas o sufrir represalias de los autores, además de la falta de confianza en las instituciones del país, como la policía y el poder judicial, especialmente cuando la violencia sexual es provocada por fuerzas que deben brindar tal protección⁵.

De estos temas, tuvimos ocasión de debatir en el acto organizado el 10 de diciembre de 2015 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con motivo del **67 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**⁶, que contó con la participación de representantes gubernamentales y de la sociedad civil⁷. En esta sesión abordamos cómo la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo es fundamental para lograr erradicar toda forma de violencia que se ejerce sobre mujeres y niñas durante los conflictos y en el posconflicto, desde

la violencia sexual al matrimonio forzado, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del “honor” y la mutilación genital, entre otras⁸, pero también la violencia que se ejerce sobre hombres y niños durante la vinculación directa o indirecta (temporal, geográfica o causal) con un conflicto.

Pero el punto álgido relacionado con esta Agenda tuvo lugar en el mes de octubre, coincidiendo con el 70 Aniversario de esta organización universal, cuando se celebró el **examen de alto nivel sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000)** y otras dos importantes revisiones: el **examen del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz**⁹ y el **examen de la estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz**¹⁰.

En general, estos tres exámenes sobre el tema de la paz y la seguridad subrayaron la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz y el logro de una paz sostenible, así como la necesidad de trabajar de forma complementaria, respetando los derechos de las mujeres y niñas, consagrados en el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Aunque los Estados miembros y las organizaciones regionales siguen siendo los actores más decisivos e influyentes para aplicar las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a través de la elaboración de **Planes de Acción Nacionales** y de distintas **estrategias**, los documentos insistieron en alentar la coherencia y las sinergias con otros actores, incluida la **sociedad civil** y las organizaciones que trabajan sobre el terreno, pues pueden igualmente desempeñar un papel importante a la hora de potenciar los esfuerzos encaminados a sostener la paz. En definitiva, se puso de manifiesto que es necesario más que nunca establecer **alianzas estratégicas** para con-

tribuir al logro de resultados tangibles en función de los objetivos marcados.

Como resultado del Debate abierto sobre la aplicación de la Resolución 1325, otro avance significativo fue la adopción por unanimidad de **la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad**, que incorpora la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento al programa de mujeres, paz y seguridad, ampliando así el contenido de esta Agenda.

Y es que, como la propia ONU y otras agencias reconocen, en la última década se han triplicado el número de grandes conflictos¹¹ violentos y su naturaleza también ha variado, debido a la fragilidad de numerosos Estados, entre otros factores. Además, persisten otros desafíos que afectan gravemente a mujeres y niños, provocados por los desastres naturales y situaciones de crisis humanitarias, que han elevado el número de refugiados y desplazados internos¹² en distintas regiones, además de nuevos fenómenos, como el terrorismo y el extremismo violento¹³, que atentan gravemente contra los derechos humanos, como se detalla en la Resolución 1325 y las que la desarrollan.

Entre la Resolución 1325 (2000) y la Resolución 2242 (2015): algo más de quince años de historia

La Resolución 1325 (2000) de NNUU no surge por generación espontánea y es consecuencia natural del devenir de los trabajos de la Asamblea General desde que aprobó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer el 7 de noviembre de 1967 y entró en vigor la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 3 de noviembre de 1981, cuyo Protocolo Facultativo se firmó el 6 de octubre de 1999¹⁴. Asimismo, otros organismos y en-

tidades de NNUU y de las organizaciones no gubernamentales han tenido mucho que ver en el desarrollo de las distintas Conferencias mundiales organizadas por la ONU¹⁵.

Por su parte, el Consejo de Seguridad ha ido generando un nuevo consenso internacional sobre la vinculación directa que existe entre la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y la sostenibilidad de la paz a largo plazo, como se aborda en la Resolución 1325 (2000) y sus sucesoras: las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (213) y 2224 (2015)¹⁶. Se trata de un importante cuerpo normativo, amplio y complejo, de la Agenda MPS que, como señala Margarita Robles Carrillo, se nutre de los diferentes actos del Consejo de Seguridad, los Informes del Secretario General de NNUU y las distintas aportaciones de los órganos de la ONU que contribuyen a su aplicación¹⁷ y de aportaciones de sus Estados miembros, comprometidos con su desarrollo, como es el caso de España.

La primera de ellas - la **Resolución 1325** (2000), aprobada el 31 de octubre- marcó un hito histórico al considerar a las mujeres no sólo son principales víctimas de los conflictos, sino también agentes activos en la construcción y consolidación de una paz duradera. Desde entonces, la inclusión de la perspectiva de género¹⁸ en la agenda internacional ha ido en aumento, pero a distinto ritmo.

De hecho, hasta el 19 de junio de 2008 no se aprobó la **Resolución 1820**, enfocada al tratamiento de la violencia sexual como táctica o arma de guerra, encaminada a humillar, dominar, atemorizar o reasentar por la fuerza a mujeres de una determinada comunidad o grupo étnico o religioso. Ello constituye no sólo una infracción contra los derechos humanos más elementales

sino también provoca un gran impacto en los ámbitos cultural, económico y social de los países concernidos. En este contexto, la Resolución destaca la posibilidad de considerar este tipo de actos como crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes perpetrados contra civiles, pudiendo constituir actos de genocidio si se dan ciertas circunstancias en virtud del Derecho Internacional.

La **Resolución 1888 (2009)**, de fecha 30 de septiembre, da un paso más adelante al establecer la necesidad de contar con mandatos para proteger a las mujeres y los niños de violaciones y otras formas de violencia sexual en las distintas operaciones de paz de Naciones Unidas. Para afrontar este problema, la Resolución decide crear la figura del Representante Especial sobre la Violencia Sexual en conflicto armado y designar a un Equipo de Expertos.

Ese mismo año, el 5 de octubre, el Consejo de Seguridad aprobó la **Resolución 1889**, centrada en la promoción del papel de las mujeres en todas las etapas del proceso de pacificación, y aboga por que las partes en conflicto garanticen la protección en los campamentos de refugiados. Uno de los aspectos más relevantes es que introduce, por primera vez, la elaboración de indicadores¹⁹ para vigilar la aplicación efectiva de las Resoluciones aprobadas hasta entonces, que servirán posteriormente a otras entidades de NNUU y organizaciones internacionales²⁰ y regionales comprometidas con su cumplimiento.

La **Resolución 1960 (2010)** de 16 de diciembre sigue incidiendo en la lucha contra la violencia sexual y, por primera vez, reconoce que la violencia sexual en conflicto también afecta a los hombres, a los niños y a personas traumatizadas indirectamente al ser testigos forzados de actos de violencia sexual contra familiares. En este sentido, acuerda que el SGNU incluya en

sus informes anuales los datos relativos a los actos de violencia sexual para ser analizados posteriormente por los comités de sanciones competentes del Consejo de Seguridad.

La **Resolución 2106 (2013)**, aprobada el 24 de junio, insiste en la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres en los esfuerzos para prevenir la violencia sexual en los conflictos armados y las situaciones posteriores a los conflictos. Además, reitera que todos los actores, incluyendo el Consejo de Seguridad, las partes en los conflictos armados, los Estados miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad ante estos crímenes. En este sentido, anima a los países miembros a que incluyan los delitos de violencia sexual en la legislación penal nacional²¹ a fin de posibilitar el enjuiciamiento de los presuntos autores de esos actos. Asimismo, reconoce la labor de la Corte Penal Internacional²² para luchar contra la impunidad y el papel bien diferenciado que desempeñan los asesores en cuestiones de género para asegurar que todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, en su planificación y aplicación.

Posteriormente, la **Resolución 2122 (2013)**, aprobada el 18 de octubre, incide en la protección de los civiles en los conflictos armados y en la participación de las mujeres en la solución de conflictos y la consolidación de la paz. También hace un llamamiento para que se incremente el porcentaje de mujeres militares y policías destinadas en contingentes que se despliegan a una misión de paz. Precisamente, esta Resolución abogó por convocar el examen de alto nivel en 2015 para evaluar el progreso a escala mundial regional y nacional en aplicación de la Resolución 1325 y analizar las limitaciones que han sur-

gido a lo largo de estos años. Asimismo, encargó al Secretario General a que, como preparación del examen de alto nivel de 2015, se realizara un estudio mundial de la aplicación de la resolución 1325 (2000), que abarcara ejemplos de buenas prácticas y otras deficiencias y retos en su aplicación.

Así se detalla en el Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000)²³, liderado por Radhika Coomaraswamy y presentado igualmente en octubre de 2015. El estudio, además, estuvo muy influenciado por la adopción de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**²⁴, pues puso el énfasis en la igualdad de género y en el respeto de los derechos humanos de toda persona para seguir avanzando, y lograr así una mayor participación de las mujeres en procesos de paz, el fortalecimiento de la justicia y la seguridad, la recuperación económica y la prestación de la asistencia humanitaria, entre otros aspectos.

Por último, la **Resolución 2242** supone, hasta cierto punto, la integración de la perspectiva de género en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, lo que ha generado un amplio debate sobre la idoneidad de esta inclusión en la Agenda MPS²⁵. En cualquier caso, debe reconocerse que ambos fenómenos tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas como víctimas y, en ocasiones, perpetradoras de actos violentos cuando participan de grupos terroristas implicados en las violaciones del derecho internacional humanitario y otros abusos contra los derechos humanos. Asimismo, la Resolución reconoce importantes desafíos existentes en un contexto internacional cambiante, que se traduce en la necesidad de prestar mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad como una cuestión transversal que afecta a numerosas esferas de trabajo; particularmente, ante el aumento de refugiados y desplazados internos, el

impacto del cambio climático y el alcance mundial de las pandemias.

Respecto a los actores considerados, la nueva Resolución reitera la importancia de que los hombres y los niños colaboren para promover la participación de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos armados, incluido el posconflicto y añade como novedad que se siga empoderando a las mujeres, jóvenes y líderes religiosos y culturales para evitar las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento, en consonancia con la Estrategia Global de las NNUU contra el Terrorismo²⁶. En este contexto, la Resolución hace un llamamiento para seguir empoderando a las mujeres, mediante su participación en todas las etapas de las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz (planificación, ejecución y examen de los mandatos), y en otras iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras, a fin de mitigar el riesgo de que se conviertan en agentes activos y potenciadores de este grave problema.

Con la adopción de la Resolución 2242 de octubre de 2015 se asumen, pues, nuevos retos respecto al papel de las mujeres en la lucha contra el terrorismo, se consagra el compromiso renovado del sistema de Naciones Unidas con la Agenda MPS y se asumen nuevos compromisos por parte de los Estados para poner en prácticas sus obligaciones en esta materia. Pero también identifica nuevos problemas, como la insuficiencia en la asignación de recursos a esta Agenda, la falta de voluntad política y la rendición de cuentas y la escasa especialización en estas cuestiones. El papel de España, como caso de estudio, merece una particular atención.

La Agenda Mujer, Paz y Seguridad en la acción exterior española

En los últimos años, la promoción de la perspectiva de género en la Agenda Mujer, Paz y Seguridad ha sido uno de los objetivos principales de los sucesivos Gobiernos desde que se adoptó el primer Plan de Acción Nacional (PAN) sobre la Resolución 1325 (2000) el 30 de noviembre de 2007.



De hecho, España fue un país pionero²⁷ en incorporar, a nivel nacional, una visión integral de esta cuestión, liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que contó con la colaboración de distintos departamentos ministeriales en su elaboración y desarrollo²⁸ y de distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este campo.

El PAN estableció seis importantes compromisos, a saber: potenciar la participación de las mujeres en misiones de paz y en toma de decisiones; promover la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de la construcción de la paz; asegurar la formación específica del personal que participe en misiones de paz; proteger los derechos humanos de mujeres y niños en temas de conflicto y posconflicto; incorporar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la planificación y ejecución de actividades para el desarme, la desmovilización y la reintegración, y fomentar la participación de la sociedad civil en relación a la Resolución 1325²⁹.

A pesar de que existía el compromiso de elaborar informes anuales de seguimiento, solo se realizaron cuatro³⁰ y con cierta discontinuidad. De hecho, el tercero y cuarto se presentaron en una misma edición, publicada el 6 de febrero de 2014. Para algunas expertas, estos informes reflejaban la voluntad política de España de avanzar en la aplicación de la Agenda, aunque carecían de medidas concretas para alcanzar los objetivos marcados. Además, no contaban con suficiente dotación presupuestaria ni de recursos humanos y presentaba desequilibrios entre la implicación de los Ministerios³¹, entre otros aspectos.

En el caso particular del Ministerio de Defensa, las actuaciones durante estos primeros años fueron diversas y de amplio alcance. Así, el Jefe del Estado Mayor de la

Defensa aprobó en 2011 una directiva que estableció las medidas necesarias para la aplicación de la Resolución 1325 en todas las estructuras operativas en las que participan las Fuerzas Armadas y en todos los niveles, tanto en la composición del contingente como de las actuaciones a llevar a cabo en la misión³². Como ejemplos prácticos, cabe destacar el apoyo sanitario a la población civil, los contactos con organizaciones de mujeres locales y la protección de los derechos de mujeres, niñas y niños, entre otros³³.

Por su parte, el Observatorio Militar para la Igualdad³⁴ de la Subsecretaría de Defensa aporta datos estadísticos sobre la presencia de mujeres en las Fuerzas Armadas y hace especial seguimiento de todas las medidas que tienen que ver con la igualdad y la conciliación en el seno de las Fuerzas Armadas.

Otro de los aspectos más destacados de la aplicación del PAN es la formación específica sobre género para el personal de las FAS, como son los cursos nacionales, organizados por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC), y diversos cursos internacionales, como el de Asesor de Género en Operaciones, fruto de una iniciativa hispano-holandesa y de la cooperación de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. Este Curso, abierto a la participación de civiles y militares, ha alcanzado un notable prestigio y ha sido reconocido por la Escuela Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea³⁵, entre otras instituciones.

Ahora bien, el salto cualitativo y cuantitativo en las aspiraciones y compromisos asumidos por España en la Agenda MPS comienza a percibirse a raíz de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)³⁶ el 30 de mayo de 2013, que apuesta por una visión integral de la seguridad y

la necesaria implicación de los ciudadanos en esta tarea.

No será hasta la publicación de la Estrategia de Acción Exterior³⁷ de octubre de 2014 y sus dos informes de seguimiento aprobados hasta la fecha (2016) cuando la Agenda MPS se inserte definitivamente en documentos de este nivel estratégico. Así, aparecen nuevos compromisos en favor de la protección de la mujer en conflictos armados y en su participación en la prevención y resolución de conflictos. En este contexto, la Estrategia resalta que España promueve activamente el principio de responsabilidad de proteger, de tal manera que establece un vínculo cada vez más estrecho entre la promoción del estado de derecho y los derechos fundamentales y la propia Agenda MPS.

Precisamente, la campaña que inició nuestro para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-2016 dedicó un objetivo concreto a promover la protección de civiles y el

respeto del Derecho Internacional humanitario, incluyendo una línea de acción específica para la aplicación efectiva de las Resoluciones sobre MPS³⁸.

Conseguido este objetivo de representación en el máximo órgano de decisión de las NNUU, el año 2015 marcará un antes y un después en el desarrollo de esta Agenda, toda vez que a España le correspondió asumir la presidencia del Consejo de Seguridad en el mes de octubre, coincidiendo con el XV Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325. Si la aprobación de la Resolución 2242 supuso un importante estímulo para la revitalización de una Agenda a nivel internacional, los compromisos asumidos por el presidente del Gobierno durante el debate abierto lo atestiguan a nivel nacional. Son éstos³⁹:

- La actualización del Plan de Acción Nacional en 2016 y su presentación al Parlamento. Se establecerán puntos de coordinación nacionales y se recabará la participación de la sociedad civil.





- Sobre el sector de la seguridad y el mantenimiento de la paz, se mejorará la formación sobre la igualdad de género para los miembros de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad del Estado. Se promoverá la participación de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz.

- España asegurará la participación de mujeres en los equipos de mediación.

- España seguirá aplicando una política de tolerancia cero con respecto a los incidentes de violencia sexual en que estén implicados miembros de las misiones civiles y militares en el exterior. En su caso, serán juzgados por un tribunal español en el plazo de seis meses.

- España asumirá nuevos compromisos financieros. En 2016 hará una contribución de 1 millón de euros destinada al Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, y el Fondo de las Naciones

Unidas para las Iniciativas contra la Violencia Sexual en Conflictos.

Como señaló el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy el Consejo de Seguridad, con la adopción de compromisos, España seguirá trabajado para lograr un mundo más justo, pacífico y solidario⁴⁰. Ahora bien, se trata de un esfuerzo colectivo que no puede asumirse por un país en solitario. Por ello, la sociedad civil tiene un papel fundamental que jugar para acompañar estos esfuerzos, en la medida de sus posibilidades, pues pueden colaborar a nivel local, nacional y regional en la consecución de estos objetivos, siguiendo los postulados de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En este contexto, ADESyD-SWIIS se sumó a la invitación cursada por el MAEC para colaborar en el diseño de un nuevo Plan de Acción Nacional, que se presenta-

rá –siguiendo las estimaciones oficiales- en 2016. Así, fruto de la Jornada celebrada en la Escuela Diplomática el 3 de marzo de 2016, se presentaron interesantes propuestas para la revisión del PAN, como la realizada por *Spanish Women in International Security (SWIIS)*⁴¹.

Como resultado de estos trabajos y otros sucedidos desde entonces, se estima que el nuevo PAN tendrá un nuevo enfoque, no tanto centrado en los seis objetivos antes mencionados, sino en áreas temáticas o ejes transversales, como son la participación, la prevención, la protección y la reparación y recuperación posconflicto. Aunque se estima que es difícil disociar unas áreas de otras, se identificarán los elementos esenciales de la perspectiva de género en cada una de ellas, con medidas e indicadores concretos para su desarrollo.

En definitiva, la aprobación de un nuevo PAN sobre la Resolución 1325 en los próximos meses⁴² representará una nueva oportunidad para atraer la Agenda MPS a primera línea del debate político, parlamentario y público. Para ello, contará con el apoyo de Asociaciones como ADESyD-SWIIS y otras redes de la sociedad civil, aprovechando la experiencia de trabajo acumulada en estos últimos años y con el fin último de alcanzar nuevas metas que puedan ser aplicadas de forma práctica y realista.

Reflexiones finales

La **Agenda Mujer, Paz y Seguridad** ha adquirido un especial relieve en los últimos años para convertir a la mujer en protagonista de su propio destino y del de otros pueblos con el necesario apoyo de la comunidad internacional. En general, la evolución de esta agenda en el seno de Naciones Unidas está íntimamente relacionada con el pleno respeto a los derechos

humanos y a la promoción del desarrollo en los países afectados por los conflictos. Todos estos elementos necesariamente se interrelacionan y refuerzan mutuamente con otras agendas de esta organización universal, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los asuntos humanitarios⁴³ y, más recientemente, con la Estrategia de lucha contra el terrorismo o el extremismo violento, entre otros aspectos, a fin de alcanzar una paz justa y duradera, y una seguridad más inclusiva e integral en todas sus dimensiones.

En particular, la Agenda MPS ha evolucionado significativamente desde una concepción de las mujeres como víctimas de los conflictos a otra visión nueva, en la que son responsables activas de su solución definitiva. Y todo ello considerando cinco grandes áreas de actuación (o 5P por las iniciales en idioma inglés) con sus respectivas prioridades y líneas de acción, a saber: la **participación** y empoderamiento de la mujer en todas las fases de un conflicto (gestión de crisis, mediación y resolución); la **prevención** en relación a la violencia sexual en conflictos armados; la protección de civiles ante violaciones masivas de derechos humanos y en situaciones de desplazamiento; la **construcción de la paz** (*peace-building*), especialmente en procesos de desarme, desmovilización y reintegración y en la reforma del sector de la seguridad, y el **procesamiento** o enjuiciamiento de los responsables de tales violaciones para poner fin a la impunidad de tales crímenes.

Se trata de una Agenda que ha ido ampliando su enfoque inicial centrado en **mujeres y niñas** para considerar otras dimensiones de género que afectan a **hombres y niños**. Como constata el último informe del Secretario General de NNUU sobre las mujeres, la paz y la seguridad, es importante que la perspectiva de género se incluya en todos los exámenes estratégicos

de las operaciones de mantenimiento de la paz, respondiendo a las necesidades de los hombres y las mujeres sobre el terreno. En este sentido, es fundamental celebrar consultas periódicas con la sociedad civil para que las decisiones sobre la paz y la seguridad respondan a las necesidades y experiencias de las comunidades locales⁴⁴.

Ahora bien, como se deduce de las numerosas resoluciones e informes sobre la Agenda MPS, hay que seguir trabajando a nivel local, nacional, regional y global, con un doble enfoque (de abajo-arriba y arriba-abajo) y de forma transversal en distintos ámbitos (político, económico, social, cultural, civil y militar) para lograr integrar las cuestiones de género en las políticas nacionales de seguridad, superando los obstáculos y limitaciones que existen debido fundamentalmente al desconocimiento del significado y alcance de todas las resoluciones derivadas de la 1325.

Y es que, a pesar de estos esfuerzos a nivel internacional, la aproximación a esta Agenda por parte de los países miembros de la ONU –principales responsables en aplicarla⁴⁵ – no ha sido uniforme, pues son numerosos los Estados que aún deben adoptar planes de Acción Nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad. España, sin embargo, ha sido uno de los primeros países en traducir un compromiso global en una acción nacional de alcance estratégico, con un enfoque *“whole of government approach”* que busca y persigue el apoyo de la sociedad civil en su aplicación. Como país pionero en la redacción de su primer Plan de Acción Nacional en 2007, España ha llevado a cabo una importante labor de coordinación interdepartamental para lograr una visión transversal y multidisciplinar de la Agenda MPS, involucrando a distintos actores de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de esta política.

No obstante, a nivel nacional, pudiera resultar de interés elevar el alcance y contenido de esta Agenda a los principales documentos estratégicos que se han ido aprobando hasta la fecha. Como se ha apreciado a lo largo de las distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad de NNUU, la Agenda MPS es puramente transversal y comienza a tener un perfil propio en varios ámbitos concretos de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN): la defensa nacional, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la ordenación de flujos migratorios, etc., por lo que pudiera ser conveniente considerar los aspectos más destacados de su aplicación en los sucesivos informes de seguimiento de esta ESN y no sólo en los de la Estrategia de Acción Exterior. De esta manera, la visión integral de la seguridad, por la que apuesta la ESN, sería más inclusiva al otorgarse mayor visibilidad a una política que, hasta la fecha, parece circunscrita a ámbitos políticos y académicos de una parte de la población y no de su conjunto, pues los asuntos de género relacionados con la paz y la seguridad nos conciernen a todos.

En ADESyD-SWIIS defendemos que las sociedades con mayor igualdad de género son menos propensas a los extremismos y más dispuestas a alcanzar una paz sostenible y una seguridad cada vez más inclusiva. Por ello, seguiremos sensibilizando⁴⁶ y divulgando las acciones de nuestro país en este campo porque, como señalaba la Sra. Coomaraswamy en el Estudio mundial sobre la Resolución 1325, *“...it is not the right thing to do... It is the smart thing to do”*. Sin duda, es lo inteligente. Nosotr@s, como ciudadanos, podemos defender el trabajo de los *“peacemakers”*, pero –ante todo – debemos ser *“peace defenders”*. Y - como en todo- si hay voluntad, el cambio es posible.

Bibliografía complementaria

Redes Sociales: @ADESyD2011 @SWIIS2011

María Angustias Caracuel Raya: "La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa", *Security and Defense Studies Review*, CHDS, Washington DC., 2010

http://www.adesyd.es/prensa/articulos/SDSRWinter_2010.pdf

Alexandra Issacovitch Benegas: "Mujer, Paz y Seguridad: 14º Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en *Actas del I Congreso ADESyD Compartiendo (visiones de) Seguridad*, 2014, pps. 166 y ss.

http://www.adesyd.es/destacados/documentos/Libro_ACTAS_VOL1.pdf

Mujeres, Paz y Seguridad, una prioridad española http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_SEPTIEMBRE_1325.pdf

Mujer y Fuerzas Armadas. Guías de Fuentes, Centro de Documentación de Defensa 2007.

El papel de la mujer y género en los conflictos, Cuaderno de Estrategia nº 157, IIEE

25/10/2012

http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_157.html

Mujeres, Paz y Seguridad, Real Instituto Elcano

<http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/mujeres-paz-seguridad/>

María Solanas, "Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad", 29 de septiembre de 2016

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/arl69-2016-solanascardin-8-recomendaciones-2-plan-accion-nacional-mujeres-paz-seguridad

Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)

<https://wilpf.es/>

NOTAS

(1) El artículo se publica después de la celebración del décimo sexto aniversario de esta Resolución, en octubre de 2016, que se tomará en consideración.

(2) Según la Real Academia de la Lengua, "género" es el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido desde un punto de vista socio-cultural en lugar de exclusivamente biológico. Para NNUU, el "género" se identifica con las identidades, atributos y funciones de las mujeres y hombres, contruidos socialmente y el significado impuesto por sus sociedades a sus diferencias biológicas. Según el Convenio de Estambul del Consejo de Europa, de fecha 11 de mayo de 2011, se entiende por "género" los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente contruidos que una sociedad concreta considera propios de hombres y mujeres".

(3) Resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, Asamblea General, 23 de agosto de 2016. A/71/353. Estas responsabilidades son: el liderazgo político para prevenir los conflictos y ponerles fin; defender las normas que protegen a la humanidad; no dejar a nadie atrás; cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad; e invertir en humanidad.

(4) A/70/709.

(5) Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, Consejo de Seguridad, 20 de abril de 2016, S/2016/361, pág. 2

(6) Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

(7) Celebración del día de los Derechos Humanos: "Mujeres y conflictos: de víctimas a constructoras de paz" http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20151209_NOTA319.aspx

(8) María Angustias Caracuel Raya: "Mujeres y conflictos armados: de víctimas a constructoras de paz", 10 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.adesyd.es/swiis/documentos/MCP/Palabras%20de%20Marian%20Caracuel%20Raya%20en%20Mujeres%20en%20los%20conflictos%20de%20victimas%20a%20constructoras%20de%20paz.pdf>

(9) Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: unar nuestras ventajas en pro de la paz -política, alianzas y personas A/70/95-S/2015/446 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/95>

(10) A/69/968-S/2015/490 <http://www.un.org/es/peacebuilding/review2015.shtml>

(11) Los conflictos son expresión de la pluralidad de intereses y desigualdad de poderes que imperan entre los miembros de una sociedad y donde existe una escala de gradación en función del recurso o no a la violencia, que es lo que lo diferencia de una tensión, crisis y, llegado el caso, a una controversia internacional.

(12) Según el informe de Tendencias globales de AC-NUR, 65,3 millones de personas son desplazados forzados, de las cuales el 21,3 % son refugiados, el 40, 8% son desplazados y el 3, 2% son solicitantes de asilo. Según el Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz (Alerta 2016), publicado por Escola Cultura de Pau, en 2015 se contabilizaron 35 conflictos armados en todo el planeta: 13 en África, 12 en Asia, 6 en Oriente Medio, 3 en Europa y 1 en América, a los que se añadieron 83 escenarios de tensión global, 36 en África, 20 en Asia, 11 en Oriente Medio, 11 en Europa y 5 en América.
<http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/16/alerta16e.pdf>

(13) Según un informe del Global Peace Index, desde 2008 hay un deterioro de la situación provocado por actos terroristas. Se ha producido un incremento del 75%, especialmente en Siria, Irak, Afganistán y Libia.

(14) Un estudio completo lo realiza Eva Díez Peralta: "La protección internacional de la mujer en el conflicto armado", Margarita Robles y Fernando García (Coord.): Enfoque integral de la perspectiva de género en operaciones", Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2013, pps. 137-162

(15) Las Conferencias de México (1995), Copenhague (1980) y Beijing (1995).

(16) Resoluciones de NNUU sobre "Mujer, Paz y Seguridad"
https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdad/Oportunidades/internacional/onu/resoluc1325_2.htm

(17) Margarita Robles Carrillo "La normativa sobre género y seguridad", op.cot, pág. 114

(18) Se trata de un fenómeno social que expone las diferencias de género basada en relaciones de status y poder, así como a la discriminación que afecta a sus necesidades e intereses a largo plazo. Por tanto, afecta a mujeres y hombres y a los programas, legislación y evaluación de las políticas de un país con el fin último de alcanzar la igualdad de género.

(19) Los 26 indicadores están agrupados en cuatro campos: prevención, participación, protección, socorro y recuperación.

(20) En la UE véase " CFSP Report - Our priorities in 2016", especialmente el apartado "Human Rights and Gender in CSDP (Common Security and Defence Policy)" <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2016-INIT/en/pdf>

La UE también ha aprobado el "Gender Action Plan 2016-2020", que identifica objetivos, actividades indicadores y actores con vistas a la obtención de resultados. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5690_en.htm

En la OTAN, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91091.htm

En la OSCE, <http://www.osce.org/what/gender>

(21) En la legislación española, se ha introducido este delito en el Código Penal, BOE, abril 2016

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria&modo=1, y en la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar. Última modificación: 15 de octubre de 2015

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-25779-consolidado.pdf>

(22) Véase la inclusión de los delitos de violencia sexual Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en vigor el julio de 2002, disponible en [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf), y en otros Estatutos de los tribunales penales internacionales especiales

(23) Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, disponible en <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/translations%20of%20global%20study%20-%20full%20reports/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

(24) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Sobre el tema que nos ocupa, destacan el Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; y el Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

(25) Manuela Mesa: "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", Retos inaplazables del Sistema Interna-

cional, Anuario 2015-2016, CEIPAZ, pág. 154 <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCEIPAZ2015-2016.pdf>,

(26) A/RES/60/288

(27) Dinamarca aprobó su PAN en 2005. Reino Unido, Noruega y Suecia, en 2007 y Países Bajos, Suiza Austria y España en 2007. Hasta la fecha (2016), solo 60 países cuentan con Planes de Acción Nacionales <http://www.peacewomen.org/member-states>

(28) Este Plan Nacional de Acción fue de los esfuerzos y coordinación realizados por distintos ministerios (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como principal órgano ejecutor en el ámbito de la cooperación al desarrollo), Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –incluido el Instituto de la Mujer-, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Sanidad y Consumo), áreas de la administración pública y representantes de la sociedad civil.

(29) Plan de Acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/onu/Documentos/plan_accion_gobierno_espana.pdf

(30) Puede consultarse el III y IV Informe de Seguimiento en <http://www.igualdadenlaempresa.es/novedades/noticias/docs/28-03-14-III-y-IV-Informe-de-Segumiento-PA-Res-1325.pdf> Una valoración puede encontrarse en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Informe1325DEF.pdf>

(31) María Solanas: Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, ARI, RIE, 29/9/2016 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/arl69-2016-solanascardin-8-recomendaciones-2-plan-accion-nacional-mujeres-paz-seguridad

(32) Víctor Hernández: “Mujeres, Paz y Seguridad”, Revista Española de Defensa, noviembre de 2015, pág. 47.

(33) María García-Baamonde González: “La aplicación de la perspectiva de género en las FAS”, en El enfoque integral de la perspectiva de género en operaciones, MADOC- Universidad de Granada, págs. 238-239

(34) Sobre el Observatorio Militar para la Igualdad, véase <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/digenper/omi/>

(35) Gender and Security Sector Reform <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/digenper/omi/>. La nueva edición del Curso se puede seguir en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20161102_ACTUALIDAD9.aspx

(36) Así, uno de los principios de la nueva Estrategia descansa en la necesaria implicación de la sociedad civil en el fomento de la cultura de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional puede consultarse en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

(37) Estrategia de Acción Exterior <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014 ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf>

(38) Línea de Acción 3.3 de las Prioridades del Gobierno de España durante el bienio 2015-2016 como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_SEPTIEMBRE_1325.pdf

(39) Consejo de Seguridad, S/2015/832, pág. 9 y 10

(40) Véase su Discurso en la Revista Española de Defensa, noviembre 2015, pág. 45.

(41) Aportación de Spanish Women in International Security (SWIIS) al debate sobre la Protección de mujeres y niñas: http://www.adesyd.es/swiis/documentos/IIPMP5/Mesa_3_La%20protección_en_la_Agenda_Mujer-Paz_y_Seguridad-Aportación_de_Maria_Caracuel_Raya.pdf

(42) La fecha de redacción de este artículo es noviembre de 2016.

(43) Cabe destacar la adopción por unanimidad de la Resolución 2286 sobre la protección de civiles en conflictos armados, de 3 de mayo de 2016, promovida por España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2286\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2286(2016)) El punto 10 señala: asegurar que los mandatos de las correspondientes operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puedan, cuando proceda y caso por caso, contribuir a lograr un entorno seguro que permita la prestación de asistencia médica.

(44) Consejo de Seguridad: Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, 29 de septiembre de 2016, S/2016/822, párrafo 27.

(46) Sobre la labor de SWIIS, <http://www.adesyd.es/swiis/index.php> Vídeos en Youtube

(45) ¿Quién implementa? <http://www.peacewomen.org/who-implements>





LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA OTAN

JESÚS GIL RUIZ

Introducción

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR) sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) de octubre del 2000 reconoció el efecto desproporcionado de los conflictos sobre las mujeres y subrayó su función esencial en la prevención de éstos, así como en los esfuerzos de construcción y reconstrucción de la paz post-conflicto. Esto incluye la participación en la resolución de conflictos y procesos de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, desarme, desmovilización y reintegración, la reforma del sector de seguridad, la protección y los derechos de las mujeres.

Este capítulo revisa los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operacional, para asegurar la difusión del conocimiento y sus mandatos, sobre todo en el campo de la gestión de crisis. Concluye ofreciendo un balance de los logros alcanzados en los últimos años por las instituciones de la OTAN y los retos del futuro para continuar la exitosa implementación de la Resolución 1325.

Mujer y OTAN¹

Quince años después de la adopción de la Resolución 1325, la importancia y la pertinencia de las cuestiones de género se reconocen claramente en el entorno militar, incluso en el marco de operaciones. Como el ex Presidente del Comité Militar de la OTAN, el almirante Di Paola ha declarado: “El género es un activo para mejorar la eficacia operativa que tiene un efecto multiplicador que ayuda a ganar los corazones y las mentes”.

En el actual entorno complejo de seguridad, las capacidades complementarias del personal masculino y femenino son esenciales para la eficacia operativa de la OTAN, especialmente en vista de la creciente complejidad de la interacción civil-militar, relaciones públicas y obtención de inteligencia.

Pero, ¿por qué es necesario incorporar las cuestiones de género en las políticas y normativa de la OTAN? ¿Qué cambios se han producido para que se entienda que el género es un elemento indispensable a tener en cuenta en toda acción que se pre-

tenda llevar a cabo por esta Organización? Éstas son las preguntas a las que trataremos de dar respuesta en este capítulo.

En los últimos tiempos, la perspectiva de género se está incorporando como uno de los instrumentos imprescindibles a la hora de valorar el impacto de las distintas políticas que desarrollan organizaciones y Estados. Tanto es así, que una vez canalizada y entendida la importancia del principio de la igualdad real en nuestras sociedades, los efectos de las diversas decisiones y acciones políticas tienen un impacto que afecta directamente a la sociedad y se ocupa de las necesidades específicas de hombres y mujeres. La OTAN ha integrado esta perspectiva en su agenda como una de sus principales prioridades.

Género en la OTAN - Fases

La incorporación de las cuestiones de género en la agenda de la OTAN surge como una consecuencia lógica de los cambios sociales que, a partir de la II Guerra Mundial, comienzan a protagonizarse por parte de las mujeres. A mediados del siglo XX, se comienza a producir un distanciamiento de la lógica imperante, esto es, la división sexual del trabajo. Esta lógica suponía que mientras los varones desarrollaban exclusivamente sus actividades productivas en las fábricas y en sus centros profesionales, la mujer se hacía cargo de las responsabilidades familiares y del hogar. Sin embargo, esta lógica fue perdiendo representatividad, en la medida en que la mujer comenzó a incorporarse formalmente al mercado laboral, y por tanto a gozar de independencia económica y personal, que es lo que la doctrina conoce como “empoderamiento de la mujer” o “women empowerment”.

Este cambio sustancial, se trasladó al interior de las Organizaciones, y cómo no,

también al interior de las Fuerzas Armadas de la OTAN, que reflejaron esa sociedad transformada y modernizada.

Volviendo al tema de la integración de la perspectiva de género en la OTAN, es evidente que la incorporación de las cuestiones de género fue motivada por dos factores clave:

- La creciente participación de las mujeres en las organizaciones político-militares después de la guerra fría.
- Las llamadas continuas realizadas por las Naciones Unidas para prestar atención a los derechos humanos, sobre todo los derechos de las mujeres, a todos los niveles y en particular en las zonas de conflicto.

Podemos identificar cuatro fases en la integración de la perspectiva de género en la OTAN:

- La primera fase comenzó con los debates sobre la función de las mujeres militares en la alianza.
- La segunda se inició con la promulgación de la UNSCR 1325 y el reconocimiento de las consideraciones de género en todos los aspectos de mantenimiento de la paz.
- La tercera fase, coincidiendo con la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl de 2009, dio un gran impulso a la aplicación de la UNSCR 1325, sobre todo en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Por último, en noviembre de 2010, la Cumbre de Lisboa confirmó el compromiso de la OTAN por mejorar la inclusión de los asuntos de Género en la política y misiones de la organización.

Género en la OTAN antes de la UNSCR 1325

Al considerar la incorporación de la perspectiva de género en la OTAN resulta práctico examinar dos períodos, antes

y después de la adopción de la Resolución 1325.

La primera Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales tuvo lugar en Copenhague en 1961, con delegadas de Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y los Estados Unidos. Se centró en las cuestiones relativas al status, organización, condiciones de empleo y perspectivas de carrera para las mujeres en las Fuerzas Armadas de la Alianza. Las delegadas acordaron convocar futuras conferencias expresando unánimemente la esperanza de que la OTAN y las autoridades nacionales considerasen la integración de un mayor número de mujeres a sus ejércitos. Cinco años más tarde, en 1966, el Servicio de Información de la OTAN convocó la Conferencia de Directores de Mujeres Oficiales a la que asistieron representantes de siete países de la OTAN. Estas dos primeras conferencias fueron muy importantes para el intercambio de experiencias sobre la mujer en las Fuerzas Armadas, facilitando el proceso de transformación dentro de las fuerzas aliadas.

En noviembre de 1973, se creó un Comité "ad hoc" de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (CWINF) durante la Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales que se celebró en Bruselas. Las delegadas adoptaron una resolución en la que se acordaba que las mujeres deberían tener la oportunidad de servir en todo tipo de empleos, con la excepción de aquellos que implicaran entrar en combate, ya que esto último se consideraba una competencia de índole de política nacional. Se reconoció el CWINF formalmente por parte del MC en julio de 1976.

España participó por primera vez en una conferencia del CWINF en 1985; a esta

reunión asistieron 57 representantes de 13 países de la OTAN.

En 1996 la Presidenta del CWINF, en cooperación con el Director del IMS, abogaron por crear un puesto en el IMS destinado a tiempo completo a los asuntos de Género. Como consecuencia de esta solicitud se creó en enero de 1998 la Oficina de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN, sirviendo de enlace con los Representantes Militares y su personal y permitiendo la muy necesitada continuidad de los objetivos del CWINF.

En resumen, se podría decir que antes de la UNSCR 1325, la perspectiva de género se centró en un debate sobre la incorporación y la integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas.

Género en la OTAN después de la UNSCR 1325

La adopción de la Resolución 1325 en el año 2000 representó un cambio paradigmático en el discurso sobre la seguridad internacional. Por primera vez, el Consejo de Seguridad de la ONU abordó el impacto desproporcionado y específico de los conflictos armados en las mujeres y reconoció la necesidad de la participación de las mujeres en la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, resolución de conflictos y construcción de la paz.

Los efectos de la 1325 se hicieron notar inmediatamente en las estructuras institucionales y operativas de la OTAN. Algunos de las competencias de sus Comités se ampliaron, y se crearon nuevos mecanismos para aplicar la Resolución. Además fueron aprobadas, en cooperación con todos los miembros aliados y socios, las primeras directrices políticas y recomendaciones para

incluir los aspectos de género en todas las operaciones militares.

El CWINF después de la Resolución 1325

En junio de 2007 tuvo lugar en Berlín una de las reuniones más importantes del CWINF. Esta reunión produjo el informe: “Comité de Mujeres en la Fuerzas de la OTAN, guía para la perspectiva de Género en la OTAN”². Este documento fue la primera contribución importante que realizó la alianza desde una perspectiva integrada de género en todas las operaciones militares, especialmente en 3 áreas: planificación operativa, educación y formación y evaluación. Desde mayo de 2009, el Comité y la Oficina cambiaron sus nombres por “Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género³ (NCGP)” y “Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género (NOGP)”.

En 2014, los términos de referencia del NCGP se actualizaron para incluir los siguientes cambios principales:

- El Comité Ejecutivo debe tener al menos un miembro de cada género;

- El Presidente y el Presidente Electo pueden ser mujeres u hombres;
- Se suprime el párrafo sobre asuntos financieros para facilitar la capacidad de las Naciones para nominar candidatos para la Presidencia y Presidente Electo sin responsabilidades financieras.

También en 2014, la Oficina se convirtió en la Oficina del Asesor de Género del IMS⁴ y se realineó para asesorar directamente al Director General del IMS.

Las misiones principales del NCGP⁵ son:

- Asesorar y apoyar al Comité Militar de la OTAN en cuestiones de género.
- Promover la perspectiva de género como una estrategia que incluya tanto las preocupaciones e intereses de las mujeres como las de los hombres, que se convierta en un elemento básico en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y operaciones militares.
- Facilitar el intercambio de información entre los países de la OTAN, dentro de su Estructura de Mando (NCS), y específicamente dentro de la Sede de la OTAN en



Bruselas, sobre las políticas relacionadas con las perspectivas de género.

- Colaborar con las organizaciones internacionales y organismos interesados en la integración de una perspectiva de género en las operaciones militares.

- Ser el punto de contacto de la OTAN, para recopilar y difundir información relevante de género para las Naciones OTAN y sus socios.

Me gustaría destacar que el 30 de noviembre de 2011, el Ministerio de Defensa de España concedió el IV Premio “Soldado Idoia Rodríguez, mujer en las Fuerzas Armadas⁵” al Comité de Perspectivas de Género de la OTAN, en reconocimiento a su apoyo a la incorporación e integración de la mujer en las Fuerzas Armadas españolas y países aliados. En este sentido, reconoce al Comité su trabajo en la aplicación en el seno de la Alianza, de las distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre WPS.

Organización del Comité y de la Oficina de Perspectivas de Género

El NCGP está compuesto por oficiales militares o su equivalente civil de cada nación de la OTAN, que deben estar familiarizados con los últimos avances nacionales relativos al género. Se rige por un Comité Ejecutivo (EC) y está apoyado por la Oficina del Asesor de Género del IMS. El EC está compuesto por el Presidente, el Presidente Electo tres Vicepresidentes y el Asesor de Género del IMS. El EC debe estar compuesto de mujeres y hombres.

La Oficina del Asesor de Género en el Estado Mayor Internacional ofrece información y asesoramiento sobre cuestiones de género y sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las resoluciones

relacionadas. También sirve como la Secretaría del NCGP. El Jefe de la Oficina, el Asesor de Género del IMS, asesora al Presidente del NCGP.

Aplicación de la UNSCR 1325 - EAPC 2007

En las reuniones anuales del NCGP se llegó a la conclusión de que durante la última década, la Resolución 1325 se había incorporado de manera irregular entre los países miembros. Algunos de estos países han realizado un buen desarrollo de los planes y directivas, e incluso están organizando sesiones de instrucción y adiestramiento previas al despliegue, o sobre el terreno directamente, mientras otros países apenas han comenzado a considerar el tema. Sin embargo, en 2007, el NAC aprobó la “Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la resolución 1325 sobre WPS”, desarrollada de una forma abierta y transparente con el apoyo de los países socios.

El Consejo Euro-Atlántico de Países Partners (EAPC) reconoció que la complejidad de las misiones y operaciones de la OTAN requerían coherencia en la incorporación de las cuestiones de género, y subrayaban la necesidad de contar con el conocimiento que se deriva de todos aquellos agentes, por supuesto también civiles, que participan en las zonas de conflicto. Esta idea tan integradora, es lo que se conoce como “enfoque integral”⁶ dentro de la alianza.

Una de las lecciones aprendidas tras la aplicación del documento fue que se han de respetar las políticas nacionales, quedando completamente excluida la posibilidad de imponer cuotas a favor de las mujeres en el seno de la Fuerzas Armadas nacionales.

Aplicación de la UNSCR 1325 - Directiva BI-SC 40-1

En la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo - Kehl, que se celebró en abril de 2009, se inauguró una nueva era en la aplicación de la 1325. En el párrafo 36 de la Declaración los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su firme compromiso en esta agenda de la siguientes manera: “Seguimos participando activamente con nuestros países socios en el apoyo a la aplicación de la Resolución 1325, con el objetivo de contar con una batería completa de medidas para el otoño de 2010”.

Siguiendo esta política, el Director del IMS encargó a los Mandos Estratégicos desarrollar propuestas prácticas y directrices para la aplicación de la 1325. Esto dio lugar a la Directiva Bi-SC 40-1 de fecha 2 de septiembre 2009, coordinada por ambos Mandos Estratégicos (de Operaciones y Transformación), y que se denominó “Integración de la 1325 y las perspectivas de género en la estructura de mando de la OTAN, incluyendo medidas para la protección durante los conflictos armados”. Esta Directiva fue revisada en agosto de 2012⁷. Su objetivo es garantizar la aplicación de la resolución 1325, resoluciones relacionadas y la integración de la perspectiva de género en las organizaciones y fuerzas militares de la estructura de mando y la estructura de la fuerza de la OTAN y en las operaciones dirigidas por la Alianza. Contiene directrices sobre:

- Educación y entrenamiento de género en operaciones militares.
- Cómo integrar la Resolución 1325 y la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de las operaciones dirigidas por la OTAN.
- Informar sobre la Perspectiva de Género en Operaciones.

- Funciones y responsabilidades de los asesores de género desplegados.
- Normas de comportamiento para representar los estándares de profesionalismo para el desempeño de las obligaciones del personal de la OTAN.

Esta Directiva es ahora el documento básico para la incorporación de las perspectivas de género en las organizaciones y operaciones militares de la OTAN y es aplicable a todos los Cuarteles Generales Militares Internacionales o en cualquier otra organización que opere dentro de las cadenas de mando de los Mandos Estratégicos.

En 2010 la OTAN mostró enormes progresos en la integración de la 1325 en sus operaciones y misiones:

- Las consideraciones de género se habían incorporado a los cursos de capacitación para el pre-despliegue. Algunas naciones imparten cursos específicos de formación de asesores de género.
- La asignación de asesores de género en el Mando Aliado de Transformación (ACT), la KFOR, el Mando General de ISAF General, el Mando Conjunto de ISAF y otros Cuarteles Generales de las operaciones, así como en algunos Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán.
- La creación, formación y empleo de “Female Engagement Teams” (FETs) en la Operación ISAF. El objetivo de estos equipos femeninos, que apoyan directamente a los Jefes de batallón y compañía, es la creación de un contacto con la población del lugar, así como generar confianza entre los afganos y las fuerzas de ISAF, en particular, con las mujeres que habitan en el medio rural. Los FETs son unidades compuestas por aproximadamente 5 soldados además del personal médico y lingüistas/intérpretes, todas ellas mujeres que acompañan a los soldados en las patrullas.

Planes de Acción Nacionales (National Action Plans)

A pesar de la naturaleza integral de la Directiva de 40-1, el NCGP valoró en 2010 que había algunas dificultades para su aplicación. Para hacer frente a estas dificultades, el NCGP desarrolló el documento "Recomendaciones para la ejecución de la UNSCR 1325"⁸. Una de las recomendaciones más importantes fue la de que los países deben desarrollar un NAP y directrices para aplicar la Resolución 1325. Se aconseja a las naciones que no tienen un NAP, mejorar sus mecanismos de coordinación y consulta con otros actores tales como el IS de la OTAN y las Organizaciones Internacionales o institutos de investigación implicados en cuestiones de género. Estos planes se han de revisar y actualizar para que mantengan su validez.

En sus recomendaciones, el NCGP considera también esencial que los principales líderes y Mandos estén comprometidos. Con el fin de aumentar este compromiso, se les debe exigir responsabilidades. Deben ser conscientes de que el género es un multiplicador de fuerzas para el éxito de la Operación. La buena voluntad y el apoyo no son suficientes, la participación activa es realmente necesaria. El compromiso al más alto nivel es un factor clave para la plena aplicación de la 1325.

Además, se considera que la educación y la formación es un catalizador para mejorar la toma de conciencia sobre los asuntos de género y para la aplicación exitosa de una perspectiva de género en las operaciones. Se recomienda a las naciones desarrollar sus programas de formación. La OTAN debería ofrecer una "formación de formadores" (train-the-trainers) para cumplir con el requisito de normalización y la interoperabilidad.

La educación y la formación se consideran catalizadores para mejorar la concienciación sobre cuestiones de género. Para la implementación exitosa de la perspectiva de género en las operaciones, se recomiendan a las naciones que desarrollen sus propios programas de educación y / o formación nacional.

La comunicación es otro factor clave. Difundir y compartir información sobre cuestiones de género es una forma importante de mejorar la concienciación sobre los asuntos de género y para mejorar la educación y la formación.

La OTAN y las naciones tienen que proporcionar los recursos adecuados en términos de financiación, tiempo y personal.

La cumbre de Lisboa. Hoja de ruta para el futuro

En la Cumbre de Lisboa que tuvo lugar en noviembre de 2010, los líderes de la OTAN adoptaron un nuevo Concepto Estratégico que servirá como hoja de ruta para la Alianza en la próxima década y que vuelve a confirmar el compromiso de defenderse frente a las nuevas amenazas que presenta un mundo cambiante. Aunque en el nuevo Concepto Estratégico no se incluyeron la Resolución 1325 y los compromisos de género, la perspectiva de género estuvo en la agenda de las negociaciones y en el punto 7 de la Declaración Final de la Cumbre⁹, que incluye todos los temas tratados y las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno, se dice que¹⁰:

"Damos la bienvenida al décimo aniversario de la Resolución 1325 sobre WPS. Guiados por la política que hemos desarrollado junto con nuestros países socios en el EAPC, podemos señalar que hemos dado pasos significativos en su aplicación. Hoy hemos aprobado un Plan de Acción para

incorporar las disposiciones de la Resolución 1325 en la gestión de crisis actuales y futuras y en la planificación operativa; dentro de la formación y doctrina de la Alianza y en todos los aspectos relevantes de las tareas de la Alianza. Estamos comprometidos a la ejecución de esta Política y Plan de Acción como parte integral de nuestro trabajo para mejorar la eficacia de la Alianza, y hoy aprobamos recomendaciones para este fin. Hemos encomendado al NAC que presente un informe sobre los progresos realizados a nuestros Ministros de Asuntos Exteriores en diciembre de 2011 y en la próxima Cumbre”.

A este plan se le llamó “Plan de Acción de la OTAN para incorporar la Resolución 1325 en las Operaciones y Misiones de la OTAN¹¹”, y fue aprobado por las naciones que contribuyen a las Operaciones KFOR e ISAF. Básicamente, el Plan de Acción proporcionaba una lista de objetivos acompañados de propuestas de acción, así como las autoridades que lideraban cada acción.

En la Cumbre de Lisboa, se aprobó también el “Informe sobre la política de la OTAN/EAPC sobre la aplicación de la UNSCR 1325 sobre WPS y resoluciones relacionadas¹²”, que mostraba lo que se había logrado hasta entonces y formulaba recomendaciones para el futuro con un enfoque práctico, sobre la base de los recursos tanto internos como externos a la OTAN y que se resume en cinco apartados:

- En primer lugar, se considera esencial el “Mainstreaming” en las políticas, programas y documentación, lo que significa la inclusión de la Resolución 1325 en las actividades diarias de la OTAN a todos los niveles.

- En segundo lugar, la cooperación con organizaciones internacionales y la sociedad civil, identificando sinergias y áreas para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

- Tercero, la educación y formación del personal civil y militar es una herramienta esencial para crear conciencia sobre la UNSCR 1325 y para contribuir a la eficacia de las operaciones y misiones. Se trata de una inversión a largo plazo, que no siempre es visible. En este sentido, podemos decir que la OTAN ha hecho un buen uso de sus propias instituciones, en particular su Colegio de Defensa en Roma, la Escuela de la OTAN en Oberammergau, además de la propia sede de la OTAN y el NCGP.

- En cuarto lugar, las Operaciones. La integración efectiva de la perspectiva de género en las operaciones ha exigido una política integral y robusta. La aplicación de la Bi-SC Directiva 40-1 ya ha demostrado resultados positivos especialmente en el despliegue de asesores de género (GENADs) a la Sede de la ISAF desde octubre de 2009.

- Y en quinto lugar, Diplomacia Pública. Desde 2010, la OTAN ha adoptado una estrategia en este ámbito, teniendo en cuenta la fuerte influencia de los medios de comunicación en la percepción del papel de la mujer en la sociedad, la cultura y la vida militar o pública. La estrategia tiene un doble enfoque: (1) La comunicación a través del canal de TV de la OTAN, Internet, la página web de la OTAN y las herramientas de difusión digitales; y (2) Participar a través de intercambios directos, visitas a la sede de la OTAN, debates y eventos para construir relaciones duraderas. La diplomacia pública de la OTAN pretende también reforzar el mensaje de la Alianza de compromiso con el empoderamiento de las mujeres, incluyendo la participación en post-conflicto, construcción de la paz y en los esfuerzos de reconstrucción, especialmente en el contexto de sus misiones y operaciones.

La última parte del “Comprehensive Report” incluye una lista de recomendaciones para el NAC y para las autoridades civiles y militares de la OTAN. Una de las

tareas es que el SG debe proporcionar un informe anual sobre la aplicación de la 1325 en la OTAN.

Revisión de la “NATO/EAC Policy on implementing UNSCR 1325 on women, peace and security - 2007”

Como mencionamos anteriormente, en 2007, el NAC y los países socios aprobaron la Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la resolución 1325. Dicha política fue actualizada en junio de 2011, teniendo en cuenta los 4 pilares de la ONU para la UNSCR 1325: prevención, protección, participación y socorro y recuperación, en el marco de la estrategia global para la aplicación de dicha política a la que se incorporó un nuevo elemento: la declaración de que las iniciativas nacionales son esenciales para el éxito, en particular mediante el desarrollo e implementación de NAPs y otras iniciativas nacionales estratégicas.

Pues bien, en la versión actualizada de la política de la OTAN/EAPC¹³ se decidió hacer una revisión del documento cada 2 años a través del Comité de Política y Cooperación que debía ser aprobado por el NAC. La nueva versión estaba apoyada por un plan de Ejecución, que constituyó el marco general para la aplicación práctica de las UNSCRs. En él se identificaban los objetivos, acciones concretas, autoridades de control para la medición de los progresos realizados, líneas de tiempo y el estado de los trabajos.

Informe sobre la aplicación de la política OTAN/ EAPC sobre la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas (2012)

En su reunión de diciembre de 2011, los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN señalaron que en la próxima Cumbre de Chicago se debería presentar un

informe a los Jefes de Estado y Gobierno sobre la aplicación de la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas. Este informe proporcionó una visión general de los aspectos más destacados de la aplicación en el año 2011, junto con los progresos realizados durante el primer trimestre de 2012, en cada uno de los temas de la política de la OTAN /EAPC:

- Educación y formación: los Mandos Estratégicos, las naciones aliadas y socios desarrollaron numerosas iniciativas de formación y educación en la concienciación de género y la incorporación de la perspectiva de género.

- Operaciones: La perspectiva de género se estaba integrando en la formación previa al despliegue, incluido el establecimiento de asesores de género y puestos de expertos a nivel estratégico, operacional y táctico.

- Cooperación con organizaciones internacionales, ONGs y sociedad civil: Continuación de la cooperación a nivel personal y la interacción con otras organizaciones internacionales (principalmente la UE, la OSCE y la ONU) en lo relativo a la implementación de la resolución 1325 continuó.

- El progreso en la integración de la 1325 en las políticas, los programas y la documentación de la OTAN se destacó en la publicación del Informe del décimo Aniversario del Equilibrio de Género y Diversidad en la OTAN.

- Diplomacia Pública incluyó el lanzamiento de un módulo especial sobre “Empoderamiento de Mujeres” en el canal de TV de la OTAN y la organización de programas de información para mujeres policías, activistas y expertos en derechos humanos en la Resolución 1325 de Afganistán, Georgia y Pakistán.

- Las recomendaciones específicas para centrarse en el trabajo sobre la 1325 en el futuro se encuentran en la sección “camino a seguir” de este Informe. Para garantizar

la aplicación continuada, la coordinación y la continuación del trabajo de la OTAN, se mencionó que el nombramiento de un Alto Representante Especial de la Resolución 1325 en la OTAN sería muy bienvenida. Afortunadamente, sólo unos pocos meses después, se dio la bienvenida al nombramiento de la primera Representante Especial sobre Mujer, Paz y Seguridad.

Nombramiento de la primera representante especial de la OTAN sobre mujer, paz y seguridad. Informe del primer año.

La oferta de Noruega para financiar el puesto de Representante de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) fue bienvenida en la Cumbre de Chicago. Mari Skåre, una diplomática noruega con experiencia previa en la OTAN, las Naciones Unidas y la Embajada de Noruega en Kabul, comenzó su trabajo el 10 de septiembre 2012 e integrada en la Oficina del Secretario General. Su objetivo general era ayudar a la Alianza en el fortalecimiento de su contribución a la aplicación de la Resolución 1325 y las Resoluciones relacionadas. Ella era la figura más importante de alto nivel con el objetivo de facilitar la coordinación y la coherencia de las políticas y acciones de la OTAN, así como para ayudar a mejorar las actividades de fomento de la competencia NATO's en este área.

En octubre de 2013, se emitió el primer informe que incluía los siguientes puntos destacados:

- Para garantizar un enfoque interno transversal en la OTAN, se creó un grupo de trabajo con representantes de todas las divisiones del Estado Mayor Internacional (SI), el Estado Mayor Militar Internacional (IMS), así como los Mandos Estratégicos.
- Coordinó la aplicación tanto de la Política de la Resolución 1325 como del Plan de Acción, en estrecha cooperación con las

Naciones, el IS y las Autoridades Militares de la OTAN (NMAs).

- Viajes de la Representante a las Naciones Aliadas y Asociadas (incluyendo visitas y / o la participación en conferencias bilaterales en Afganistán, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Checa, Kosovo, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Países Bajos, Noruega, Suecia y los EE.UU., así como visitas a la ISAF, la KFOR y JFC Nápoles) para crear conciencia y explorar el modo de fortalecer esfuerzos conjuntos.

- Participación en discusiones sobre mujer, paz y seguridad durante las conversaciones entre la OTAN y la ONU, la OSCE y la UE.

- Discurso en noviembre de 2012 ante Consejo de Seguridad de la ONU con motivo del debate anual sobre WPS.

- La Representante Especial de la ONU sobre Violencia Sexual en los Conflictos, Sra. Bangura, fue invitada como orador principal en el evento anual organizado por el Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NCGP), en mayo de 2013. Basado en los resultados de la conferencia anual del NCGP, el Comité Militar acordó una serie de recomendaciones sobre cómo fortalecer las contribuciones de la OTAN en la cuestión de la violencia sexual y de género en los conflictos.

- Las Divisiones de la OTAN trabajan en la integración de la perspectiva de género en su trabajo diario.

- Entre las oportunidades de cooperación concretas se incluye también el desarrollo de propuestas de proyectos en el marco del Programa Científico de la OTAN para la Paz (SPS).

- En enero de 2013, el NAC aprobó la Estrategia de Diplomacia Pública de la OTAN 2013-2014 que incluye WPS entre sus seis áreas prioritarias. Durante el período que abarca el informe, la Sra Skåre participó en numerosas actividades de diplomacia pública, incluyendo aproximadamente 25 entrevistas y artículos, de-

claraciones en aproximadamente 20 conferencias y otros eventos públicos, así como numerosas sesiones de información para grupos que visitan la OTAN. También estableció una página en Facebook, donde se perfilan las actividades en WPS.

La revisión de las implicaciones prácticas de la Resolución 1325 en las operaciones y misiones de la OTAN¹⁴

En la Cumbre de Chicago (mayo de 2012), los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron al NAC llevar a cabo una “revisión de las implicaciones prácticas de la Resolución 1325 en las operaciones y misiones de la OTAN”. Un equipo de revisión, dirigida por el Centro Nórdico de Género en las Operaciones Militares, entregó su informe a la OTAN en mayo de 2014. La revisión, que se centró en las misiones ISAF y KFOR, reconoció que, si bien se han logrado avances significativos, todavía había una falta general de concienciación de las disposiciones de la Resolución 1325 y de la Directiva Bi-SC 40-1 entre los líderes militares de la OTAN y sus tropas. También puso de relieve las deficiencias en áreas como la formación y la educación, el despliegue de asesores de género y la integración de la perspectiva de género en la planificación operativa y evaluación.

Para hacer frente a las deficiencias mencionadas, el Consejo del Atlántico Norte encargó a las Autoridades Militares de la OTAN preparar un Bi-SC Plan de Ejecución. Este Plan, acompañado por un consejo del Comité Militar, fue aprobado por el NAC y posteriormente en la reunión de los Ministros de Defensa de Octubre 2013¹⁵.

Mecanismos de trabajo disponibles en la OTAN

En la OTAN, una serie de comités tienen la aplicación de la Resolución 1325 en

su agenda. En el lado político del Cuartel General de la OTAN, el Comité Político y de países socios mantiene el liderazgo general. El Comité Político de Operaciones lleva varios años integrando WPS en el contexto de las misiones y operaciones de la OTAN. El Comité de Diplomacia Pública proporciona perspectivas adicionales y aumento de la visibilidad de la agenda WPS. En el lado militar, el Comité de Perspectivas de Género de la OTAN junto con la Oficina del Asesor de Género del IMS tratan toda la amplia gama de cuestiones de género.

Otro paso importante en la institucionalización de la agenda de Mujer, Paz y Seguridad se produce en septiembre de 2012, con el nombramiento de la nueva Representante Especial de Mujer, Paz y Seguridad, cuando se instauró un grupo de trabajo cívico-militar inter-personal presidido por la representante especial, para coordinar el trabajo a través de la OTAN junto con representantes de todas las divisiones del IS, el Estado Mayor Internacional (IMS), así como los Mandos Estratégicos

Informe sobre Mujer, Paz y Seguridad 2014

Un informe sobre la aplicación de la política de la OTAN / EAPC y el plan de acción sobre mujer, paz y seguridad fue requerido por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre de Chicago en mayo de 2012. El informe cubre el período comprendido entre mayo 2012 y agosto de 2014.

El informe reconoce los avances y contribuciones que la OTAN ha hecho en la implementación de la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas. Es evidente que queda mucho por hacer, pero el compromiso por parte de la OTAN en lo relativo a esta agenda se ha fortalecido. En primer

lugar, un paso muy importante es la integración de la perspectiva de género en la planificación operativa y en la planificación de la defensa estratégica de la OTAN. En segundo lugar, se ha desarrollado una revisión de la Política y el Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, fue desarrollado junto con los países socios (EAPC), así como con Afganistán, Australia, Japón, Jordania, los Emiratos Árabes Unidos y Nueva Zelanda. En total, más de 50 países han firmado la Política y el Plan de Acción, que identifican las prioridades de la OTAN / EAPC en la implementación de la agenda sobre Mujer, Paz y Seguridad. Por último, la cooperación de la OTAN con otros actores se ha fortalecido; por ejemplo durante el desarrollo del Plan de Acción se llevaron a cabo consultas con la ONU y con representantes de la sociedad civil.

La Representante Especial para Mujer, Paz y Seguridad, junto con otros representantes de la OTAN se han involucrado activamente con los países aliados y naciones asociadas. La colaboración de la OTAN con las organizaciones internacionales en temas relacionados con WPS también se ha fortalecido. En particular, con las Naciones Unidas ya que WPS está en la agenda de las conversaciones regulares entre el personal de la OTAN y ONU. En diciembre de 2013, la OTAN organizó un taller sobre el intercambio de buenas prácticas en la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz con los representantes de la ONU, la Unión Africana (UA), la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE) y la sociedad civil.

La Oficina del Asesor de Género en el Estado Mayor Internacional de la OTAN ha venido solicitando informes nacionales anuales sobre las políticas de género, reclutamiento y retención de mujeres en las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la OTAN; género en operaciones; adies-

tramiento y educación nacional relacionados con el género y la Resolución 1325; así como recopilación de datos por sexo en las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la OTAN.

El Comité de Perspectivas de Género de la OTAN continúa proporcionando una plataforma para el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas entre naciones durante las conferencias anuales del NCGP que tienen lugar en la sede de la OTAN en Bruselas. El tema de la conferencia celebrada en mayo 2013 fue Violencia Sexual y de Género en los Conflictos y en la de mayo de 2014, el NCGP examinó cuestiones sobre reclutamiento y retención. Los delegados nacionales proporcionan recomendaciones al Comité Militar después de cada conferencia anual. Las recomendaciones representan una contribución significativa al desarrollo de la integración de género en el trabajo de la OTAN.

En 2014 el Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, recibió el premio "Hillary Clinton" por su liderazgo en la promoción de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad

De acuerdo con la Política de la OTAN/EAPC y el Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, los países asociados a la Política son informados de los progresos realizados cada seis meses. El último informe de situación de junio 2014 a diciembre 2014 tomó nota de las prioridades para el próximo año. Una de esas prioridades es la finalización de las directrices militares sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos, documento elaborados por la Oficina del Asesor de Género del Estado Mayor Internacional.

Un componente importante de la cooperación de la OTAN con los países asociados es el Programa de Ciencia para la Paz

y la Seguridad (SPS). El programa lanzó una convocatoria específica de propuestas sobre la implementación de la Resolución 1325 y en el momento de la presentación de este informe, se habían aprobado dos proyectos, además de una serie de talleres ya en ejecución sobre “Transversalización de género: Indicadores para la Implementación de la Resolución 1325’ (dirigida por Estados Unidos y Serbia). El último proyecto aprobado es el “Intercambio de Buenas Prácticas sobre cómo dirigir las quejas relacionadas con el género en las Fuerzas Armadas” liderado por Suiza y Noruega. El otro proyecto se titula ‘Resolución 1325 RELOAD - Investigación sobre los informes nacionales anuales del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN sobre: Políticas, reclutamiento, retención y Operaciones” y es liderado por España y Australia.

En cuanto a la gestión de crisis y operaciones y misiones de la OTAN, la perspectiva de género continúa siendo integrada en todas las fases del Mando Aliado de

Operaciones (ACO) relacionadas con las operaciones. ACO J2 nombró un Punto Focal de Género y por primera vez también fue nombrado un Punto Focal de Género dentro de la Operación Ocean Shield. El primer Oficial General OF-6 Asesor de Género, puesto a disposición por parte de Croacia, desplegó dentro de la Operación ISAF. El Plan de la Operación (OPLAN) de la nueva Misión Resolute Support tiene un fuerte componente de género con un anexo específico de género delineando áreas clave.

El Plan de Formación y Educación de la OTAN para el género en las operaciones militares fue refrendado por el NAC en septiembre de 2014. En él se identifican los requisitos de formación en cada nivel de mando y formalmente establece el Centro Nórdico de género en las operaciones militares como el Jefe del Departamento de Formación de Género. ACT ha desarrollado cursos online sobre Perspectivas de Género que están recibiendo buenos comentarios pero el número de personas que



hacen uso de estos cursos es todavía muy limitado.

Retos, camino a seguir y conclusiones

Además de las decisiones e importantes documentos adoptados, se ha avanzado mucho en la aplicación de la UNSCR 1325, aunque todavía quedan algunos retos por superar:

- De acuerdo con el informe sobre la implementación del Plan de Acción de la OTAN de abril de 2014, cubrir los puestos de asesores de género en el teatro de operaciones representa un desafío debido a la falta de recursos y a la baja prioridad que estos puestos representan para las naciones.

- El personal civil y militar, en todos los niveles, parecen tener un bajo nivel de concienciación de los efectos de la Resolución 1325 y la integración de la perspectiva de género en la misión.

- Los asesores de género tienen que dedicar mucho tiempo a la sensibilización y entrenamiento del personal en los distintos niveles.

Y el camino a seguir para el futuro se puede resumir de la siguiente manera:

- Intentar mejorar la cooperación con la ONU, la UE, la OSCE y la sociedad civil.

- Consolidar un alto nivel de compromiso prestando atención y reaccionando al informe anual del SG de la OTAN sobre la implementación de la Resolución 1325.

Por último, estas son las conclusiones más importantes:

- La OTAN se ha adherido plenamente a los objetivos de la ONU en la promoción de las cuestiones de género especialmente en situaciones de crisis. Este compromiso se refleja en la adopción de medidas con-

cretas en todos los niveles de la organización.

- Llevar a cabo esta política siempre presenta grandes retos, pero la inclusión de los principios de la 1325 y sus resoluciones adicionales es esencial para el éxito de las misiones y operaciones de la OTAN, como se está demostrando en la experiencia en Afganistán hasta la fecha.

- Hay un número insuficiente de especialistas en género para cumplir con todos los requisitos actuales y potenciales que demandan las Operaciones de la OTAN. Algunas de estas deficiencias tienen su origen en las tradiciones militares de los países miembros, y sólo será superada a medio plazo.

- En la mayoría de los Cuarteles Generales militares de la OTAN los asesores y expertos en género informan directamente al Comandante Jefe.

- La OTAN y sus países socios se han unido a una serie de IOs para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en el apoyo a los principios de la Resolución 1325.

- La ejecución de las UNSCRs sobre WPS se ha integrado en las misiones y actividades de la OTAN, sobre todo en Afganistán como prioridad de la OTAN.

- Hay un creciente reconocimiento de que las mujeres desarrollan una función crucial en sociedad, así como unas habilidades especiales para contribuir a afrontar con éxito los desafíos de seguridad del siglo XXI.

NOTAS

(1) En esta página web se encuentra una biblioteca multimedia sobre Mujer, paz y Seguridad en la OTAN. <http://natolibguides.info/content.php?pid=158866&sid=1344311>

(2) http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf

(3) NATO Committee on Gender Perspectives http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50327.htm

(4) IMS Office of the Gender Advisor http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_101371.htm

(5) http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_82538.htm

(6) “comprehensive approach”

(7) http://www.nato.int/issues/women_nato/2012/20120808_NU_Bi-SCD_40-11.pdf

(8) “Recommendations on Implementation of UNSCR 1325” http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf

(9) http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm

(10) “We welcome the 10th Anniversary of UNSCR 1325 on WPS. Guided by the Policy that we developed together with our Partners in the Euro Atlantic Partnership Council, we have already taken significant steps to implement it and its related Resolutions. We have today endorsed an Action Plan to mainstream the provisions of UNSCR 1325 into our current and future crisis management and operational planning, into Alliance training and doctrine, and into all relevant aspects of the Alliance’s tasks. We are committed to the implementation of this Policy and Action Plan as an integral part of our work to improve the Alliance’s effectiveness, and today we endorsed recommendations to this end. We have tasked the Council to provide a progress report to our Foreign Ministers in December 2011 and at the next Summit.”

(11) “NATO Action Plan to mainstream UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions”

(12) “Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on WPS and Related Resolutions”

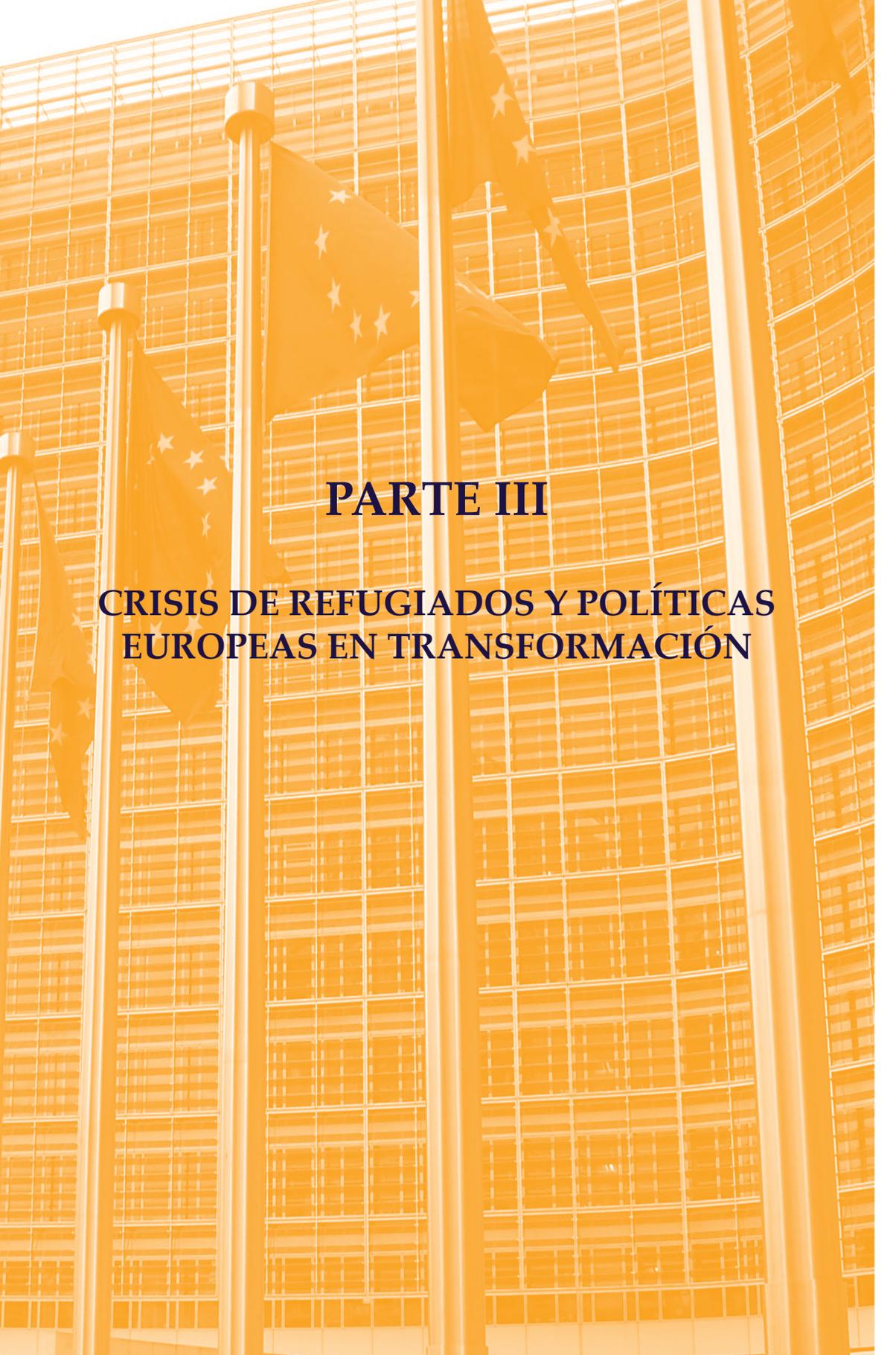
(13) http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_76395.htm?selectedLocale=en

(14) http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_104245.htm

(15) http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131023-UNSCR1325-review-final.pdf

Lista de acrónimos

Bi-SC: Ambos Mandos Estratégicos (SACEUR y SACT)
 CSDP: Política Común de Seguridad y Defensa
 CWINF: Comité de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN
 EAPC: Países “Partners” Euro-Atlánticos
 ESDC: Escuela Europea de Seguridad y Defensa
 ESDP: Política Europea de Seguridad y Defensa
 EUFOR: Fuerza de la EU
 FET: Female Engagement Teams
 GAs: Asesores de Género (Gender Advisors)
 HQ: Cuartel General
 ICRC: Comité Internacional de la Cruz Roja
 IMS: Estado Mayor Internacional (militar) de la OTAN
 IOs: Organizaciones Internacionales
 IS: Personal Internacional (civil) de la OTAN
 ISAF: International Security Assistance Force
 KFOR: Kosovo Force
 MA: Autoridades Militares de la Alianza
 MC: Comité Militar de la OTAN
 MS: Estados miembro
 NAC: Consejo del Atlántico Norte
 NAP: Planes de Acción Nacionales
 NCGP: Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género
 NCS: Estructura de Mando de la OTAN
 NOGP: Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo
 ONGs: Organizaciones no Gubernamentales
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 OTAN/NATO: Organización del Tratado del Atlántico Norte
 OSCE: Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa
 CSDP/CSDP: Política Común de Seguridad y Defensa
 PfP: Naciones de la “Asociación para la Paz” (Partnership for Peace)
 PRT: Equipo Provincial de Reconstrucción
 SACEUR: Comandante Supremo Aliado de la OTAN en Europa
 SACT: Comandante Supremo Aliado de Transformación de la OTAN
 SG: Secretario General de la OTAN
 SHAPE: Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa
 UE: Unión Europea
 UNSCR: Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
 WPS: Mujeres, Paz y Seguridad



PARTE III

CRISIS DE REFUGIADOS Y POLÍTICAS EUROPEAS EN TRANSFORMACIÓN



MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL. EN ESPECIAL, LA COMPLEJA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA¹

JORGE URBANEJA CILLÁN

I. INTRODUCCIÓN

Al abordar un actualizado análisis de los retos globales en materia de seguridad y defensa, necesariamente debe ocupar un papel protagonista el estudio del fenómeno migratorio. Ciertamente, resulta habitual encontrar referencias puntuales a las complejas relaciones que pueden plantear los movimientos migratorios, entendidos en sentido amplio, con las cuestiones de seguridad y defensa. Sin embargo, esta realidad ha adquirido una renovada y reforzada dimensión con la actual crisis migratoria, que encuentra su origen en un amplio número de conflictos que se desarrollan en Estados de Oriente Medio y del norte de África (principalmente Siria², pero también: Libia, Afganistán, Irak, Eritrea, Somalia, Túnez, Ghana, Malí, Nigeria, entre otros)³. Además, a esta circunstancia debe añadirse el auge de grupos terroristas de carácter deslocalizado, principalmente *Al-Qaeda* y el conocido como *Estado Islámico (Dáesh)*⁴. Aunque estos grupos cuentan con ramificaciones en diversos Estados, precisamente la pervivencia de graves conflictos, ante los que la Comunidad Internacional ha ofrecido una insuficiente respuesta, ha permitido que estos grupos terroristas se hayan asentado en amplios lugares de

Irak y Siria, dominando enclaves estratégicos y ejerciendo un control directo sobre el territorio y la población⁵.

Ante esta situación, se ha producido un exponencial auge de desplazamientos de la población civil, que en no pocas ocasiones presentan un alcance estatal o regional⁶. Sin embargo, la dimensión de esta problemática se ha visto sustancialmente transformada como consecuencia de los flujos migratorios que, por diferentes vías, especialmente marítima⁷, llegan a la Unión Europea⁸, hasta tal punto que se ha producido el mayor desplazamiento de personas desde la II Guerra Mundial; situación que se ha venido denominando como “*crisis de los refugiados*”⁹.

La Unión Europea ha tenido que articular una serie de medidas ante esta problemática, que en no pocas ocasiones se han demostrado ineficaces y en otras se han visto comprometidos algunos de los valores y principios sobre los que se ha construido el proceso de integración europeo¹⁰. De esta forma, aun partiendo de los elementos de improvisación que están presentes en la respuesta a cualquier crisis, la Unión Europea ha gestionado con relevantes deficiencias la actual crisis migrato-

ria. Así, además de la ya clásica dialéctica entre las iniciativas de las Instituciones de la Unión y las posturas de los Estados, la presente crisis ha evidenciado una limitada respuesta de la Unión Europea ante los conflictos internacionales, una insuficiente gestión de las fronteras exteriores y una controvertida aplicación de las políticas europeas en materia de asilo y refugio.

En estos términos, junto a las cuestiones de primera magnitud, referidas esencialmente a los aspectos humanitarios de la crisis migratoria, resulta indubitado que un desplazamiento migratorio de la magnitud del que se está experimentando actualmente en la Unión Europea presenta repercusiones profundas para las políticas de seguridad europeas. Los retos que plantea esta situación sólo podrán ser abordados eficazmente a través de respuestas coordinadas e integrales, lideradas por la Instituciones de la Unión y en las que se comprometan la totalidad de los Estados europeos y que, necesariamente, aborden los problemas que se encuentran en el origen de los desplazamientos masivos de personas.

II. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UNA RENOVADA DIMENSIÓN. LA PARTICULAR POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las complejas relaciones que conectan los flujos migratorios, en sus diferentes manifestaciones, con las cuestiones relativas a la seguridad y defensa representan, en la actualidad, una realidad para Estados y organismos internacionales, así como un ámbito de reflexión para diversos foros internacionales¹¹.

En primer lugar, puede observarse como en las últimas décadas se ha produ-

cido un debilitamiento de las posiciones del Estados en cuestiones que hace unos decenios estaban integradas en las competencias soberanas del Estado. Esta “*crisis del Estado*” ha determinado su incapacidad, o al menos dificultad, para ejercer plenamente algunos derechos que se derivan de su condición soberana. En algunos supuestos, esta realidad viene determinada por la sujeción a normas internacionales (de carácter convencional o consuetudinario) o por la conformación de mecanismos de cooperación institucionalizada, a través de organizaciones internacionales, con diversos grados de funciones y competencias. Sin embargo, en otras ocasiones, las limitaciones de las atribuciones soberanas del Estado encuentran sus orígenes, mediatos o inmediatos, por el devenir de acontecimientos internacionales, que por su magnitud reflejan las incapacidad del Estado para abordarlos de forma eficiente¹². Incluso, hasta los procesos de integración regional que han alcanzado un mayor grado de desarrollo y reproducido parcialmente estructuras estatales, han demostrado importantes limitaciones para gestionar de forma eficiente algunos de los principales acontecimientos de la realidad internacional. Sin ningún lugar, estas reflexiones son plenamente aplicables a la Unión Europea, que ha demostrado deficiencias estructurales para aportar soluciones efectivas a fenómenos, como la crisis financiera y económica (iniciada en el año 2007) y la actual crisis migratoria¹³. Por tanto, “en realidad ningún Estado aisladamente, pero tampoco la UE sin la coparticipación estatal, puede afrontar estas dos problemáticas de la emigración en el mar Mediterráneo, y de las repentinas llegadas masivas o avalanchas de decenas o cientos de personas”¹⁴.

De esta forma, se encuentra consolidado que al abordar la problemática de las migraciones, “la pretensión de cerrar absolutamente las fronteras para conseguir un control absoluto y unilateral del tránsito

por ellas en un desiderátum tan inalcanzable como la pretensión opuesta, la de abolirlas por completo. La realidad internacional demuestra que, a pesar de cualesquiera políticas migratorias consagran la necesidad de un control absoluto de las fronteras, ningún Estado que permanezca completamente al margen de los flujos migratorios, ya sea como Estado de origen, de tránsito o de destino”¹⁵.

A su vez, la gestión de las fronteras adquiere unas dimensiones específicas en la Unión Europea debido a la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la eliminación de las fronteras interiores y la consecuente conformación de una única frontera exterior. Así, el modelo europeo de fronteras, “sin desnaturalizar los caracteres jurídicos esenciales del concepto de frontera del Derecho Internacional Público, altera sin embargo sustantivamente las funciones que cumplen las fronteras europeas, alteración que principalmente radica en una diferente organización de las competencias de los Estados de la UE sobre el desempeño de las funciones estatales de la frontera como lugar de control fronterizo”¹⁶.

De esta forma, como consecuencia directa de la conformación del ELSJ, la gestión de las fronteras exteriores de la UE se ha convertido en una *competencia compartida* entre la UE y sus Estados miembros. Sin embargo, las actuaciones de la Unión en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores han sido ciertamente limitadas; debiendo asumir los Estados, especialmente los Estados del Sur de Europa, las responsabilidades de gestionar la frontera común del conjunto de la Unión. Así, el art. 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su apartado 1, establece que: “la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, así

como la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”. Asimismo, en este ámbito, debe tenerse presente que las cuestiones de seguridad nacional continúan siendo competencia exclusiva de los Estados y, sin duda alguna, como se analizará seguidamente, ésta puede verse comprometida si existen movimientos demográficos masivos que intentan entrar de forma incontrolada en el territorio de un Estado.

El principal resultado de las iniciativas europeas, fue la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores (FRONTEX)¹⁷, creada en el año 2004. Si bien la puesta en marcha de FRONTEX supuso un avance y, sobre todo, un cierto cambio de actitud entre los Estados del norte y del sur de Europa, sus actuaciones han tenido un alcance excesivamente limitado y centrado, exclusivamente, en asistencias operativas puntuales a los Estados del Sur de Europa¹⁸. Como se analizará, seguidamente esta circunstancia ha determinado que la sustitución de FRONTEX, sea una de las principales medidas adoptadas por la Unión en la respuesta, desde el punto de vista operativo, a la actual crisis migratoria.

Sin embargo, se ha apuntado que las reacciones de la Unión Europea a la actual crisis migratoria deben enmarcarse en un contexto más general de modificaciones en el concepto, las funciones y la gestión de las fronteras. Fundamentalmente, estos cambios se asientan sobre “la separación de las funciones de control respecto a la frontera-línea exterior, que implica el desplazamiento extraterritorial de ciertas funciones de control fronterizo en los márgenes de Europa”¹⁹. Esto es, la frontera ya no puede entenderse como una línea donde se ejercen las funciones de control fronterizo, sino que la frontera es un amplio espacio fronterizo (terrestre, pero sobre todo ma-

rítimo) en el que pueden llevarse las funciones de control y acceso al territorio de la Unión²⁰. Así, el resultado final de este proceso es que los instrumentos de control fronterizo se adelantan antes del acceso al territorio europeo. Inevitablemente, esta nueva realidad deberá articularse en mecanismos de cooperación con terceros Estados y llevar aparejado el establecimiento de instrumentos que garanticen el respeto a los Derechos Humanos. Esta nueva tendencia es a la que parece responder el controvertido *Acuerdo de la Unión Europea y Turquía, de 18 marzo de 2016*²¹, que tiene como objetivo fundamental establecer el control de los flujos migratorios en Turquía antes de su entrada en el territorio de la Unión Europea.

El segundo condicionante que determina la realidad descrita viene determinado por el componente evolutivo que ha experimentado el concepto de seguridad, que articulándose sobre fundamentos estructurales se ve condicionado por factores novedosos. De esta forma, en su conformación actual, el concepto de seguridad se ha abierto a nuevos ámbitos, como pueden ser: la economía, la energía, el medioambiente, la salud o las migraciones, entre otros factores. Esto es, en nuestros días, no se cuestiona la ampliación de la seguridad y se ha consolidado la proliferación de nuevas facetas y actores en la seguridad²². De esta forma, resulta indubitado que el concepto de seguridad reaparece con una dimensión renovada, ampliándose a dimensiones que tienden a englobar el conjunto de riesgos a los que se ven cometidas las sociedades, y que desbordan el estricto concepto de agresión exterior que se limitaba exclusivamente a las funciones de la defensa²³; entre este conjunto de riesgos encuentran un lugar protagonistas los movimientos migratorios²⁴.

Como reflejo de esta realidad, durante las últimas dos décadas, se han generaliza-

do variados instrumentos nacionales e internacionales, ya sean de carácter normativo o programático, que abordan la relación directa entre los movimientos migratorios y las cuestiones de seguridad; si bien, mayoritariamente, los resultados en este ámbito han sido ciertamente limitados²⁵. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya en su *Concepto Estratégico* de 1989²⁶ contenía una mención expresa a los posibles riesgos que podrían plantear los movimientos migratorios para la seguridad internacional. En términos similares, en la revisión del Concepto Estratégico de 2010²⁷, dentro del catálogo de nuevas amenazas, se contiene una referencia expresa a las migraciones masivas. Aunque las amenazas mencionadas no pueden ser entendidas como novedosas en sentido estricto, ya que no lo son el terrorismo, la delincuencia organizada, los flujos migratorios incontrolados; el carácter novedoso radica en la interacción e interconexión entre estos factores de riesgo.

En esta misma línea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al analizar los diversos instrumentos de política pública a disposición de las autoridades nacionales para la gestión de los flujos migratorios, se mencionan las complejas relaciones entre migraciones y seguridad. En especial, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, esta relación está marcada por los mayores controles estatales sobre las fronteras, insertados en las medidas destinadas a prevenir el terrorismo internacional²⁸.

En términos similares, los instrumentos españoles identifican los flujos migratorios dentro del catálogo de los riesgos para la seguridad del Estado español, en el ámbito de la cooperación europea en la Política Común de Seguridad y Defensa. Así, en la *Estrategia de Seguridad Nacional de España*, aprobada en 2013, se consideran directamente “los flujos migratorios irregulares”

entre las amenazas a la seguridad nacional y entre las líneas de acción estratégicas “la ordenación de esos flujos”²⁹. Por el contrario, en la muy reciente *Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional*³⁰, no se hace referencia expresamente a las cuestiones migratorias. Resulta especialmente llamativa esta omisión, especialmente en las disposiciones adicionales en las que se menciona la necesaria colaboración en la gestión de las crisis internacionales; y en las que destaca la ausencia (como incomprensiblemente, en toda la Ley) de referencia al sistema europeo de política de seguridad y defensa³¹.

Como puede observarse hasta fechas recientes la preocupación por los flujos migratorios incontrolados se centraba en una inmigración, esencialmente, de carácter económico³². Esta circunstancia adquiere una identidad propia en la frontera sur de la Unión Europea, ya que la frontera entre Europa y el continente africano representa la separación de mayor intensidad de las existentes en cuanto al desarrollo económico y en el ámbito demográfico; incluso con diferencias mayores a la frontera entre Estados Unidos y México. Sin embargo, los masivos flujos migratorios que se vienen produciendo desde el año 2011 presentan un origen sustancialmente diferente. Así, junto a movimientos migratorios de carácter económico, los actuales desplazamientos masivos de personas encuentran su principal motivación en factores políticos; esto es, personas que huyen los conflictos internacionales, que encuentran en peligro su vida o integridad física y son perseguidas por su *raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas*³³.

Esta diferencia ha llevado a señalar que “se ha convertido en urgente una reflexión y un esfuerzo conceptual de diferenciación entre los conceptos de refugiado y de inmigrante”³⁴. En la actualidad, sobre todo

en el marco de la reciente crisis migratoria, las diferencias entre las situaciones jurídicas determinadas por ambas situaciones se han visto diluidas, hasta el punto de difuminarse las diferencias entre ambos conceptos. Esta realidad responde, parcialmente, a la propia naturaleza “mixta” del fenómeno migratorio actual. Así, en “la actual oleada se mezclan personas que, de acuerdo con las normas de los Estados europeos, tienen derecho a recibir asilo (concepto equivalente al de refugio), como los sirios por huir de un territorio en guerra, y otras que no tienen ese derecho, como la mayoría de los kosovares o muchos de los procedentes de países subsaharianos en busca de mejores condiciones de vida. En el flujo que sigue llegando a través del Mediterráneo hacia Italia dominan los segundos”³⁵. Por ello, sin embargo, junto a este componente fáctico de vital relevancia, como señala DÍAZ BARRADO, esta realidad se enmarca dentro de una tendencia general del ordenamiento internacional, como es el progresivo debilitamiento de conceptos y categorías jurídicos, sustituidos por conceptos de carácter político; lo cual puede comprometer la eficacia protectora de las normas jurídico-internacionales³⁶.

Más de la diferenciación situada en el plano estrictamente conceptual, la diferenciación entre migrante y refugiado resulta de esencial relevancia, ya que la existencia de esta segunda categoría determinará la obligación de los Estados de cumplir con las obligaciones internacionales de protección aplicables exclusivamente a los refugiados³⁷, contenidas en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*³⁸. Por estos motivos, se entiende que “ha de reflexionarse y legislar sobre esta línea de diferenciación conceptual entre inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados”, ya que “hay margen conceptual para precisar mejor y por tanto regular y proteger mejor”³⁹.

Esta evaluación en el desarrollo de los flujos migratorios actuales y su relación directa con conflictos de primera magnitud en la esfera internacional, añadida al fenómeno terrorista, ha obligado a la Unión Europea a replantearse una reconfiguración de los vínculos entre movimientos migratorios y seguridad. De esta forma, indudablemente, la crisis de los refugiados, especialmente desde el verano del 2015, se ha transformado en un desafío para la seguridad europea, en la medida en que ha evidenciado la incapacidad de la Unión y de sus Estados miembros para llevar a cabo una gestión eficaz de sus fronteras exteriores; además de demostrar las carencias del sistema *Schengen* de fronteras interiores.

En esta línea, resulta especialmente clarificadora la *Agenda Europea de Seguridad*, que señala como “Uno de los principales problemas que afronta la UE actualmente es que las redes delictivas explotan la necesidad de los individuos de protección o su deseo de venir a Europa. Cuanto antes pueda detenerse este tráfico, menor será el riesgo de tragedias humanas como las observadas recientemente en el Mediterráneo”⁴⁰.

Igualmente, resulta particularmente destacable que el G-20, en la Cumbre celebrada en Hangzhou (China) en septiembre de 2016, a iniciativa del Presidente del Consejo Europeo, mencionara expresamente la necesidad de coordinar respuestas globales ante la crisis migratoria internacional, así como sus repercusiones en los más diferentes ámbitos, incluida la seguridad internacional⁴¹. Aunque es cierto que el G-20 es un foro de cooperación al más alto nivel y que ha alcanzado su máximo protagonismo en el marco de la respuesta regulatoria a la crisis financiera internacional, sí resulta de cierta importancia que un foro de estas características y con la relevancia política de sus decisiones, resalte los víncu-

los entre los flujos migratorios masivos y la seguridad internacional.

En definitiva, como ha quedado acreditado los flujos migratorios masivos tienen vitales repercusiones no sólo en materia humanitaria, sino que también pueden constituir un factor de riesgo para la seguridad internacional; en especial, al coincidir los Estados de origen de los flujos migratorios con los lugares donde se han asentado grupos terroristas. Así, “muchas han sido las voces que han relacionado esta avalancha migratoria con el fenómeno terrorista, a la vez que otras lo desvinculan de forma absoluta. Que los flujos migratorios tienen como causa el estado de necesidad de muchos miles de individuos parece evidente, pero que este flujo masivo supone una oportunidad para que las organizaciones terroristas introduzcan a sus miembros en suelo europeo, por más que sean casos aislados, también lo es”⁴². De acuerdo con el *Informe de Situación y Tendencia de Terrorismo de EUROPOL* del año 2016⁴³, no se han detectado evidencias de que los flujos migratorios se hayan utilizado sistemáticamente para introducir terroristas en los Estados europeos, pero sí se han detectado actuaciones terroristas en los que sus autores han recurrido puntualmente a los flujos migratorios.

III. LAS CONTROVERTIDAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA. LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE INICIATIVAS EUROPEAS Y LOS INTERESES ESTATALES.

Expuesto en estos términos, la crisis migratoria a la que debe hacer frente la Unión Europea es ciertamente compleja y se han debido plantear soluciones en un complejo equilibrio entre el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes y el establecimiento de medidas destinadas a controlar las fronteras. Ciertamente, son diversas

las iniciativas que desde la Unión Europea se han impulsado para gestionar la crisis migratoria, sin embargo, se analizarán principalmente aquellas actuaciones que implican medidas de carácter *securitario*, destinadas a controlar los flujos migratorios ilegales.

i) Actuaciones en materia de gestión de fronteras. En primer lugar, la Unión Europea ha realizado cambios cualitativos en su sistema de fronteras, tanto interiores como exteriores. Así, los Estados de la Unión Europea más afectados por la llegada masiva de migrantes han reaccionado con el establecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores entre Estados miembros de la Unión, al amparo de las posibilidades que ofrecen los arts. 23 a 25 del conocido como *Código de Fronteras de Schengen*⁴⁴. Aunque, esta medida, inicialmente, estaba prevista para un plazo de ocho meses, el Consejo, mediante Recomendación de 12 de mayo de 2016⁴⁵, ha permitido mantener los controles temporales en las fronteras entre los Estados de la Unión si existen circunstancias excepcionales que así lo exijan. En esta misma línea, se han introducido controles sistemáticos a los ciudadanos de la Unión Europea, lo que lleva aparejado la posibilidad de consultar las bases de datos de todas las personas que entren o salgan del Espacio *Schengen*⁴⁶. Esta medida ha adquirido especial relevancia, ya que se ha demostrado que ciudadanos europeos han acudido a las zonas controladas por el *Dáesh* y han regresado a Estados europeos y participado en algunos de los atentados más graves cometidos durante los últimos años; por tanto, en su condición de ciudadanos europeos pueden beneficiarse de la libre circulación por el Espacio *Schengen*⁴⁷.

En segundo lugar, la Unión Europea ha impulsado nuevos mecanismos de control sobre las fronteras exteriores de la Unión, a través de la sustitución de FRONTEX por la *Guardia Europea de Fronteras y Cos-*

*tas*⁴⁸. Esta nueva Agencia de la Unión engloba a FRONTEX, con funciones añadidas, junto con las autoridades responsables de la gestión de las fronteras de los Estados miembros. El objetivo esencial no es la creación de un cuerpo propio de la Unión, de la naturaleza militar o policial; sino que los Estados dispongan dentro de un cuerpo dentro de sus autoridades de gestión de fronteras con capacidad para ser movilizados en situaciones de emergencia y acudir a misiones temporales⁴⁹. De acuerdo su Reglamento constitutivo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas a petición de un Estado miembro, podrá: poner en marcha operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores enviar equipos de apoyo para la gestión de la migración a puntos críticos de las fronteras exteriores, en el caso de la existencia de retos migratorios desproporcionados⁵⁰.

Sin embargo, el aspecto más problemático y destacado de la nueva regulación consiste en la posibilidad de intervención de la Agencia, incluso en contra de la voluntad de un Estado, en aquellos casos en los que exista una situación en las fronteras exteriores que requiera una actuación urgente⁵¹. Esta intervención de la Agencia podrá producirse cuando se considera que el Estado miembro haya llevado una gestión de las fronteras exteriores ineficaz, hasta el punto de comprometer el funcionamiento del *Espacio Schengen*; tomando como base dos causas: que el Estado miembro no aplique una Recomendación formulada por la propia Agencia; o bien que exista una situación concreta y desproporcionada en la que el Estado no haya solicitado asistencia a la Agencia para la gestión de las fronteras exteriores. En estos supuesto, se ha propuesto que el Consejo, a propuesta de la Comisión y mediante un acto de ejecución, por adoptar una decisión en la que se fijen cuáles son las actuaciones que puede desarrollar la Agencia con la finalidad de

paliar los riesgos que implique la situación. A estos efectos, se han previsto unos plazos reducidos, en los que la participación de las instituciones comunitarias y del Estado afectado, se desplieguen los equipos de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* que resulten necesarios⁵². Ciertamente, al tratarse de una actuación en la que se compromete directamente la soberanía de los Estados, es el Consejo el que tiene la capacidad de adoptar la decisión necesaria para la intervención de la Guardia de Fronteras y Costas en contra de la voluntad de un Estado miembro. A pesar de que ello supone un refuerzo de la vía intergubernamental, en línea con las tendencias actuales del proceso de integración, la existencia de estos mecanismos puede considerarse como un avance hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores, que, sin embargo, sigue siendo una competencia en la que los Estados continúan teniendo la auténtica capacidad decisoria.

ii) Actuaciones de naturaleza militar.

Las respuestas basadas en las actuaciones de las Fuerzas Armadas han sido una respuesta controvertida en la gestión de la crisis migratoria, pero que se han demostrado como una realidad desde el año 2013, con el objetivo de responder a algunos de los retos que plantea el desplazamiento masivo e incontrolado de personas, en especial por el Mar Mediterráneo.

Así, tras la tragedia de Lampedusa (3 de octubre de 2013), fue el Estado italiano el que decidió, el 18 de octubre de 2013, la denominada operación *Mare Nostrum*, que tenía como objetivo primordial controlar los flujos migratorios provenientes esencialmente de Libia. Italia, a través de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, propuso la adopción por parte de la Unión Europea de una misión naval y aérea destinada a destruir las embarcaciones de las redes de la migración ilegal⁵³. El

Consejo Europeo decidió descartar la intervención militar y autorizar una misión mixta de gestión de fronteras (al amparo de FRONTEX) y una operación de apoyo humanitario (conocida como TRITON), cuyo objetivo era sustituir a la misión italiana, aunque con menos presupuestos, medios y un menor radio de acción. Si bien, con la nueva tragedia ocurrida el 19 de abril de 2015 y la adopción de la Agenda Europea de la Migración, se acude a la posibilidad de iniciar operaciones al amparo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con el objetivo de proceder a la identificación, captura y destrucción sistemática de las embarcaciones utilizadas por los traficantes; de conformidad con el Derecho internacional y con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁵⁴.

De esta forma, mediante la Decisión PESC 2015/778, del Consejo de 18 de mayo de 2015⁵⁵, se activa una operación militar de gestión de crisis, (EUNAVFOR MED, posteriormente denominada EUNAVFOR MED SOPHIA). El objetivo esencial de esta operación es actuar directamente contra las redes de tráfico ilícito y trata de personas que actúan en el Mar Mediterráneo central y meridional; detectando, capturando y eliminando los buques y los medios utilizados por las redes de tráfico ilegal de personas, respetando la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El desarrollo de esta operación se articula en torno a tres fases, siendo las dos primeras: en primer lugar, detectar y seguir la redes de migrantes a través de la recopilación de información y las actuaciones en alta mar; en segundo lugar, visitar, registrar, apresar y desviar los buques sospechosos, en alta mar e, incluso, en las aguas interiores del Estado ribereño, ya sea con su consentimiento o con autorización por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por último, una ter-

cera fase extenderá estas actividades hasta incluir medidas operativas contra las embarcaciones y elementos relacionados sospechosos de ser utilizados para el contrabando o el tráfico de seres humanos dentro del territorio de los estados ribereños, sujeta a consentimiento del Estado ribereño o la autorización del Consejo de Naciones Unidas⁵⁷.

Con la finalidad de suministrar cobertura la segunda fase de esta operación, el 5 de octubre de 2015, bajo las previsiones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2240 (2015)⁵⁸ autorizando a los Estados Miembros a incautar las embarcaciones que fueran utilizadas en el contrabando y tráfico ilegal de personas humanas desde Libia. La situación de conflicto prolongado en Libia y la ausencia de Gobierno con capacidad para controlar el territorio, ha determinado que Libia se convierta en el principal punto de salida de la inmigración regular hacia Italia, tanto de los flujos migratorios de razones económicas, como de aquellas personas que huyen de guerras civiles, conflictos armados o dictaduras de otros Estados africanos y asiáticos⁵⁹. Mediante la Decisión PESC 2016/993 del Consejo, de 20 de junio⁶⁰, se acordó extender el mandato de la misión EUNAVFOR MED durante un año más añadiendo dos nuevas tareas de apoyo: adestramiento y construcción de capacidades de los Guarda Costas y de la Marina de Libia y la contribución a la implementación del embargo de armas decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU. Ciertamente, la introducción de estas nuevas funciones, deben considerarse como un elemento positivo, en la medida que representa el establecimiento de medidas en el Estado de origen.

Siguiendo las iniciativas de la Unión Europea, la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autoriza tres tipos de operaciones. En primer lugar, se

permite el abordaje, incautación y el desvío de las embarcaciones de traficantes en alta mar, cuando están siendo o existen motivos fundados para creer que han sido o van ser utilizadas para el tráfico ilícito de inmigrantes desde Libia; aun sin el consentimiento del Estado de pabellón. Asimismo, se contempla la obligación de haber intentado obtener de buena fe el consentimiento de los Estados y la obligación de informar a los Estados de pabellón. En segundo lugar, esta actividad se podrá extender al interior de las aguas territoriales bajo resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y con el consentimiento del Estado ribereño. En tercer lugar, se autoriza a *“emplear todas las medidas que dicten las circunstancias”*⁶¹ para hacer frente a los traficantes y tratantes al llevar a cabo la inspección y apresamiento de los buques que estén siendo utilizados para el tráfico de migrantes o la trata de personas. Se entiende, que esta autorización de Naciones Unidas puede llegar incluso al uso de la fuerza, pero sólo en alta mar frente a las costas de Libia y no en el sus aguas interiores o territorio, como pretendía la Decisión PESC.

Ciertamente, se plantean bastantes dudas de que una operación militar, como la EUNAVFOR MED SOPHIA, represente un cauce eficaz para la gestión de la crisis migratoria, ya que *“el problema del tráfico de personas es mucho más complejo que y difícilmente una operación militar de estas características puede enfrentarlo”*⁶². Esto es, la operación militar de gestión de crisis y la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas *“parten de la base de que las tragedias que se producen en el Mediterráneo son consecuencia del tráfico ilícito (...) y no reconocen que la utilización de las mafias es sólo un síntoma más del problema”*⁶³. Incluso, puede plantearse la situación paradójica de que los buques de la operación pueden acabar salvando a los mismos emigrantes cuyo traslado a Eu-

ropa por las redes trataban de evitar. Por tanto, puede concluirse que “en cualquier caso, por su naturaleza, estas redes no son destruibles con medios militares. Sólo un trabajo policial y judicial, complicado por su carácter transnacional, podría debilitarlas”⁶⁴.

Además, debe tenerse presente que la misión impulsada por la Unión Europea debe ser respetuosa con los derechos de los migrantes, en especial aquellos que puedan ser solicitantes de asilo y, por ello, de forma particular con el derecho a solicitar protección internacional en un puerto seguro y la prohibición de devoluciones, de conformidad con lo previsto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, el *Reglamento (UE) N° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, establece que “ninguna persona será desembarcada en un país, forzada a entrar en él, conducida o entregada de algún otro modo a sus autoridades, incumpliendo el principio de no devolución cuando, entre otros supuestos, exista un riesgo grave de que se vea expuesta a sufrir pena de muerte, tortura, persecución o cualquier otra pena o trato inhumano o degradante o cuando su vida o su libertad estén amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, o cuando exista un riesgo grave de que sea expulsada, trasladada o extraditada a otro país incumpliendo el principio de no devolución” (art. 4). A este respecto, el TEDH en el asunto *Hirsi Jamaa y otros contra Italia*⁶⁵, declaró que el retorno

a Libia acordado por las autoridades italianas violó el artículo 3 (non-refoulement o no devolución), el artículo 13 (falta de vías de remedio efectivas) del CEDH, así como el artículo 4 del Protocolo 4 (prohibición de expulsiones colectivas), exigiendo un examen independiente y riguroso de las solicitudes presentadas por los individuos. Esto es, “toda operación militar de lucha contra el tráfico de personas que haya interceptado una embarcación con personas migrantes debe ponerlas a salvo, proceder a la identificación de las personas y trasladarlas a un país seguro que, en la situación actual, sólo puede ser europeo”⁶⁶.

IV. CONCLUSIONES

La crisis migratoria actual ha puesto de manifiesto las repercusiones que los movimientos migratorios, masivos e incontrolados, pueden tener sobre la seguridad y estabilidad internacional. Ciertamente, esta realidad aparece condicionada, además, por la implantación de grupos terroristas en amplias zonas del Sur-Este de Asia y las consecuentes medidas de los Estados destinadas a prevenir el terrorismo internacional. Estas circunstancias han llevado a la Unión Europea a establecer un conjunto de medidas restrictivas a la entrada de personas en el territorio de sus Estados. Estas medidas deben moverse en un complejo equilibrio, ya que deben ser plenamente respetuosas con los derechos de los inmigrantes, especialmente aquellos que los solicitantes de asilo. Así, se han sucedido diversas iniciativas, de carácter operativo, destinadas a mejorar la gestión de las fronteras interiores y exteriores, incluso se ha llegado a activar una controvertida operación militar. A pesar de que algunas de estas medidas representan avances en la gestión de las fronteras de la Unión, debe tenerse presente que la problemática de los flujos migratorios no puede ser solucionada exclusivamente con medidas

restrictivas adoptadas en los Estados de destino. Solamente soluciones integrales, que tengan en cuenta el origen de los flujos migratorios, como la existencia de prolongados conflictos armados, que se añaden a las tradicionales migraciones de carácter económico, podrán contribuir a gestionar de manera más eficiente los masivos flujos migratorios.

NOTAS

(1) Trabajo elaborado en el marco del Proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)”, con referencia DER2015-63498-C2-2-P.

(2) Por la gravedad de los acontecimientos y las violaciones sistémicas de los Derechos Humanos y del Derecho internacional humanitario, ha adquirido especial relevancia el conflicto sirio. Vid., entre otros, FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior en el Mediterráneo”, *Revista General del Derecho europeo*, núm. 33, 2014, pp. 1-60; LÓPEZ-JACOISTE, E., “La Guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, 73-97.

(3) Así, de acuerdo con la Agencia de las Organizaciones de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de la mitad (el 54%) de los refugiados del mundo procedía de tres países: la República Árabe Siria (4,9 millones), Afganistán (2,7 millones) y Somalia (1,1 millones). ACNUR, *Tendencia Globales. Desplazamiento forzado en 2015*, (Disponible en <http://www.acnur.es/PDF/TendenciasGlobales2015.pdf>). Igualmente, casi nueve de cada diez personas llegadas a Grecia procedían de Siria, Afganistán e Irak, mientras que el 41% de los llegados a Italia venían de Eritrea, Somalia y Sudán, y un 6% de Siria.

(4) WINTER, C., *Islamic State: The Changing Face of Modern Jihadism*, Ed. Quilliam Foundation, Londres, 2014; CHINARRO LÁZARO, A., “Respuesta internacional al desafío de la estrategia mediática del estado islámico”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29, 2015, pp. 1-28; SALTMAN, E.M. y MARTINI, A., “El terrorismo global como amenaza para el orden internacional. El caso del Estado islámico”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 32, 2016, pp. 95-116.

(5) POZO SERRANO, M.P., “El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 32, 2016, pp. 141-188.

(6) Según ACNUR, durante 2015, los principales Estados de acogida fueron: Turquía (2.5 millones), Pakistán (1.6 millones), Líbano (1.1 millones), Irán (979.400), Etiopía (736.100), Jordania (664.100). ACNUR, *Tendencia Globales. Desplazamiento forzado en 2015*, op. cit. Asimismo lo demuestra que Líbano acogía al mayor número de refugiados en relación con su población nacional, con 183 refugiados por cada 1.000 habitantes.

(7) DI FILIPPO, M., “Irregular Migration Across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea”, *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 1, 2013, pp. 53-76. (Disponible en <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/numeros/PSI/psi-01-etudes-di-filippo-irregular-migration.pdf>).

(8) Según datos de la UE, el total de solicitantes de asilo llegados a la UE-28 en 2015 sería de 1,26 millones de personas, más del doble que en 2014. EUROS-TAT-EUROPEAN COMMISSION, *Asylum statistic*, Bruselas, 2 de marzo de 2016. (Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

(9) Según ACNUR, a finales de 2015, 65,3 millones de personas se encontraban desplazadas, de los cuales 12,4 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por los conflictos o la persecución durante 2015.

(10) FERRERO TURRIÓN, R., “Seguridad y Derechos Humanos, la crisis de los refugiados como crisis de valores de la UE”, *Documento de Opinión-Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 03/2016, 5 de enero de 2016. (Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO03-2016_Seguridad_DDHH_Refugiados_RuthFerrero.pdf).

(11) DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Control de fronteras y Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 2003, pp. 667-92, (disponible en <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/7/067-092.pdf>); HUYSMAN, J., “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Markets Studies*, vol. 38, núm. 5, 2000, pp. 751-777; DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Inmigración, seguridad y fronteras”, DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.), *Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Ed. Dykinson, Madrid, 2012, pp. 13-18.

- (12) RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., "Una Europea Federal de Estados Naciones: de nuevo sobre los Estados", *Pliegos de Yuste*, núm. 16, 2015, pp. 163-174. (Disponible en <http://www.pliegosdeyuste.eu/n16/Pliegos16.pdf>).
- (13) *Ibid.* pp. 164 y 165.
- (14) DEL VALLE GÁLVEZ, A., "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 55, 2016, pp. 759-777.
- (15) DE LUCAS MARTÍN, F. J., "Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad", *Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015, pp. 272-277. (Disponible en http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/008ES_DeathsMediterranean_Lucas.pdf).
- (16) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Las fronteras de la Unión. El modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 299-341.
- (17) *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.* (DOUE núm. 349, de 25 de noviembre de 2004).
- (18) Vid., entre otros, ARIAS FERNÁNDEZ, G., "Frontex and illegal immigration in the European Union", SOBIRNO HEREDIA, J.M. (Dir.), ED. Bruylant, Madrid, 2011, pp. 29-46; EKELUND, H., "The Establishment of FRONTEX. A New Institutional Approach", *Journal of European Integration*, vol. 36, núm. 2, 2014, pp. 99-116.
- (19) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Las fronteras de la Unión. El modelo europeo de fronteras", *op. cit.* p. 774.
- (20) ROLDÁN BARBERO, J., "La aplicación territorial del Derecho de la Unión Europea y del Derecho internacional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pp. 453-490.
- (21) Sorprendentemente, el anuncio de un acuerdo de esta relevancia se realizó mediante una nota de prensa del acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Europeo. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. (Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>). Sobre este acuerdo y su naturaleza jurídica como norma convencional, entre otros, PEERS, S., "The EU/Turkey refugee deal: a legal assessment", *EU Law Analysis*, 18 de marzo de 2016, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>); DEN HEIJER, M y SPIJKERBOER, T., "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?", *EU Law Analysis*, 7 de abril de 2016, (disponible en <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>).
- (22) DÍAZ, G. y ABAD, G., "Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de las fronteras. El caso de FRONTEX", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 17, mayo, 2008. (Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0808230135A/27716>).
- (23) LABORIE IGLESIAS, M. A., "La evolución del concepto de seguridad", *Documento Marco 05/2011-Instituto Español de Estudios Estratégicos*, mayo, 2011; (disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf); PÉREZ RAMÍREZ, E., "Defensa colectiva y seguridad compartida", *Documento de Opinión 71/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de octubre de 2011; (disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO71-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf); FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F., "La vinculación entre seguridad colectiva, desarrollo y protección de los derechos humanos: teorías y realidades", en HUESA VINAIXA, R. (Coord.), *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas. Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 31-100.
- (24) HUYSMANS, J. y SQUIRE, V., "Migration and Security", Dunn Cavelt, M. y Mauer, V. (Eds.), *Handbook of Security Studies*, Ed. Routledge, Londres, 2009.
- (25) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 36, 2016, pp. 339-372.
- (26) COLOM PIELLA, G., "La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 97-98, 2012, p. 287-304.
- (27) OTAN, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 2010. (Disponible en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf). Vid., entre otros, AR-

- TEAGA, F., "El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura", *Documento de Análisis Real Instituto Elcano*, ARI N/2010, 8 DE ENERO DE 2010. (Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e/ARI2-2010_Arteaga_OTAN_concepto_estrategico_seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fcacfc8040f76198b904bdf117dd992e).
- (28) Organización Internacional para las Migraciones, "Migración y Seguridad", en *Fundamentos de Gestión de la Migración-Volumen 2: Desarrollo de Políticas sobre Migración*. (Disponible en http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/V2S08_CM.pdf).
- (29) Disponible en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>.
- (30) *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*. (BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015).
- (31) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *op. cit.* p. 347.
- (32) GONZÁLEZ PÉREZ, C., *Migraciones Internacionales y Derecho Internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.
- (33) RAMÓN CHORNET, C., "Sobre el impactote la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, pp. 241-264.
- (34) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii", *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 38, 2016, pp. 1-13.
- (35) PÉREZ GONZÁLEZ, C., "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 18 de noviembre de 2015; (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c/ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=720dbb004a9fd99f84e48e207bacc4c>).
- (36) DÍAZ BARRADO, C.M., "Refugiados y migraciones internacionales: Regulación y crisis migratorias", Conferencia Dictada en el *Curso Perspectivas, estrategias y desafíos de la Unión Europea ante los conflictos y amenazas para la seguridad en un contexto global*, Cuacos de Yuste-Cáceres, 29 de junio-1 de julio de 2016.
- (37) PÉREZ GONZÁLEZ, C., "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, *op. cit.*
- (38) *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (Instrumento de Adhesión de España, BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978).
- (39) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii", *op. cit.* p. 8.
- (40) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Agenda Europea De Seguridad*, COM(2015) 185 final, Estrasburgo, 28 de abril de 2015, p. 20.
- (41) Declaración Final de la Cumbre del G-20, celebrada en Hangzhou (China), 3 y 4 de septiembre de 2016. (Disponible en https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-04-g20-kommunique-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6).
- (42) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., "Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, p. 475-502.
- (43) EUROPOL, *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat)*, p. 7. (Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>).
- (44) *Reglamento (CE) No 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*. (DOUE núm. 105, de 13 de abril de 2006).
- (45) *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen*, Bruselas, 12 de mayo de 2016. (Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8835-2016-INIT/es/pdf>).
- Se ha planificado la progresiva reinstauración de la completa libertad de circulación, ya que la Comisión ha aprobado un plan para reestablecer la completa libertad de circulación, prevista para febrero de 2017. *Comunicación de a Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Restablecer Schengen - Hoja de ruta*, COM (2016) 120 final, Bruselas, 4 de marzo de 2016.

- (46) DEL VALLE GÁVEZ, A., "Unión Europea, Crisis de los refugiados y limes imperii", *op. cit.* p. 6.
- (47) CABALLERO DIEZ, A., "Combatientes extranjeros europeos en Siria y en Irak", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 7, 2016, pp. 181-221.
- (48) *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.* (DOUE núm. 251, de 16 de septiembre de 2016).
- (49) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., "Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos", *op. cit.* p. 494.
- (50) CARRERA, S. y DEN HERTOOG, L., "A European Border and Coast Guard: What's in a Name?", *Centre for European Policy Studies-Paper in Liberty and Security in Europe*, núm. 88, 2016. (Disponible en <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>).
- (51) FERNÁNDEZ ROJO, D., "Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General del Derecho Europeo*, núm. 41, pp. 1-28.
- (52) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.F., "Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos", *op. cit.* pp. 497 y 498.
- (53) TORI, M., "El fenómeno migratorio en Italia, una cuestión de seguridad", *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 03/2014, 2 de enero de 2014. (Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO03-2014-FenomenoMigratorio_Italia_ManuelTori.pdf).
- (54) RAMÓN CHORNET, C., "Sobre el impactote la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea", *op. cit.* pp. 43 y ss.
- (55) *Decisión PESC 2015/778, del Consejo de 18 de mayo de 2015, de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional* (EUNAVFOR MED. (DOUE de 19 de mayo de 2015).
- (56) RAMÓN CHORNET, C., "Sobre el impacto de la crisis de los refugiados en la PCSD de la Unión Europea", *op. cit.* pp. 253 y ss.
- (57) ARTEAGA, F. Y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., "La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo", *Documento de Análisis Real Instituto Elcano*, ARI 40/2015, 22 de julio de 2015. (Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/79129600493270ea9940d96a5d27331d/ARI40-2015-Arteaga-GonzalezEnriquez-Respuesta-militar-crisis-migratoria-Mediterraneo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=79129600493270ea9940d96a5d27331d>).
- (58) Resolución 2240 (2015), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015.
- (59) FERRER LLORET, J., "La Unión Europea ante la crisis Libia: ¿Derecho Internacional, democracia y Derechos Humanos en las relaciones Euromediterráneas?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 3-56.
- (60) *Decisión PESC 2016/993 del Consejo, de 20 de junio, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA).* (DOUE núm. 162, de 21 de junio de 2016).
- (61) Resolución 2240 (2015), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015, párrafo 10.
- (62) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *op. cit.* p. 351.
- (63) *Ibid.* p. 352.
- (64) ARTEAGA, F. Y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., "La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo", *op. cit.*
- (65) *Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, Hirsi Jamaa y otros C. Italia, 23 de febrero de 2012.*
- (66) ARENAS-HIDALGO, N., "Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de las personas refugiadas en el Mediterráneo", *op. cit.* pp. 354 y 355.



LA POLITICA COMUN DE INMIGRACION EN LA UNION EUROPEA: ALGUNAS REFLEXIONES

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

El 18 de marzo de 2016, la Unión Europea y Turquía emitían una declaración que daba contenido a los acuerdos alcanzados entre las dos partes en relación con la cuestión de los refugiados. Es verdad que esta Declaración era un componente más de las relaciones que se venían manteniendo al respecto y que habían llevado a algunos acuerdos. No obstante, la Declaración de 18 marzo establecía obligaciones muy concretas y, en realidad, fijaba un marco de cooperación más profundo que el que cabía esperar de un instrumento de esta naturaleza.

En esencia, se acordó que: -todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serían retornados a Turquía y que -por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE. Estas decisiones son de verdadero alcance y suponen, a todas luces, la aplicación de un determinado modelo en materia de migraciones.

El carácter político de la Declaración de 18 de marzo no merma, en modo alguno, que tenga un relevante alcance jurídico y que, por supuesto, deba entender como un acuerdo internacional que produce efectos de naturaleza jurídica. Lo político y lo

jurídico se combinan en este acuerdo y, por eso, no debe extrañar que, junto a los acuerdos indicados, se asuman, también, los compromisos de: - la liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos; -el desembolso de los 3000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y la movilización de un importe de 3000 millones de euros adicionales; y, asimismo, - revigorar el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Las críticas que ha recibido este acuerdo son merecidas y da la impresión de que, de manera desordenada e improvisada, la Unión Europea ha dado respuesta al fenómeno de las migraciones puesto que se ha visto desbordada por la masiva llegada de refugiados y migrantes a sus fronteras. La efectividad de un acuerdo de este tipo se verá con el tiempo pero, en todo caso, poco tiene que ver la adopción de medidas, como la que representa el acuerdo de 18 de marzo, con la elaboración de una política común, por parte de la Unión Europea, en materia de asilo, refugio e inmigración.

Con el acuerdo de 18 de marzo no se respetaron los procedimientos establecidos en los tratados constitutivos y, asimismo, se dejó en el aire el eventual cumplimiento

de los valores y principios que inspiran la acción de la Unión Europea en materia de refugio e inmigración. Desde aquí, merece la pena que realicemos algunas reflexiones sobre la política de la Unión Europea en estas materias, que pueden servir de base para la configuración de la acción en el futuro de este esquema de integración.

La determinación de *una política común en materia de inmigración* por parte de la Unión Europea se ha constituido, sin lugar a dudas, en uno de *los aspectos más relevantes en la evolución de este proceso de integración*. Además, se concibe, en la actualidad, como algo absolutamente necesario ante el flujo de las migraciones que buscan como destino y refugio el territorio de Estados miembros de la Unión. La aprobación por los Ministros de Justicia, en septiembre de 2008, del denominado “Pacto Europeo de Inmigración y Asilo” puso de relieve que los Estados comunitarios estaban decididos a abordar esta cuestión en toda su intensidad y, sobre todo, que había llegado el momento de ofrecer soluciones a *las múltiples cuestiones y problemas* que se generan como consecuencia de los constantes flujos migratorios hacia Europa.

Como se señaló tras la aprobación del Pacto, en las sucesivas ruedas de prensa que tuvieron lugar, lo que se pretendía, en palabras del entonces Ministro Español de Trabajo e Inmigración, era el “control de los flujos migratorios, la cooperación y colaboración con los países de origen y, finalmente, la integración en el desarrollo de nuestras sociedades” siendo así que, como recordaba el entonces Ministro francés de Inmigración, Brice Hortefeux, “el Pacto es un recordatorio de un cierto número de principios: organiza la inmigración legal, desorganiza la inmigración ilegal y vuelve a Europa más protectora de cara a aquellos que no son protegidos en sus países”¹.

Pero el tiempo trascurrido, desde entonces, no ha hecho sino agravar la situación a la que se enfrentan los Estados de la Unión Europea ante el fenómeno de la inmigración. Como advertía la Comisión Europea, en su comunicación, de 4 de mayo de 2011, “las revueltas árabes de la primavera de 2011 han provocado una importante afluencia de inmigrantes procedentes del sur del Mediterráneo que han entrado de manera irregular en la Unión Europea (UE), alcanzando las costas de Italia y Malta. La UE ha adoptado medidas de emergencia para responder a esta situación. Sin embargo, estos acontecimientos han puesto de relieve los límites de los medios de la UE en materia de migración y la necesidad de una mayor solidaridad entre los Estados miembros en este ámbito”². De nuevo, el flujo masivo de inmigrantes y refugiados procedentes del Próximo Oriente y del Norte de África ha convulsionado la política común en esta materia en 2015. Se ha llegado a decir que “La mayor crisis migratoria desde la II Guerra Mundial ha desbordado a los Estados miembros de la UE y amenaza con hacer tambalearse uno de los pilares de la Unión, el *Tratado de Schengen*, que consagra la libre circulación de personas”³.

Europa trata de afrontar el fenómeno de la inmigración que, cada vez es más complejo y que, sin duda, plantea retos y desafíos de envergadura a la Unión Europea. Como lo señaló M. L. Espada: “desde luego, el problema es política y materialmente complejo porque se implican ámbitos legales tradicionalmente reservados a la competencia interna, como es el trato de los extranjeros y las exigencias de integración que impone el mercado interior. Todo ello se ha complicado aún más por las soluciones coyunturales que se han ido arbi-trando, nada acertadas para la naturaleza del problema. Exponente de ello son la crisis del modelo de protección europeo de la persona, el aumento de retenidos en pue-

tos fronterizos, las expulsiones forzosas y paralelamente las reacciones de rechazo, xenofobia y racismo que han crecido como frutos de mensajes temerosos y de alerta a la opinión pública"⁴.

Lo importante para nosotros es que la inmigración, tal y como está aconteciendo en la actualidad, produce consecuencias no sólo de contenido económico y social, que son realmente importantes, sino, también, tiene un relevante impacto en los aspectos concernientes a la propia construcción europea y, por ende, en los contenidos normativos del derecho europeo. El fenómeno de la inmigración se nos presenta así como un *fenómeno multidimensional* que va a afectar, con toda seguridad, al resto de los ámbitos de actuación de la Unión Europea y de los Estados miembros y que, cada vez más, ha de ser tenido muy en cuenta a la hora de diseñar muchas de las políticas europeas que se llevan a cabo de manera común o comunitaria.

Este fenómeno y, en particular, su tratamiento normativo en el seno de la Unión, nos proporcionan elementos para el análisis y, en tal sentido, hemos de recordar como aspectos básicos que "la Unión Europea debe situar, necesariamente, estas cuestiones en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia y, antes de todo, ha de ir sentando las bases para la elaboración de una normativa en materia de inmigración que combata los comportamientos de la delincuencia organizada pero que, en todo caso, reconozca y proteja los derechos fundamentales"⁵.

Las cuestiones que plantea la inmigración hacen que esta materia sea considerada *como una de las prioridades del quehacer comunitario*. Se ha dicho, con razón que "nunca los flujos migratorios habían alcanzado tal relevancia en los ámbitos económicos, político y social a nivel internacional ni habían ocupado tantas y tantas páginas en

los diarios de todo el mundo. Y lo cierto es que la intensidad y el carácter global de las migraciones están demostrando que el número de ciudadanos extranjeros irá *in crescendo* en los países comunitarios con el paso de los años independientemente de decisiones políticas o jurídicas de los países receptores de los emigrantes. Una política proactiva en materia de inmigración debería basarse en el reconocimiento de esta realidad. Y, por tanto, el tratamiento global de la inmigración debería hacerse sobre la base de una evaluación común del desarrollo económico, laboral, político, social y demográfico en Europa y en cada Estado miembro, así como de las relaciones históricas y culturales entre países de origen y destino de las migraciones"⁶.

Pero, también, las propias Instituciones comunitarias se han hecho eco de esta realidad, poniendo el énfasis en la necesidad de adoptar medidas para tratar este fenómeno que precisa, como decimos, una atención prioritaria por parte de la Unión y de los Estados miembros. En la célebre Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia", se hablaba, con toda claridad, de "definir un enfoque equilibrado de la inmigración", de tal manera que se indicaba, con rotundidad, que la Comisión debería "definir un nuevo enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y de la inmigración clandestina. Por una parte, se trata de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños. Se ha previsto para ello una comunicación en 2005. Por otra parte, para finales de 2005, habrá que definir un plan sobre inmigración legal y desarrollar un marco europeo sobre integración de los emigrantes".

En esta línea, quedó claro que “la gestión eficaz de los flujos migratorios requiere también más cooperación con los Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes”, siendo así que “las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos comprenden, entre otras cosas, el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios que incluye la creación de un Fondo para las fronteras exteriores, un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, un Fondo europeo para el retorno y un Fondo europeo para los refugiados”.

No obstante, se ha seguido avanzando en esta dirección. Así, como momentos más significativos podríamos señalar: Primero, la adopción del «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» por parte de la Comisión en 2011, en el que se “establece un marco general para las relaciones de la

UE con terceros países en materia de migración” y que se basa, esencialmente, “en cuatro pilares: migración legal y movilidad; migración ilegal y trata de seres humanos; protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad”⁷. Segundo, debemos recordar que, en marzo de 2014, la Comisión adoptó la Comunicación, titulada «Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad» que venía a sustituir al Programa de Estocolmo de 2009 sobre “una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. Por último, en el año 2015, la Comisión Europea presentó la *Agenda Europea de Migración* en la que “a medio y largo plazo, las orientaciones que propone la Comisión tienen cuatro vertientes: reducir los incentivos a la migración irregular; gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; elaborar una política común de asilo sólida sobre la base de



la puesta en práctica del Sistema Europeo Común de Asilo, así como evaluar y, eventualmente, revisar el Reglamento de Dublín en 2016; y, por último, establecer una nueva política de migración legal modernizando y refundiendo el sistema de tarjeta azul, fijando nuevas prioridades en cuanto a las políticas de integración y potenciando las ventajas que la política migratoria tiene para las personas y los países de origen, por ejemplo haciendo que las transferencias de remesas sean más baratas, rápidas y seguras”⁸.

Con base en todos estos aspectos podríamos señalar, como elementos de reflexión más relevantes los siguientes:

PRIMERO: La política de inmigración debe diseñarse en consonancia con los elementos que definen **LA INSTAURACIÓN DE UN ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA**. La instauración de este espacio se define ya en el Preámbulo del Tratado de Lisboa en el que los Estados miembros afirman que están resueltos “a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Más aún, se dispone, con toda claridad, en el artículo 3, *dentro de los objetivos de la Unión*, que “la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”, siendo relevante considerar no sólo el lugar que ocupa esta específica mención al espacio de libertad, seguridad y justicia, sino,

sobre todo, la claridad con la que se expresa que la creación de un espacio de estas características, vinculado estrechamente a los ciudadanos de la Unión, será uno de los objetivos centrales y primordiales de la Europa comunitaria. En verdad, las materias a los que se refiere la creación y desarrollo del ELSJ se irán constituyendo, de manera paulatina, en ámbitos centrales de la integración europea.

Con ello, la regulación en el Tratado de Lisboa del ELSJ es, en el fondo, el resultado, una vez más, de la evolución, muchas veces rápida, que se viene produciendo en este importante sector para la cooperación/integración europea y, asimismo, como se ha dicho “puede constatarse desde un primer momento que, salvo (...) excepciones (...), se han mantenido las principales aportaciones materiales que recogía el Tratado Constitucional”, en este ámbito, de tal modo que en lo que se refiere al ELSJ no se han producido cambios, de contenido material, respecto a lo que se recogía en el Tratado constitucional⁹.

No cabe la menor duda de que las cuestiones relativas al establecimiento de una política común en materia de inmigración se configuran como *un componente más del ELSJ* y que, por lo tanto, esta materia debe ser abordada desde la perspectiva de los principios que inspiran y dan contenido a la instauración del mismo. Como señaló la propia Unión Europea se “está desarrollando una política de asilo e inmigración más coordinadas con el fin de que los solicitantes de asilo sean tratados con equidad y los inmigrantes legales que necesita la UE se integren en las sociedades europeas. También se están tomando medidas para prevenir abusos y abordar la inmigración ilegal”¹⁰.

Desde luego, se ha avanzado, sobremanera, en la conformación de las políticas migratorias en el seno del ELSJ y así se

puede decir que “se ha logrado acordar un sistema europeo común de asilo, que ha mejorado las normas para quienes necesitan protección. (...) Se han reforzado los canales de la migración legal; ahora existen condiciones de entrada y estancia más claras y hay un conjunto común de derechos de los inmigrantes. La política común de visados ha sido objeto de importantes modificaciones, que han simplificado la entrada de los viajeros legítimos a la Unión Europea, con la consiguiente contribución a su crecimiento económico. El requisito de visado se ha suprimido en relación con varios países¹¹.

La mera comprobación de los ámbitos en los que se ha avanzado en la construcción de la política común en materia de inmigración nos revela que la instauración de una política en esta materia, como componente esencial del ELSJ, irá tocando muchos de los ámbitos de actuación de la Unión Europea, por lo que necesariamente habrá que situar, por un lado, este componente en el marco de todas las políticas comunitarias y, por otro lado, ubicarlo plenamente en el seno de las líneas básicas que definen el ELSJ.

SEGUNDO: El diseño de una política común en materia de inmigración en el seno de la Unión Europea **NO PUEDE DESCONOCER EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS**. Está claro que este elemento está muy presente en cada uno de los aspectos que se van desarrollando para la instauración de la política común en esta materia y, además de ser un aspecto de carácter general que afecta al conjunto de la construcción europea, repercute de manera específica y directa en las cuestiones relativas a la inmigración. La Unión Europea debe, en todo caso, respetar los derechos fundamentales de los inmigrantes cualquiera que sea su situación y circunstancias.

Por ello, toda política en materia de inmigración deberá respetar no sólo el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos establecido *ad intra* de la Unión Europea sino, también, la dimensión exterior de estos derechos que se proyecta por parte de este proceso de integración. *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* contemplaba el reconocimiento y la protección de los derechos humanos como un valor que estaría presente en la creación y desarrollo de la Unión Europea, como *un principio* en el que se inspiraría y fundamentaría el quehacer en el seno de este proceso de integración y, también, *como uno de los objetivos* que debería cumplir la Unión Europea. De ahí, que la promoción y protección de estos derechos apareciera en diversas disposiciones de este Tratado y que, en esencia, se dejasen entrever, de un modo u otro, en el conjunto de las acciones y políticas que debe llevar a cabo la Unión.

Aunque el Tratado no haya entrado en vigor estas afirmaciones continúan siendo válidas ya que, en esencia, se podría sostener que la defensa de los derechos humanos no sólo inspira sino que, también, impregna el conjunto de las disposiciones comunitarias y, por ello, *esta defensa también está presente a la hora de establecer una política común en materia de inmigración*. En esencia, las normas europeas en el ámbito del respeto de los derechos humanos se aplican cuando se procede a elaborar una política común migratoria porque, muchas veces, la puesta en marcha de medidas relativas a la inmigración afecta, de manera directa, a cuestiones concernientes a los derechos fundamentales.

En verdad, la defensa de los derechos humanos se ha ido constituyendo, progresivamente, *como uno de los elementos que definen el quehacer* de este proceso de integración en muchas de sus dimensiones. En términos generales, se debe sostener que

“el respeto de los derechos humanos y el principio de democracia con valores compartidos por todos los Estados miembros (...) pueden considerarse *la piedra angular* de la Unión Europea”¹². Pero lo importante para nosotros ahora es que el reconocimiento y la proyección de los derechos humanos se proyectan sobre la política europea en materia de inmigración.

Desde esta óptica, *cualquier norma o medida que se adopten a la hora de elaborar la política común en materia de inmigración debe hacerse en el marco del respeto de los derechos humanos* pero, asimismo, es conveniente no olvidar que *la interpretación y aplicación de las normas comunitarias en esta materia se hará, también, a la luz del respeto de estos derechos*. Entre otras razones, porque, con independencia del contenido de la norma en materia de inmigración que se elabore y adopte, su aplicación siempre estará condicionada al respeto de los derechos fundamentales ya que, en el caso de que se produzca alguna violación, se activaría el sistema europeo de protección de estos derechos.

Existe *una clara vinculación normativa entre el contenido del ELSJ y los derechos fundamentales* en la medida en que el respeto de aquellos es necesario que se produzca en el proceso conducente a la instauración de éste. Así, se dejaba entrever en la *Nota informativa del Parlamento Europeo*, de 8 y 9 de mayo de 2006, concerniente a las *Perspectivas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia*, al señalarse que la “UE se enfrenta con la necesidad de dotarse de medios de acción que estén a la altura de los desafíos y de las expectativas de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, garantizando al mismo tiempo la promoción de las libertades fundamentales. La necesidad de mantener un equilibrio estricto entre las exigencias de seguridad y el respeto de los derechos fundamentales constituye, por otra parte, un elemento

esencial que hay que tener en cuenta para el desarrollo futuro del ELSJ”. Ello es aplicable, sin lugar a dudas, al ámbito de la inmigración.

Pero más allá, existen, al menos, dos ámbitos en los que la vinculación entre derechos humanos y política común en materia de inmigración se hace plenamente patente y nos revela la necesidad de que tanto la Unión Europea como los Estados miembros tengan muy en cuenta las normas en materia de derechos humanos aceptadas en el seno de la Unión a la hora de concebir y aplicar los diversos componentes de la política de inmigración. Por un lado, ha quedado claro el objetivo de *luchar contra la trata de seres humanos* que, como se sabe, puede tener lugar en el marco de los flujos migratorios¹³. Por otro lado, es importante anotar que, en la política de inmigración, aparecerán cuestiones referentes a los derechos de contenido social que pueden alcanzar una gran relevancia en el marco del reconocimiento y protección de derechos¹⁴.

La vinculación entre derechos humanos e inmigración ha sido señalada hasta la saciedad. En el *Programa de Estocolmo* se nos decía, con toda rotundidad, en el marco del **Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales** que “la ciudadanía europea debe llegar a ser una realidad tangible. El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales. (...). El respeto de la persona y de la dignidad humanas, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, constituye un valor esencial. (...) Deben tenerse en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables, y los ciudadanos europeos y otros deberán poder ejercer plenamente sus derechos específicos dentro de la Unión Europea, e incluso, cuando corresponda, fuera de la Unión”¹⁵.

TERCERO: La política de la Unión Europea en materia de inmigración está íntimamente **RELACIONADA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPA**, en particular, nos interesa resaltar ahora las relaciones que se establecen **CON LA POLÍTICA EXTERIOR**. Como se dijo, hace tiempo, “al reconocer que se requiere de un enfoque global para la migración, la UE afirma la necesidad de una dimensión exterior coherente para su política de inmigración, y reconoce que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias de la misma”¹⁶. Está claro que no se puede abordar el desarrollo y consolidación de una verdadera política común en materia de inmigración si no se tienen en cuenta todos los aspectos de la dimensión exterior de la Unión Europea y, en consecuencia, si no se lleva a cabo una labor de coordinación con la política exterior¹⁷.

En el *Programa de Estocolmo* se nos indicaba, con toda claridad, que “La importancia de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia pone de relieve la necesidad de una mayor integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión Europea. La dimensión exterior es fundamental para hacer frente a los desafíos más importantes que tenemos ante nosotros y para dar a los ciudadanos de la UE más posibilidades de trabajar y hacer negocios con los países de todo el mundo. La dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería, en particular, tenerse en cuenta en todos los demás aspectos de la política exterior de la UE, y ser totalmente coherente con los mismos”.

Es natural, entonces, que el fenómeno de la inmigración reciba el trato que le corresponde como un componente de la acción exterior de los Estados Miembros y de la Unión Europea, en muchas de sus di-

mensiones. “En el espacio de justicia e interior, las relaciones con terceros países están básicamente ligadas a los programas técnicos para impermeabilizar sus fronteras, los acuerdos o cláusulas de readmisión que se han convertido en requisito imprescindible en las relaciones con países terceros y un último elemento, que ha ido transformándose y adquiriendo mayor preeminencia en los últimos años, como es la conexión entre migración y desarrollo”¹⁸.

CUARTO: La política europea en materia de inmigración implica como se sabe, la **ADOPCIÓN DE MÚLTIPLES MEDIDAS**, aunque en particular conviene sobremanera señalar aquéllas que se vienen adoptando y que suponen la **LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR**.

Desde los orígenes de la formulación de una política migratoria común, la lucha contra los movimientos migratorios que escapan al control de los Estados se ha señalado como uno de los componentes más sobresalientes que deben ser objeto de tratamiento. Desde esta perspectiva, merece la pena señalar dos ámbitos en los que se viene centrando la acción de la Unión Europea:

Por un lado, la adopción de *medidas de represión y sanción contra la inmigración irregular*, siendo así que se trata de la adopción de medidas de carácter específico que van más allá de la lucha contra la trata de seres humanos. En esta dirección, por ejemplo, resultan de interés algunas medidas de contenido penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y estancia irregulares. Por otro lado, nos encontramos con el establecimiento de un marco, lo más completo posible, de *cooperación internacional con terceros Estados*, sobre todo con aquellos que se constituyen en países de origen o tránsito de los flujos migratorios, lo cual es absolutamente necesaria

para combatir la inmigración irregular. En esta línea, se puede seguir sosteniendo que verdaderamente, uno de los presupuestos esenciales para combatir la inmigración ilegal y mejorar, en la medida de lo posible, la gestión de flujos migratorios se encuentra en la cooperación internacional. Y no se ha descuidado esta faceta en las relaciones exteriores de la Unión, donde la confluencia de intereses no siempre convergentes son objeto de una aproximación global que puede ser claramente beneficiosa tanto para los Estados de origen de las migraciones como para la propia Unión Europea. Para ello se hace imprescindible una comprensión de la inmigración al margen de la tradicional concepción que subyace a las normas de la Unión Europea que prima el establecimiento de controles sobre los problemas de desarrollo que animan a estos movimientos²⁰.

Todo ello queda reflejado en la Comunicación de la Comisión de 2014 cuando se sostiene que “prevenir y reducir la inmigración irregular es un elemento esencial de un sistema de migración bien gestionado. La reducción de la inmigración irregular requiere una combinación de medidas. La inmigración irregular suele ir acompañada del tráfico de inmigrantes clandestinos y del tráfico de seres humanos y responde a la oferta por parte de empresarios de oportunidades de empleo ilegal. La cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial y debe ser una parte integrante de las acciones exteriores de la UE, incluida la cooperación al desarrollo”²¹.

En definitiva, falta mucho por construir a la hora de contar con una política verdaderamente comunitaria en materia de inmigración en el seno de la Unión Europea pero, con seguridad, los diversos aspectos que hemos señalado deben ser parte inherente del sistema de la Unión Europea que nos lleve a una gestión eficaz de los flujos

migratorios en el espacio bajo su control y jurisdicción.

La denominada “crisis de los refugiados”, a la que se vienen enfrentando la Unión Europea y los Estados miembros, está suponiendo que se produzcan cambios y transformaciones no sólo en la configuración de una política común en estas materias sino, también, en la concepción de un fenómeno tan complejo como el de las migraciones.

Por un lado, debe comenzarse a pensar que las categorías jurídicas tradicionales que establecían distinciones entre las personas en función de si debían ser considerados refugiados o inmigrantes comienzan a debilitarse y que, en buena parte, la realidad desborda, con creces, las categorías de este tipo. Por otro lado, nada debe conducir a que la visión de los derechos humanos deje de ser prioritaria en materia de refugio e inmigración, por mucho que sean los retos y desafíos a los que deba enfrentarse la Unión Europea. Por último, ha quedado claro que los Estados de la Unión, por sí solos, no son capaces de articular políticas eficaces en materia de inmigración y que, por la tanto, hay que alcanzar, cuanto antes, una verdadera política común en estas materias, por lo que se los Estados deben ceder las competencias a la Unión.

Las mejores respuestas y las soluciones más acertadas siempre las encontraremos en el seno de la Unión Europea, con base en un modelo que derive de una verdadera política común. Es imprescindible que alejemos a los “nacionalismos” de estas cuestiones, porque éstos no respetan los derechos humanos.

NOTAS

(1) Agencia EFE 25 de septiembre de 2008.

(2) Comunicación de la Comisión al Parlamento Eu-

ropeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de mayo de 2011 denominada «Comunicación sobre migración» [COM(2011) 248.

(3) http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/23/actualidad/1440346876_019445.html.

(4) M. L. Espada Ramos, Asilo e Inmigración en la Unión Europea *Revista de estudios políticos*, nº. 86, 1994.

(5) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, Instrumentos para la definición de una política común de la Unión Europea en materia de inmigración, en *Migraciones internacionales y co-desarrollo: el caso de Ecuador* (conclusiones y respuestas del Seminario de Expertos sobre el desarrollo y derechos de las personas: el caso de Ecuador, en Madrid y en Quito en 2011), Madrid, 2011.

(6) P. Argerey Vilar, La política de inmigración en la Unión Europea, *Instituto de Estudios Europeos*, nº 4-2001, Universidad San Pablo-CEU, octubre de 2001. Así lo expresa, con rotundidad, la propia Unión Europea al decir que “Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de migración europea completa, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de migración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la migración legal como la ilegal” La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(7) La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(8) La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(9) J. Martín y Pérez de Nanclares, *Estudio Preliminar. Especial futuro de Europa. Tratado de Lisboa* 2007, Real Instituto Elcano, 2007.

(10) *Europa en movimiento*, Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, Texto original terminado en enero de 2004, *Libertad, seguridad y justicia para todos Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea*. En esta dirección, no se deben descuidar aquellos aspectos del ELSJ que tienen una gran trascendencia en la configuración de una política común en materia de inmigración. Por ello, se han tratado cuestiones de muy diversa índole como, entre otras, la elaboración de un Modelo uniforme de permiso de residencia o el establecimiento de un *procedimiento único de expedición de un permiso de residencia y de trabajo* y se ha procedido a la puesta en marcha de la *tarjeta azul para trabajadores cualificados*. Pero,

también, hay se abordan muchas medidas en la lucha contra la inmigración ilegal y proceder a la puesta en marcha de mecanismos de regreso y alejamiento como el *reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión o los denominados vuelos conjuntos para la expulsión de inmigrantes ilegales*.

(11) Pero, también, “en el ámbito de la seguridad, la legislación y la cooperación práctica ofrece ahora herramientas comunes para ayudar a proteger las sociedades y las economías europeas de las formas graves de delincuencia organizada. El aumento de la cooperación para hacer cumplir la ley ha resultado fundamental para responder a amenazas comunes como el tráfico de personas, el terrorismo, la delincuencia organizada y la corrupción”. Por si fuera poco, “se ha creado un marco para las políticas de la UE en materia de inmigración y asilo, lo que permite a la UE dialogar de manera extensa con los países de su ámbito geográfico y de más allá del mismo, así como contribuir a las iniciativas ya en curso lideradas por la ONU y los Estados miembros en el ámbito de la migración y el desarrollo”. Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM(2014) 154 final.

(12) *Unión Europea. Documentos Oficiales. Derechos humanos fuera de la Unión: Introducción*.

(13) En este sentido, conviene tener en cuenta la *Decisión marco 2002/629/JAI* del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos; y, asimismo, resulta de interés comprobar el contenido de la *Directiva 2004/81/CE* del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Pero más allá, debemos recordar que “la trata de seres humanos es una amenaza creciente. La UE adoptó una estrategia 2012-2016 destinada a erradicar este delito y una Directiva que debe transponerse y aplicarse sin demora. La aplicación de la estrategia debe completarse incluyendo aspectos relacionados con el tráfico de seres humanos en terceros países. Debe establecerse una estrategia para después de 2016 que abarque, entre otras cosas, la prevención, la asistencia a las víctimas, el retorno y la reintegración seguros, y el papel de Internet. Debe estudiarse la necesidad de tipificar como delito el recurso intencional a los servicios de víctimas de la trata de seres humanos. Para alcanzar dichos objetivos, debe prolongarse la posición de la UE como coordinador de la lucha contra la tra-

ta de seres humanos”, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM (2014) 154 final.

(14) En tal sentido, podemos observar cómo en la *Directiva 2003/109/CE* del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración se nos dice que “una vez adquirido el estatuto de residente de larga duración, el interesado tendrá derecho a toda una serie de prestaciones en las mismas condiciones que los nacionales, en particular en materia de: condiciones de acceso a un empleo asalariado y a una actividad por cuenta propia así como condiciones de empleo y trabajo (descanso semanal, normas de higiene, vacaciones anuales, salario, condiciones de despido); educación y formación profesional, reconocimiento de títulos; protección social (subsídios familiares, pensiones de jubilación) y asistencia sanitaria; asistencia social (renta mínima, pensiones mínimas, ayuda médica gratuita); ventajas sociales y fiscales, acceso a bienes y servicios; libertad de asociación y afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos; libre acceso al conjunto del territorio del Estado miembro concernido”.

(15) Programa de Estocolmo - *Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al Ciudadano*, Bruselas, 11 de diciembre de 2009.

(16) G. Pinyol, *La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito*, *Sociedad y cultural/Migraciones*, 2006.

(17) De esta manera quedaba claro en la *Comunicación de la Comisión*, de 3 de diciembre de 2002, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión

Europea con países terceros” al indicarse, con claridad, que “a la luz del problema de la inmigración clandestina, el Consejo Europeo de Sevilla destacó la contribución que las políticas e instrumentos externos de la Unión, y en particular la política de desarrollo, pudieran aportar en respuesta a los factores que originan los flujos migratorios. Así pues, el Consejo pidió que la política en materia de inmigración se integre en las relaciones de la Unión con los países terceros”. Con lo que, como se señala en esta Comunicación. “La integración de las cuestiones vinculadas a la migración en la *política exterior* de la Comunidad debe concentrarse” en algunos principios fundamentales tales como “La integración de estas cuestiones en la acción exterior de la Comunidad debe respetar la coherencia global de las políticas y medidas exteriores y animar a los terceros países a cooperar en lugar de penalizar a aquellos que no desean cooperar”; y, asimismo, “A largo plazo, la actividad en el ámbito de las migraciones debería concentrarse en las causas profundas de los flujos migratorios mediante la erradicación de la pobreza y el refuerzo de las instituciones y capacidades así como mediante la *prevención de conflictos*”.

(18) G. Pinyol, *La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE* cit.

(19) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, *Instrumentos para la definición de una política común* cit.

(20) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, *Instrumentos para la definición de una política común* cit.

(21) Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM(2014) 154 final.





AUTORES

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA. Doctor en Derecho por la Universidad de Friburgo (Suiza) y Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de León. Anteriormente ha desempeñado funciones docentes en las Universidades de Alicante y Valencia. Diplomado del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra es Codirector del Anuario Español de Derecho Internacional de la Universidad de Navarra. Autor de numerosas publicaciones sobre Derecho Internacional Económico, conflictos internacionales y cuestiones actuales sobre la seguridad y defensa.

MARÍA ANGUTIAS CARACUEL RAYA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Máster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y diplomada en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Asimismo, es diplomada por la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau (Alemania) y el Colegio Interamericano de Defensa (IADC), con sede en Washington DC, donde ha sido la primera representante española y graduada de honor. También ha sido estudiante ERASMUS en la Universidad de Newcastle Upon Tyne (Reino Unido). Actualmente, es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa

(SEGENPOL) del Ministerio de Defensa. Es Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD) y Directora de Spanish Women in International Security (SWIIS), vinculada a WIIS-Global con sede en Washington DC. ADESyD está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1/Sección 1/nº 598360 y ha sido reconocida por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su registro de organizaciones de la sociedad civil.

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO. Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Extremadura, ha trabajado esencialmente en el desarrollo de propuestas teóricas y metodológicas para la Historia y en la consideración del impacto que las nuevas tecnologías de la información tienen sobre las actividades humanísticas en la actualidad. Sus líneas principales de investigación se centran en el discurso político, el estudio de la evolución conceptual de las ideas y los valores políticos y sociales a lo largo de los siglos XIX y XX, el trabajo con fuentes visuales: fotografía y cine y, la línea de investigación más novedosa, en torno a la Historia del Tiempo Presente. Ha sido profesor visitante en las Universidades de París IV (Sorbona), París VIII (Saint Denis) y Université D'Artois (Arras) en Francia además de coordinar programas internacionales de intercambio con Nantes, Nápoles, Canterbury, etc. Ha sido también profesor visitante en la Uni-

versidad Carlos III de Madrid y realizado estancias de investigación en la Universidad de Nantes (Francia). También ha sido invitado como Ponente y Conferenciante a casi todas las Universidades españolas y a las Universidades de México D.F., Querétaro y Puebla (México), Mendoza (Argentina) y La Habana (Cuba), para impartir Cátedras magistrales en esas Universidades Iberoamericanas. Ha participado en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales y en varias acciones integradas hispano-francesas. Es doctor en Historia contemporánea por la Universidad de Extremadura y en estos momentos ejerce la docencia en la Titulación de Comunicación Audiovisual, terreno en el que se ha especializado.

IGNACIO FUENTE COBO. Coronel de Artillería (DEM). Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Master en paz, seguridad y defensa por el Instituto Universitario "general Gutierrez Mellado". Es profesor en el Master de RRII de la Universidad San Pablo CEU y en el Master de Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos. Es profesor invitado en diversas universidades españolas como la Universidad Complutense, Rey Juan Carlos y San Pablo CEU de Madrid, Católica de Avial, etc. Es miembro de la Asociación Euro-Med del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de París (IHEDN). Ha participado en la confección de numerosos cuadernos de estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos, y cuadernos de seguridad y defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, en los que se han tratado temas tales como el Mediterráneo, el Magreb, Iberoamérica, la Unión Europea, la Alianza Atlántica, la transformación de las Fuerzas Armadas, la geopolítica de la energía, los conflictos contemporáneos, o el panorama estratégico internacional. Ha publicado más de 50 artículos, ponencias y trabajos diversos en publicaciones españolas y extranjeras. Es

coautor del libro "el conflicto del Sahara occidental", publicado por el Ministerio de Defensa y el instituto internacional de estudios internacionales y europeos "Francisco de Vitoria". Ha obtenido el premio Defensa 2004 (compartido) por su obra "El conflicto del Sahara Occidental". Ha obtenido el 2º premio de la revista Ejército (2012) por el artículo "Lo que las últimas intervenciones militares nos han enseñado".

JESÚS GIL RUIZ. Ha sido Jefe de la Oficina del Asesor de Genero en el Estado Mayor Internacional del Cuartel General de la OTAN en Bruselas desde septiembre de 2012 hasta Agosto de 2015. Es codirector del Proyecto: "UNSCR 1325 Reload: An Analysis of Annual National Reports to the NATO Committee on Gender Perspectives from 1999-2013: Policies, Recruitment, Retention & Operations" del Programa Ciencia para la Paz y Seguridad de la OTAN. Ingresó en el Ejército en 1980, siendo destinado en su primer empleo de teniente en el 21º Regimiento de Artillería. Como capitán fue el Jefe de Personal en el Cuartel General de la Brigada de Infantería Ligera BRIL V. En 1997 estuvo a cargo del Departamento de Idiomas de la Academia de Artillería en Segovia. Desde 2002-2005 fue destinado al Rapid Deployable Corps italiano de la OTAN (NRDC-IT) en Solbiate Olona, trabajando en la División de Operaciones. Desde 2005-2009 fue el Segundo Jefe de Protocolo en el Gabinete del Ministro de Defensa. De 2009 a 2012 estuvo destinado como Military Assistant del Representante Militar de España ante los comités militares de la OTAN y la UE en Bruselas. Ha servido en dos misiones en el extranjero: 1996-97 en la Misión de Monitorización de la Comunidad Europea en la Antigua Yugoslavia, como Jefe del Equipo Slunj - Croatia y en 1999-2000 como asesor político en la Oficina del Alto Representante (OHR) en Mostar - Bosnia y Herzegovina y como Jefe de la oficina satélite de la OHR en Livno-Canton 10.

JOSÉ MARÍA RIOLA RODRÍGUEZ. Capitán de Fragata José María Riola Rodríguez es Doctor Ingeniero Naval, Oficial de la Armada y Licenciado en Psicología. Ha sido Jefe de Proyectos en El Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo, Jefe de Arquitectura Naval en la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada, Director del Sistema de Observación y Prospectiva Tecnológica y representante nacional en la Agencia de Defensa Europea y en la Science and Technology Organization de la OTAN. Tiene más de 200 publicaciones relacionadas con la construcción naval y la gestión de programas de I+D+i. Actualmente, está destinado en el programa de la construcción de la futura serie de Fragatas F-110 y es Profesor en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Navales de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN. Licenciado y Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Extremadura. Ha sido Consejero del Consejo Consultivo de Extremadura. Ha sido profesor en cursos de doctorado y postgrados en Universidades de Portugal, Bolivia y Brasil. Asimismo, ha participado y dirigido diferentes jornadas, congresos y Seminarios de Expertos en varias Universidades españolas y extranjeras. Las líneas de investigación en que ha participado comprende materias como la ciudadanía de la Unión Europea, las migraciones internacionales, conflictos internacionales, protección internacional de los Derechos Humanos, la acción exterior de las Comunidades Autónomas, tribunales penales internacionales, lucha contra la delincuencia transnacional organizada, supervisión financiera en la Unión Europea o regulación internacional de recursos hídricos.

ANNE-MARIE SERRANO. Asesora de género y en violencia de género. Estudió psicología en la UCM y en la ULB (Bé-

gica). Tras trabajar en consulta privada y en clínica psiquiátrica, decidió orientar su carrera hacia la ayuda humanitaria con la Cruz Roja, siendo la psicóloga del centro de acogida de refugiados Kosovares y su responsable. Ejerció su carrera internacional en B&H con niños afectados por el conflicto armado, en Ruanda y RD Congo con víctimas de genocidio, tortura y violencia, en Afganistán coordinando los programas de salud y en Indonesia(Aceh)con los niños afectados por el tsunami. Pasó a trabajar para las Naciones Unidas en 2003 como coordinadora de programas y asesora de ayuda humanitaria y de violencia de género (VG) en Laos, Corea del Norte, Guinea, Haití, RD Congo y en oficina Regional cubriendo: Iraq, Jordania, Líbano, Palestina, Siria, Libia, Egipto, Magreb, Somalia, Sudan y Yemen. Desarrolla políticas nacionales con visión integradora y capacitación. Actualmente trabaja para UNFPA en Nigeria desarrollando la Estrategia Nacional de VG en crisis humanitaria.

JORGE URBANEJA CILLÁN. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Extremadura. Autor de diversos artículos doctrinales y capítulos de libro, sobre la ordenación y supervisión internacional del sistema financiero, sobre el sistema institucional de la Unión Europea, los procesos de integración en el ámbito iberoamericano y la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la protección internacional de los Derechos Humanos. Realización de diversas estancias de investigación, en centros universitarios, nacionales e internacionales, así como en organizaciones internacionales.

ENRIQUE VIGUERA RUBIO. Embajador-Director de la Escuela Diplomática de España desde Julio de 2015. Previamente fue Embajador de España en la Commonwealth de Australia (2011-2015) y en el Reino de Suecia (2006-2010). Con anteriori-

dad fue Director General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea (2004-2006), Director General de Coordinación de Asuntos Generales y Técnicos de la Unión Europea (2000-2004) y Subdirector General de Coordinación de Asuntos Generales de la Unión Europea en la Secretaría de Estado para la Unión Europea (1998-2000). Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid. Estuvo destinado asimismo en la Embajada de España en Canadá (1996-1998) y en la Representación Permanente de España ante la UE (1990-1996), en donde fue representante español en el Grupo del Consejo para la Ampliación de la UE (1993-1995), las negociaciones del Tratado del Espacio Económico Europeo (1990/93) y la Nueva Agenda Transatlántica UE/EEUU (1995). Es licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla (1976), alumno del Colegio de Europa (Brujas, Bélgica) (1980) y de la Escuela Diplomática (1981) y diplomático de carrera desde 1982.





FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. Esta afirmación contenida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 ha sido una motivación constante en la trayectoria que la Fundación Academia Europea de Yuste inició el 9 de abril de 1992. En estos veinticinco años ha trabajado afanosamente mediante numerosas acciones en los ámbitos de la cultura, la investigación, la educación y el compromiso social para conseguir el sueño perseguido por generaciones de europeos durante siglos, y especialmente tras el desastre que supuso la Segunda Guerra Mundial: una Europa en paz, próspera, estable, libre, democrática, solidaria con los más débiles y respetuosa con la diversidad; una Europa organizada y viva que, conociendo y asumiendo las grandezas y errores de su pasado, se dirija confiada al futuro como un tiempo de convivencia pacífica.

En estos años, la Fundación Academia Europea de Yuste ha convertido el Real Monasterio de Yuste y el Palacio de Carlos V en un lugar de encuentro físico e intelectual de gentes venidas de los más diversos confines, un espacio en el que confluyen ideas, en el que se unen en plano de igualdad la sabiduría de nuestros académicos con el entusiasmo por aprender de los jóvenes; un enclave plural, libre y comprometido en la reflexión sobre los problemas que acucian a los ciudadanos europeos, y

un valioso cauce de proyección de la imagen de Extremadura y de España en el exterior.

En esta labor, la Academia se ha erigido como el sustento intelectual del proceso de construcción de Europa en el que la Fundación está comprometida. Nuestro agradecimiento a los académicos Gustaaf Janssens (Bélgica), Ursula Lehr (Alemania), Antonio López (España), Marcelino Oreja Aguirre (España), Joaquim Verissimo Serrão (Portugal), Abram de Swaan (Países Bajos), Gilbert Trausch (Luxemburgo), Edoardo Vesentini (Italia), Zsuzsanna Sandorné Ferge (Hungría), Hans Küng (Suiza), Margarita Salas (España), Peter Piot (Bélgica), Alain Touraine (Francia), Valentín Fuster (España), Edgar Morin (Francia), María João Pires (Portugal), Paul Preston (Gran Bretaña), M^a Carmen Iglesias (España), Inge Schoenthal Feltrinelli (Alemania), Juan Carlos Rodríguez Ibarra (España), Monica Luisa Macovei (Rumanía), Manuela Mendonça (Portugal), Martti Ahtisaari (Finlandia), Federico Mayor Zaragoza (España) y Franz Welser-Möst (Austria). Y nuestro homenaje permanente en el recuerdo hacia los académicos ya fallecidos: Umberto Eco (Italia), Reinhard Selten (Polonia), Peter Shaffer (Gran Bretaña), Tzvetan Todorov (Bulgaria), Vaclav Havel (República Checa), Antonio Tabucchi (Italia), Bronislaw Gemerek (Polonia), Willem Frederik Duisenberg (Países Bajos), Gaston Thorn (Luxemburgo), Ilya Prigogine (Rusia), Car-

denal Franz Köning (Austria), Manuel Fernández Álvarez (España), José Saramago (Portugal), Mstislav Rostropovich (Azerbaiyan) y Heinrich Rohrer (Suiza).

Durante este cuarto de siglo, la Fundación ha organizado cientos de cursos de verano, seminarios, jornadas, encuentros, exposiciones, conciertos... junto con numerosas redes y universidades españolas y europeas, especialmente con la Universidad de Extremadura y en estrecha colaboración con Patrimonio Nacional, la Orden de San Jerónimo y la Orden de San Pablo Primer Eremita; centenares de alumnos becados para asistir al Campus Yuste; ochenta doctorandos beneficiados con las Becas Europeas de Investigación y Movilidad asociadas al Premio Europeo Carlos V que les han permitido culminar sus tesis doctorales, profesionales hoy que se integran en la Fundación como Red Alumni... son algunos de los resultados conseguidos por esta Fundación reconocida por la Unión Europea como Organización de Interés Europeo y que trabaja en el ámbito de la Acción Exterior de la Junta de Extremadura.

A fin de reconocer a las personas, organizaciones, proyectos e iniciativas que han contribuido con su esfuerzo al conocimiento general y engrandecimiento de los valores culturales e históricos de Europa, la Fundación instituyó el Premio Europeo Carlos V. Durante este tiempo ha galardonado a diez insignes personalidades: Jac-

ques Delors, Wilfried Martens, Felipe González, Mijaíl Gorbachov, Jorge Sampaio, Helmut Kohl, Simone Veil, Javier Solana, José Manuel Durão Barroso, Sofía Corradi y Marcelino Oreja Aguirre. A partir de este año 2017, el Premio se concederá anualmente y se entregará el día 9 de mayo, haciéndolo coincidir con el Día de Europa, en un acto solemne que tradicionalmente ha sido presidido por S.M. el Rey.

Y el futuro inmediato nos depara la apertura de nuevos horizontes gracias a la fusión con la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), que dará lugar a la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. Esta nueva fundación servirá de punto de conexión entre Europa e Iberoamérica y cimentada sobre los pilares de la lealtad, del respeto por la respectiva identidad, del mutuo beneficio y de la solidaridad, tendrá como objetivos los de contribuir a la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el fomento de la paz y la concordia internacional así como el desarrollo integral, armónico, equilibrado y sostenible de todos los pueblos y naciones del mundo, especialmente mediante la promoción de la cultura, la investigación, la difusión del conocimiento, la integración social y la promoción del multilingüismo.

Juan Carlos Moreno Piñero

Director de la Fundación Academia Europea de Yuste

Agradecimientos

La Fundación Academia Europea de Yuste y todo su equipo quieren agradecer, en primer lugar, la contribución realizada por cada uno de los autores de esta publicación, sin cuya participación, tiempo y dedicación este proyecto no habría sido posible así como a los alumnos y ponentes participantes en el Programa Campus Yuste por el interés y atención mostrados. De la misma manera queremos agradecer a todas las personas y entidades que de alguna manera han contribuido al éxito del programa Campus Yuste como son la Comisión Europea, la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, Patrimonio Nacional, el Módulo Jean Monnet de la Universidad de Extremadura EU-HOPE, las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, el Ayuntamiento de Cuacos de Yuste, la Central Nuclear de Almaraz, la Universidad Pontificia de Salamanca, la Universidad de Salamanca, el Grupo de Investigación Alfaqueque, la Comunidad Paulina del Real Monasterio de Yuste, el Centro de Estudios de Iberoamérica, el CEXECl, la Red de Cooperación de las Rutas Culturales Europeas del Emperador Carlos V, el Consejo de Europa, Coultour, A Soul for Europe, Alexfo, Gráficas Luengo, el Hotel Abadía, el Hotel Villa Xaráiz, el Hotel Juan de Austria, el Hotel Ruta Imperial y la Residencia Universitaria V Centenario.

Pliegos de Yuste

Nº 17 , 2016

ÍNDICE

PREFACIO. *Fundación Academia Europea de Yuste*..... 5

PARTE I CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS Y SEGURIDAD EN EUROPA

Enrique VIGUERA RUBIO. *Los retos inminentes de la Unión Europea* 11

Ignacio FUENTE COBO. *Panorama actual de los conflictos y amenazas para la seguridad: Un análisis estratégico desde Europa*..... 21

Romualdo BERMEJO GARCÍA. *La responsabilidad de proteger ¿Una nueva versión de la intervención humanitaria?* 37

Anne-Marie SERRANO BANQUET. *Conflictos y crisis humanitaria: Funciones de seguridad y protección a nivel internacional* 59

José María RIOLA RODRÍGUEZ. *Conflictos en el espacio latinoamericano: Actuaciones postconflicto. La innovación en Colombia* 73

PARTE II PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OPERACIONES DE PAZ Y SEGURIDAD

Juan Manuel RODRÍGUEZ BARRIGÓN. *La violencia sexual en los conflictos armados: un marco jurídico en evolución* 83

María Angustias CARACUEL RAYA. *Actualidad de las cuestiones de género en conflictos internacionales: Seguimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de NNUU* 107

Jesús GIL RUIZ. *La implementación de la perspectiva de género en la OTAN* 123

PARTE III CRISIS DE REFUGIADOS Y POLÍTICAS EUROPEAS EN TRANSFORMACIÓN

Jorge URBANEJA CILLÁN. *Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria*..... 139

Cástor Miguel DÍAZ BARRADO. *La política común de inmigración en la Unión Europea: Algunas reflexiones* 153

AUTORES 165

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE..... 169