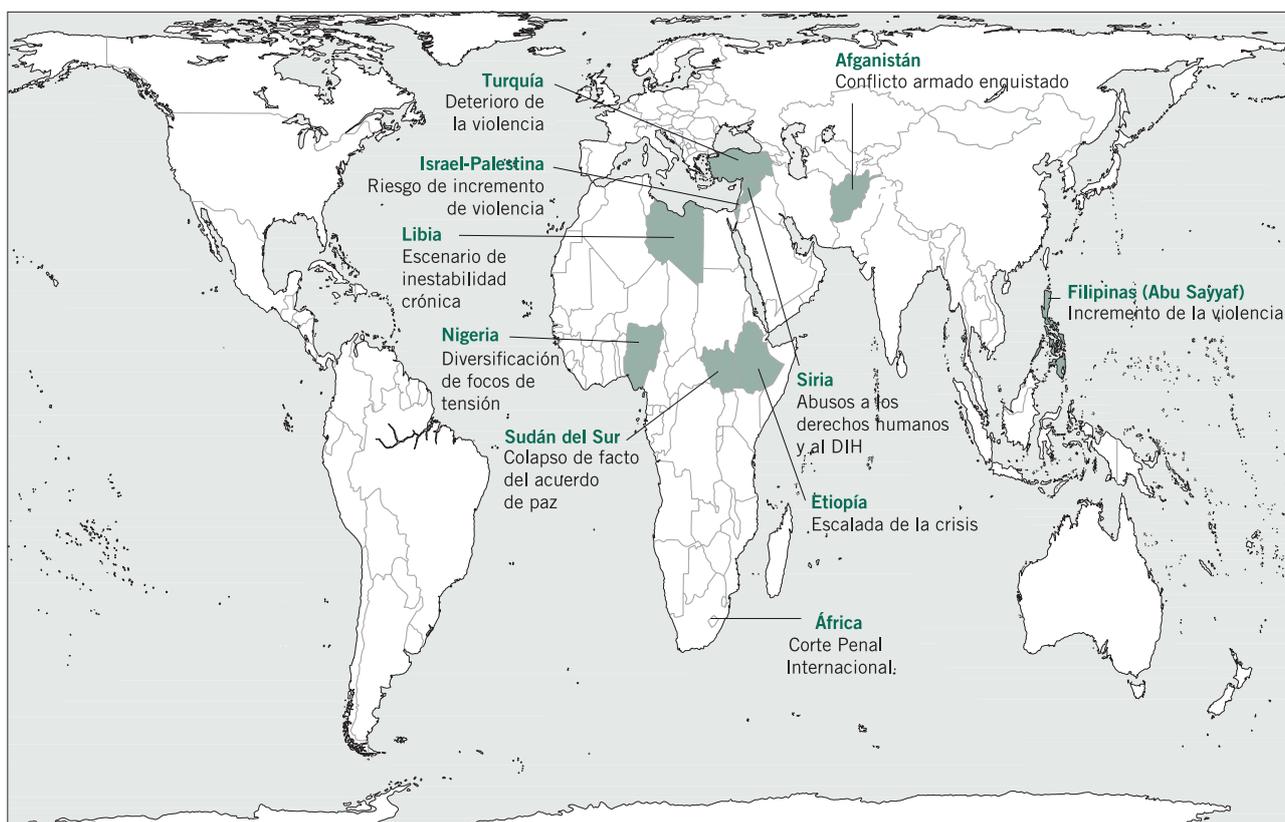


6. Escenarios de riesgo para 2017

A partir del análisis del año 2016 de los escenarios de conflicto armado y tensión a nivel mundial, la Escola de Cultura de Pau de la UAB identifica en este capítulo diez contextos que por sus condiciones y dinámicas pueden empeorar y convertirse en focos de inestabilidad y violencia todavía más graves durante 2017. Los escenarios de alerta de cara al año 2017 hacen referencia al incremento de la tensión en Etiopía, a la inestabilidad crónica en Libia que ha agravado la situación en el país, a los múltiples frentes violentos que afectan a Nigeria, a las consecuencias del colapso de facto del acuerdo de paz en Sudán del Sur, al conflicto enquistado en Afganistán y sus graves impactos en la población civil, al incremento de la violencia y la creciente presencia de ISIS en la región filipina de Mindanao, al deterioro de la cuestión kurda en Turquía y la multiplicación de los frentes de guerra, a la agonía de la solución de dos Estados para el conflicto palestino israelí y el riesgo de mayor violencia cuando se cumplen 50 años de la ocupación de Gaza y Cisjordania, a la retirada de países africanos de la Corte Penal Internacional y a Siria como ejemplo del fracaso en la protección de civiles en contextos de conflicto armado.

Mapa 6.1. Escenarios de riesgo para 2017



6.1. El incremento de la tensión en Etiopía y sus consecuencias

El milagro económico de Etiopía durante la última década se está viendo oscurecido por la peor crisis política y social de los últimos años. El país ha sufrido una oleada de protestas contra el régimen que han sido reprimidas con extrema dureza por parte de los cuerpos de seguridad y que podría haber causado un millar de víctimas mortales durante el último año.¹ El decreto en octubre del estado de emergencia por un periodo de seis meses para intentar aplacar las protestas en un inicio limitadas a la región de Oromiya y, posteriormente, ampliadas al conjunto del país, pone de manifiesto esta situación de grave crisis. El Gobierno está incentivando el deterioro de la situación con la represión de las protestas, que contribuyen al estallido de los agravios acumulados entre las diferentes comunidades del país y que tienen sus raíces en el devenir autoritario del Estado desde 1991 y la preeminencia del partido Tigrayan People's Liberation Front (TPLF).

El régimen que gobierna Etiopía desde 1991 enfrenta a una serie de movimientos opositores que reclaman avances en la democracia y la gobernabilidad del país, el respeto por las minorías religiosas, el fin de la pobreza y la corrupción, así como un mayor grado de autogobierno. La coalición gubernamental EPRDF (Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front) está controlada por el partido TPLF de la minoría tigray, que rige el país con un creciente autoritarismo y hasta ahora con el beneplácito de las élites amhara. Así, existen importantes grupos sociales críticos con la evolución del Gobierno que exigen la apertura del espacio político y avances en la democracia en el país, y también críticos con el régimen federal étnico implantado por el EPRDF, que no ha resuelto la cuestión nacional. El mapa político del país no refleja la diversidad y la importancia de las más de 80 etnias que forman el país, ya que Etiopía está dividida en nueve regiones administrativas de base étnica y dos ciudades con estatuto especial (la capital, Addis Abeba, y Dire Dawa). Todo ello ha contribuido a alimentar la consolidación de una fuerte oposición política y social. Además, hay sectores político-militares que cuestionan el federalismo étnico como insuficiente para sus demandas nacionales, como los movimientos insurgentes de la región de Oromiya y de Ogadén, mientras otros sectores de las clases dominantes y con presencia en el conjunto del país consideran el federalismo étnico como un freno a la consolidación del Estado-nación, en paralelo a las exigencias de una democratización de las instituciones.

Las elecciones de 2005 supusieron un reto para el EPRDF, renuente a la competencia multipartidista, ya que reprimió con dureza las protestas postelectorales ante unos resultados cuestionados por la oposición política, que fue perseguida y encarcelada, lo que prácticamente cerró las puertas a la apertura del sistema político del país hacia una democracia plural. El cierre de esta ventana de esperanza en 2005 se consolidó en las siguientes elecciones (un escaño para la oposición en 2010 y ninguno en 2015, frente

a los 172 obtenidos en 2005), incrementando el control y la presión sobre los medios de comunicación y la verticalidad del régimen, y utilizando la ley antiterrorista de 2009 para diezmar a la oposición política. En este sentido, las elecciones parlamentarias de mayo de 2015 ratificaron esta evolución. Fueron los quintos comicios desde la caída de Mengistu Haile Mariam en 1991 y los primeros desde la muerte del histórico líder y primer ministro del país en 2012, Meles Zenawi, tras la cual se habían abierto interrogantes sobre la evolución política del país. Sin embargo, el EPRDF y sus aliados acabaron con cualquier esperanza, al obtener todos los escaños del Parlamento, incluyendo el único escaño que obtuvo la oposición en 2010, del partido Unidad por la Democracia y la Justicia (UJD), que en las actuales elecciones se integró en la coalición Medrek. 58 partidos se habían registrado para participar en estas elecciones, de los que realmente sólo Medrek y Semawayi (Partido Azul) representaban una oposición real. Aunque la UA declaró que las elecciones eran creíbles, la oposición y organizaciones de derechos humanos constataron que decenas de políticos y simpatizantes de partidos opositores habrían sido amenazados, agredidos y detenidos por la Policía, lo que contribuyó a incrementar el rechazo hacia el Gobierno.

En paralelo, en abril de 2014 se hizo público el Plan de Desarrollo Integrado de Addis Abeba y de la Zona Colindante Especial de Oromiya (Addis Abeba Master Plan), que preveía la expansión territorial de la capital, Addis Abeba, a costa de varias ciudades de la región de Oromiya, que pasarían a formar parte de ella. La capital etíope está situada en la región de Oromiya, que también aloja la sede del gobierno regional. El Master Plan pretendía atraer nuevas industrias, conducir el crecimiento demográfico y urbanístico de la ciudad, consolidarla como centro económico y político, y hacerla internacionalmente competitiva. Sin embargo, el proyecto provocó numerosas críticas por su impacto en la región de Oromiya, porque marginaba al pueblo oromo en la participación y diseño del plan y porque numerosas localidades de los alrededores de Addis se habrían visto afectadas sin ser compensadas. Ya desde un primer momento generó importantes protestas, coincidiendo con la visita del por entonces secretario de Estado de EEUU John Kerry, que fueron reprimidas con un saldo de una decena de muertes. En noviembre de 2015 las protestas iniciadas por estudiantes y agricultores se reavivaron y la represión policial causó la muerte de 75 personas. Como consecuencia de ello, en enero de 2016 la filial política en la región de la coalición EPRDF anunció el abandono del Master Plan² tras haber mantenido conversaciones con la población local, argumentando que sentía un gran respeto por la población oromo opuesta al plan, la existencia de un malentendido como consecuencia de la ausencia de transparencia y minimizando las razones de la oposición. Sin embargo, la cifra de víctimas mortales ya ascendía a 140, según señaló Human Rights Watch, organización que en junio de 2016 elevó a 400 las víctimas mortales de la represión gubernamental.³

1. Véase Armed Conflict Location & Event Dataset (ACLED), Ethiopia – November 2016 Update.

2. Endalk Chala, "Ethiopia scraps Addis Ababa 'master plan' after protests kill 140", *The Guardian*, 14 de enero de 2016.

3. Human Rights Watch, "Such a Brutal Crackdown: Killings and Arrests in Response to Ethiopia's Oromo Protests", *Human Rights Watch*, junio de 2016.

Por otra parte, en los últimos tiempos se han producido movimientos para forjar alianzas por parte de algunos grupos insurgentes activos desde hace décadas en sus respectivas regiones (como la insurgencia ogadeni del ONLF o la oromo del OLF, principalmente). Así, en 2015 se creó un movimiento unitario de fuerzas con presencia dentro y fuera de Etiopía con el objetivo de coordinar sus actividades político-militares para poner fin al régimen etíope y garantizar el derecho a la autodeterminación. El 23 de octubre de 2015 cinco movimientos político-militares opuestos al Gobierno anunciaron la formación de la People's Alliance for Freedom and Democracy (PAFD). Esta coalición engloba el Gambella People Liberation Movement (GPLM), el Ogaden National Liberation Front (ONLF), el Oromo Liberation Front (OLF), el Benshangul People Liberation Movement (BPLM) y el Sidama National Liberation Front (SNLF). En marzo de 2016 el PAFD celebró su primer congreso en Asmara (Eritrea),⁴ aunque por el momento no hay constancia de que se hayan llevado a cabo acciones militares conjuntas y se desconoce el alcance real de estas confluencias. No obstante, como muestra de este clima de creciente tensión, durante 2016 también se configuró un nuevo grupo armado, el Arbegnoch Ginbot 7 for Unity and Democratic Movement (AGUDM), que en julio cometió su primera acción bélica en el estado de Tigray, causando la muerte de 50 personas, confirmadas por el propio Gobierno. El AGUDM tiene sus raíces en el partido político Ginbot 7, declarado grupo terrorista en junio de 2011 junto al ONLF y al OLF, en el marco de la cuestionada ley antiterrorista.

A este clima de tensión se añadió durante el 2016 la extensión de las protestas a otras regiones del país, principalmente a la región de Amhara, y posteriormente la comunidad afar. El detonante tuvo lugar en la localidad de Gondar (noroeste), en julio, como consecuencia de la decisión del Gobierno de intentar detener al líder de la comunidad wolkayit (región de Tigray) acusado de asesinato, secuestro y colaboración con el régimen eritreo. La comunidad wolkayit pretendía que el distrito Wolkayit pasara a formar parte de la región de Amhara, ya que en 1994 este distrito fue transferido a la región de Tigray. Esta decisión gubernamental desencadenó importantes protestas en la vecina región de Amhara que se ampliaron y se sumaron a las de otras zonas, como Oromiya y Ogadén. Las protestas y el estallido de violencia se focalizó en parte hacia la comunidad tigray, que a pesar de ser minoritaria, controla el Gobierno y las Fuerzas Armadas. El partido TPLF es el núcleo de la coalición en el poder, desde donde ha favorecido a la comunidad tigray en detrimento del resto.

Por otra parte, el Gobierno, en una decisión sin precedentes desde 1991 y que pone de manifiesto la gravedad de la situación y la voluntad de mantener un férreo control en el

país, decretó en octubre el estado de emergencia por un periodo de seis meses para intentar aplacar las protestas. No obstante, lejos de reducirse, la violencia ha aumentado, ya que el mes de octubre ha sido el más violento desde que se iniciaran las protestas en Oromiya en noviembre de 2015. Además, el Gobierno ha interrumpido en diversas ocasiones durante el año el acceso a internet, por ser uno de los motores de difusión de los movimientos sociales de las actividades e informaciones antigubernamentales a través de las redes sociales. Aunque la mayoría de protestas durante el año han sido pacíficas, la represión indiscriminada, el cierre de medios de comunicación, la presión y detención de periodistas y opositores políticos puede contribuir a un incremento de la violencia y a una respuesta armada por parte de la población civil. A todo esto se añade la retirada de parte de las tropas etíopes presentes en Somalia, cuestión que diversos analistas han achacado a un intento de reforzar las acciones para sofocar la crisis interna, a lo que Etiopía ha aducido que se debía a la falta de apoyo internacional.

Según la organización Committee to Protect Journalists (CPJ), Etiopía ha ocupado en 2014 y 2015 el cuarto lugar a nivel mundial –el segundo país africano tras Eritrea– como país más represor de los medios de comunicación.⁵ A mediados de noviembre fuentes gubernamentales anunciaron que 11.607 personas habían sido detenidas desde el establecimiento del estado de emergencia,⁶ e incluso se impuso la prohibición de viajar fuera de la capital a las delegaciones diplomáticas presentes en el país, medida que a principios de noviembre fue retirada argumentando la mejora de la situación.⁷ La preocupación de organizaciones no gubernamentales y de instituciones internacionales ante la situación y las presiones de la comunidad internacional y de inversores extranjeros han contribuido a que el Gobierno haya llevado a cabo algunas limitadas concesiones a la oposición, como la remodelación del Gobierno sustituyendo a algunos de los más impopulares ministros y asignando a miembros de la comunidad oromo algunos puestos relevantes como el Ministerio de Exteriores y el de Comunicación.

Sin embargo, estas limitadas concesiones podrían no tener ningún efecto sobre las protestas, ya que se ha implantado un clima de rechazo e incluso racismo hacia la comunidad tigray, vista como responsable de la represión por su vinculación con el TPLF. Las graves protestas ponen de manifiesto la fragilidad del contrato social entre las élites y la población del país, descontenta con años de corrupción, con un sistema político autoritario, por la exclusión de amplios franjas de población del supuesto milagro económico etíope, por lo que las ansiadas reformas políticas puede que sean insuficientes y que estén llegando demasiado tarde.

El Gobierno etíope decretó en octubre el estado de emergencia, en una decisión sin precedentes desde 1991 y que pone de manifiesto la gravedad de la situación en el país

4. Oromo Liberation Front, "Resolution of the first Congress of Peoples' Alliance for Freedom and Democracy (PAFD)", *Oromo Liberation Front*, 25 de marzo de 2016.
5. Committee to Protect Journalists, "Ethiopian newspaper editor, bloggers caught in worsening crackdown", *Committee to Protect Journalists*, 17 de noviembre de 2016.
6. Al-Jazeera and Agencies, "Ethiopia state of emergency arrests top 11,000", *Al-Jazeera*, 13 de noviembre de 2016.
7. BBC News, "Ethiopia's diplomatic travel ban ends as 'peace restored'", *BBC*, 8 de noviembre de 2016.

6.2. Libia ante un escenario de inestabilidad crónica

Libia inició 2016 con un nuevo marco político. El acuerdo suscrito en Skhirat (Marruecos) en diciembre de 2015 bajo los auspicios de la ONU pretendía abordar la situación de fragmentación institucional y violencia en el país norteafricano, escenario de una accidentada transición desde la caída del régimen de Muammar Gaddafi (2011) y de una creciente confrontación entre polos de poder, en especial desde mediados de 2014. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en 2016 ha confirmado las dudas expresadas por los más escépticos sobre la fragilidad del acuerdo y ha puesto de relieve los complejos retos que debe afrontar Libia para avanzar hacia un futuro de paz y estabilidad. Un desafío en el que confluyen una persistente polarización política, un explosivo panorama de seguridad producto de un atomizado y activo abanico de actores armados –entre ellos ISIS–, una aproximación internacional condicionada por intereses y prioridades a menudo disonantes, y una situación de deterioro económico, humanitario y de crónicas violaciones a los derechos humanos. Este conjunto de factores puede derivar en un agravamiento de la situación en el país en 2017 con serias repercusiones a nivel interno y regional, confirmando la etiqueta que en los últimos años ha señalado a Libia como epicentro de inestabilidad en el norte de África.

Desde un principio, el acuerdo de Skhirat despertó interrogantes sobre su viabilidad y capacidad para revertir las dinámicas de división instaladas en el país. En un contexto de preocupación occidental por el fortalecimiento de ISIS en Libia y por los flujos de personas refugiadas hacia Europa, a finales de 2015 se intensificaron las presiones internacionales para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, el pacto resultante fue considerado como apresurado y falto de un consenso sólido –actores clave no dieron su apoyo a la iniciativa– y diversas voces alertaron sobre el riesgo de que configurara un tercer polo de poder, en un contexto ya caracterizado por la pugna de legitimidades entre instituciones establecidas en Trípoli y Tobruk/Al-Bayda (este). El acuerdo definió la creación de un Consejo Presidencial de nueve miembros –encabezado por Fajez Sarraj, considerado como el futuro primer ministro– y responsable de la conformación de un Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN). El acuerdo y este gobierno de unidad debían ser aprobados –en teoría en el plazo de un mes– por la Cámara de Representantes (CdR) con sede en Tobruk, considerada como el único cuerpo legislativo válido. Hasta entonces, esta cámara y su gobierno asociado habían sido reconocidos a nivel internacional, al menos formalmente, como las autoridades legítimas de Libia. Adicionalmente, el acuerdo de Skhirat dispuso la creación de un Alto Consejo de Estado, de carácter consultivo, integrado en su mayoría por ex integrantes del Congreso Nacional General (CNG), el legislativo que precedió a la CdR y que se mantuvo operativo en Trípoli en medio de la disputa de legitimidad entre ambas instituciones tras las elecciones de junio de 2014.

En la práctica, sin embargo, el acuerdo ha enfrentado un sinnúmero de dificultades para su implementación, fruto de diferencias de fondo –en especial en materia de seguridad, competencias institucionales y designación de altos cargos– y de

procedimiento, en un trasfondo de desconfianzas, luchas de poder y pugnas tribales. Así, en los primeros meses de 2016 Sarraj ni siquiera pudo establecerse en Libia ante la inseguridad y amenazas de diversos actores. No fue hasta finales de marzo que el líder del Consejo Presidencial y varios de sus integrantes llegaron a Trípoli por mar y se instalaron en una base naval con la intención de desarrollar sus funciones y consolidarse como autoridad desde la capital del país. Un propósito que a finales de 2016 el Consejo no había conseguido dada su limitada capacidad para controlar el territorio y las escasas fuerzas de seguridad bajo su mando, lo que le ha obligado a confiar en la colaboración de algunas milicias. La CdR, en tanto, se ha negado a aprobar el gabinete propuesto por Sarraj y en agosto emitió un voto de no confianza al gobierno de unidad. Desde el este del país han observado con desconfianza la aproximación del Consejo Presidencial a algunos grupos armados, como los de Misrata, y recelan de la instalación de un gobierno que vuelva a controlar los destinos del país desde Trípoli sin tener en cuenta sus aspiraciones de descentralización.¹ A esto se suma el factor Khalifa Hifter. El ex general, líder del llamado Ejército Nacional de Libia y actor clave en la provincia de Cirenaica (este) se ha posicionado en contra del pacto de Skhirat al verse marginado de los acuerdos de seguridad y ha utilizado sus influencias para alimentar la posición reticente de la CdR. Así, a finales de 2016 el panorama en Libia se caracterizaba por la duplicación de estructuras institucionales y múltiples disfuncionalidades. Ante el bloqueo por la falta de apoyo de la CdR, Sarraj ha promovido que el gobierno de unidad opere de facto en una situación de provisionalidad, mientras que el “gobierno interino” próximo a la CdR instalado en Al-Bayda ha seguido ejerciendo su autoridad en la zona este del país. En Trípoli sectores del GNC aceptaron reconvertirse en el Alto Consejo de Estado, pero otros miembros del llamado “gobierno de salvación nacional” pretendían seguir manteniendo su influencia. El propio Consejo Presidencial funcionó durante 2016 de manera parcial ante el boicot de algunos de sus integrantes. La pugna es ahora, destacan algunos analistas, no entre dos campos o gobiernos sino entre decenas de rivales políticos.²

Paralelamente, no se pusieron en marcha acuerdos de seguridad y la situación continuaba siendo extremadamente frágil. En un país donde el número de armas triplica al de habitantes (según estimaciones, existen en Libia 20 millones de armas para una población de 6,5 millones de habitantes), una miríada de grupos armados y milicias con diversidad de lealtades e intereses continuó protagonizando enfrentamientos y disputas en todo el territorio, en especial en Trípoli, Bengazi y Sirte, apostando por asentar su poderío por la fuerza. Así, por ejemplo, en septiembre las fuerzas del general Hifter avanzaron posiciones en el “creciente petrolero” y tomaron el control de varios puertos, hasta entonces en manos de una milicia (Petroleum Facilities Guard) que tan solo meses antes había llegado a un acuerdo con el Consejo Presidencial. En este contexto, no se descartaban nuevos enfrentamientos en esta zona; en caso de que las fuerzas de Hifter avancen hacia el oeste o sur del país; o si los actores armados empoderados en el marco de la

1. International Crisis Group, *The Libyan Political Agreement: Time for a Reset*, Middle East and North Africa Report no.170, 4 de noviembre de 2016.
2. Arturo Varvelli, “Is International Diplomacy Overcoming the Deadlock in Libya? Future Scenarios”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2016.

campaña contra ISIS en Sirte deciden avanzar hacia el este.

Y es que la situación de seguridad en 2016 también ha estado marcada por los intentos de erradicar a ISIS, que registra una mayor presencia en el territorio libio desde mediados de 2015. Un conjunto de grupos armados presuntamente leales al gobierno de unidad lanzó la operación Bunyan Marsus, con apoyo de EEUU y otros países occidentales y hacia finales de año se anunciaba la expulsión de ISIS de su principal bastión, Sirte. Este hecho supuso un evidente golpe al grupo armado y sus ambiciones de expandir el “califato” en el norte de África, más allá de las posiciones del grupo armado en Iraq y Siria. No obstante, voces expertas han coincidido en advertir que la caída de ISIS en Sirte no equivale al fin del grupo armado en Libia, ya que combatientes del grupo pueden continuar aprovechando el vacío político y la inestabilidad para reorganizarse y volver a operar en células más reducidas desde otros puntos del país o desde países vecinos.³ Más aun teniendo en cuenta que ISIS en Libia ha actuado como base de apoyo de filiales de ISIS en el norte de África como el ex Ansar Beit al-Maquis (Egipto) o Jund al-Khilafa (Túnez). Según estimaciones a diciembre de 2016, centenares de miembros de ISIS permanecían en distintos puntos de Libia y podían sacar provecho de las redes de apoyo de otros grupos yihadistas como Ansar al-Sharia o AQMI. Además, según informes recientes de la ONU, AQMI –y sus grupos afiliados– también ha conseguido consolidar su presencia en el sur de Libia, continuaba usando el país como base logística para procurarse armas y municiones y ha asumido una posición más activa de propaganda de sus acciones y mensajes en toda la región, incluyendo en Libia.

Si bien la actuación de actores foráneos en Libia no es un fenómeno nuevo, la implicación de potencias externas se hizo más explícita en 2016. Esto fue patente en la presencia de fuerzas especiales de países como Reino Unido, Francia y también de EEUU, que inició una campaña aérea contra ISIS con la anuencia del gobierno de unidad en funciones. Esta intervención ha estado directamente vinculada con las prioridades de Occidente en materia de lucha antiterrorista y control de flujos migratorios, y ha supuesto también un respaldo al gobierno promovido por Serraj a pesar de su falta de ratificación por la CdR, ante la necesidad de contar con una autoridad local que dé luz verde a la intervención. Países como Egipto, EAU y Rusia, en cambio, han asumido una posición más próxima a Hifter –también apoyado por Francia–, subrayando la necesidad de respetar los procedimientos establecidos en el acuerdo (como la ratificación del gobierno por la CdR) y mostrándose preocupados por la posible influencia de sectores islamistas en el entorno de Sarraj.⁴ Hifter, de hecho, ha sido crecientemente retratado como el “hombre de Moscú” en Libia, en el marco de una posible alianza de largo plazo que permitiría a Rusia situarse de manera estratégica en el Mediterráneo central y asegurar contratos en el sector petrolero y de armas.⁵ Tanto Rusia como Egipto y EAU se

han mostrado partidarios de permitir la provisión de armas a las fuerzas de Hifter a través de una flexibilización del embargo de armas (un embargo que, según la ONU, ha sido transgredido por diversos países, entre ellos EAU, Turquía, Egipto y compañías estadounidenses). En este escenario de prioridades e intereses diversos, existe el riesgo de que por un lado los actores libios se muestren menos dispuestos a hacer concesiones por tener la sensación de contar con apoyos externos y, por otro, de que las tensiones geoestratégicas internacionales se proyecten aún más en Libia. Teniendo en cuenta los precedentes de la OTAN en Libia –su intervención en 2011 excedió el mandato de la ONU y derivó en un apoyo a la campaña contra el régimen de Gaddafi– y en un contexto de tensiones por Ucrania y Siria, Moscú ya se ha mostrado contrario a que el Consejo de Seguridad de la ONU autorice una nueva intervención de la organización atlántica en el país norteafricano.⁶

Las dinámicas de violencia y fragmentación amenazan con consolidar a Libia como foco de inestabilidad en el Mediterráneo central

A toda esta complejidad en el ámbito político y de seguridad se suma el deterioro de la situación económica, humanitaria y de derechos humanos en el país, que podría seguir agravándose en 2017. Según datos de la misión de la ONU en Libia (UNSMIL), se esperaba que el déficit fiscal alcanzara el 69%. La falta de acceso del Consejo Presidencial a recursos financieros también limitó su capacidad de proveer servicios básicos, generando malestar y protestas. El número de personas desplazadas internas seguía siendo elevado, con más de 300.000 personas. Adicionalmente, los diversos actores armados continuaron perpetrando numerosos abusos con total impunidad, incluyendo asesinatos, ataques indiscriminados en zonas civiles, secuestros, torturas y detenciones arbitrarias. Entre las víctimas también se contabilizaron personas migrantes y refugiadas, retenidas arbitrariamente en centros controlados por las autoridades, grupos armados o redes de trata y sometidas a múltiples abusos, incluyendo violencia sexual. Pese a los riesgos y ante el bloqueo de la ruta oriental debido a las políticas de cierre de fronteras de la Unión Europea, miles de personas han seguido optando por la ruta central del Mediterráneo. En 2016 más de 100.000 personas habían llegado a las costas de Italia, en su mayoría desde las costas de Libia, y hasta diciembre más de 3.000 habían muerto en el intento de cruzar por esta vía central (es decir, la gran mayoría de las más de 4.000 que se estimaba fallecieron en el Mediterráneo en 2016).

Este conjunto de factores, por tanto, deja patente la urgencia de que los actores locales e internacionales multipliquen los esfuerzos para favorecer la reducción de la violencia en Libia. En esta línea, algunos análisis han sugerido la necesidad de revisar el acuerdo de Skhirat para garantizar la implicación de actores clave y han resaltado la necesidad de no subestimar el potencial papel de las tribus para contribuir a resolver la crisis política y de seguridad. La tarea es sin duda ingente, pero la alternativa es que continúen las dinámicas de inestabilidad y fragmentación que amenazan con consolidar a Libia como foco de inestabilidad en el Mediterráneo central.

3. Eric Schmitt, “ISIS Remains Threat in Libya Despite Defeat in Surt”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 2016, Sudarsan Raghavan, “Islamic State loses its stronghold in Libya, but more chaos could soon follow”, *The Washington Post*, 7 de diciembre de 2016.

4. International Crisis Group, op.cit.

5. Tarek Megeresi y Mattia Toaldo, “Russia in Libya, A Driver of Escalation?”, *Sada*, 8 de diciembre de 2016.

6. Moncef Djaziri, “La nueva estrategia de la OTAN en Libia”, *Afkar/Ideas*, otoño de 2016.

6.3. Los múltiples frentes violentos y el aumento de la desestabilización en Nigeria

La proliferación de tensiones políticas, de movimientos armados y de la violencia intercomunitaria en varias regiones del país (norte, centro y sur) está generando una situación de grave deterioro de la seguridad en Nigeria que amenaza su estabilidad. Desde mayo de 2011 y hasta noviembre de 2016, según datos registrados por el Nigeria Security Tracker (NST)¹, en el país se habían registrado un total de 49.261 muertes violentas, de las cuales, 5.838 corresponden a muertes producidas durante el año 2016 (sin contabilizar diciembre). Si bien las muertes violentas ocasionadas durante el presente año han sido inferiores que las contabilizadas en cada uno de los tres años anteriores, éstas han sido generadas por un mayor número de situaciones de conflictividad, no concentrándose principalmente –como ocurría en años previos– en la violencia ejercida por el grupo armado Boko Haram en el norte del país. Durante este último año, Nigeria ha visto como otras crisis han vuelto a emerger en el país, diversificando los focos de inestabilidad: la intensificación de los enfrentamientos intercomunitarios entre grupos pastoralistas y agricultores en la región central del país; el reinicio de la violencia armada en la región petrolífera del Delta del Níger; el aumento de las tensiones políticas generadas en la histórica región sureña de Biafra; o el incremento de la tensión entre el Estado nigeriano y el Movimiento Islámico de Nigeria (IMN, por sus siglas en inglés), de orientación chií, en los estados norteños de Kaduna, Kano y Bauchi.

La llegada del presidente Muhammadu Buhari, tras su victoria electoral en marzo de 2015, significó la derrota del partido Peoples Democratic Party, en el poder durante 16 años, y sirvió para focalizar los esfuerzos gubernamentales en la implementación de reformas para aumentar la efectividad militar en sus esfuerzos de contrainsurgencia contra Boko Haram, quien durante los años 2014 y 2015 desarrolló una intensa actividad militar que puso en jaque a las fuerzas de seguridad. Esta estrategia de contención de la insurgencia ha dado sus frutos durante el 2016, donde el Estado nigeriano, junto a los países vecinos (Benín, Níger, Chad y Camerún) a través de la implementación de la fuerza militar conjunta regional (MNJTF), han logrado arrebatar importantes franjas de territorio a la insurgencia dirigida por Abubakar Sekau y reducir significativamente su capacidad e impacto en la región. En el año 2014, según el informe del Institute for Economics and Peace, 2015 Global Terrorism Index, Boko Haram se erigía como el grupo armado más letal, con un balance de 6.644 muertes –superando las 6.073 registradas por parte de ISIS–.² En el 2015, y según el NST, se documentaron un total de 4.440 muertes directas producidas por Boko Haram, además de 3.970 generadas en enfrentamientos directos entre la milicia y las Fuerzas Armadas. Estas cifras se redujeron aún más en 2016, con un balance hasta el mes de diciembre de 549 muertes, a las que habría que añadir 1.004

muerdes en enfrentamientos directos. La estrategia militar también ha logrado generar divisiones en el movimiento, que lo ha llevado a pugnas internas por el liderazgo entre Sekau y el jeque Abu Musab al-Barnawi.

Ahora bien, el éxito obtenido hasta la fecha con el despliegue de la MNJTF, se ha visto ensombrecido por los datos sobre la situación humanitaria en las regiones del conflicto, en donde según declaraciones de la ONU realizadas en el mes de septiembre, existe un elevado riesgo de que la región del Lago Chad afectada por la violencia se convirtiese en una de las peores crisis humanitarias del mundo si no recibía ayuda de manera urgente, existiendo en la actualidad más de seis millones de personas en graves condiciones de inseguridad alimentaria, de las cuales 568.000 se hayan gravemente desnutridas. A su vez, otros dos aspectos ensombrecen los avances logrados en el combate a Boko Haram: por un lado, el estallido o incremento de diversos frentes de inestabilidad en varias partes del país; y por otro, las constantes denuncias de graves violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad nigerianas. De hecho, una gran parte de la violencia que se extiende en la actualidad por el país, deviene de manera directa como respuesta a la violencia ejercida por el Estado nigeriano durante décadas y que persiste hoy en día.

Tras más de 33 años de dictaduras militares, la vuelta en 1999 del poder a manos civiles no ha logrado contener los abusos de las fuerzas de seguridad ni mejorar la situación de exclusión social, marginación y agravios generados en varias partes del país, lo que ha conducido a un aumento de las tensiones y de las disputas que se ha traducido en la diversificación actual de los focos de violencia. El papel de las Fuerzas Armadas y policiales en la represión de grupos y comunidades opositoras y disidentes, mediante asesinatos masivos, detenciones indiscriminadas, vulneración de derechos o ejecuciones extrajudiciales, ha sido uno de los elementos que ha contribuido significativamente a detonar el estallido de la violencia en varios puntos del país, contribuyendo a la radicalización de diferentes movimientos. Según datos del NST, desde mayo de 2011, las fuerzas de seguridad del Estado han sido responsables de 6.749 muertes, la mayoría de ellas civiles, sin contabilizar las muertes causadas por enfrentamientos directos con Boko Haram, los cuales suman otras 13.477 víctimas mortales. La ONG Amnistía Internacional ha denunciado al respecto y en diferentes ocasiones, las violaciones a los derechos humanos y los crímenes cometidos por las fuerzas de seguridad en diferentes regiones del país. En 2015 Amnistía Internacional denunció que las fuerzas armadas cometieron crímenes de guerra y posibles crímenes contra la humanidad en su respuesta a la insurgencia de Boko Haram entre los años 2011 y 2015, periodo en el cual alrededor de 7.000 hombres y menores habrían resultado muertos cuando se encontraban bajo detención militar.³ Durante

1. Council on Foreign Relations, "The Nigeria Security Tracker", diciembre 2016

2. The Institute for Economics and Peace, 2015 Global Terrorism Index, noviembre de 2015.

3. Amnesty International, *Stars on their shoulders. Blood on their hands. War crimes committed by the Nigerian military*, junio de 2015.

el año 2016, Amnistía Internacional volvía a denunciar que las fuerzas de seguridad habían sido responsables del desarrollo de una escalofriante campaña de violencia y ejecuciones extrajudiciales contra el movimiento pro-Biafra IPOB (Indigenous People of Biafra), que costó la vida de al menos 150 manifestantes pacíficos en la parte sureste del país, quienes reivindicaban el día de Biafra y exigían al Gobierno federal la liberación de su líder Nnamdi Kanu, detenido desde el 14 de octubre de 2015.⁴ Diferentes grupos locales e internacionales de derechos humanos, entre ellos Human Rights Watch, también han denunciado los abusos cometidos por el Ejército nigeriano contra musulmanes chiitas, vinculados al IMN, en Zaria, estado de Kaduna, donde en el mes de diciembre de 2015, perdieron la vida alrededor de 300 personas. En estos hechos, producidos durante los días 12 y 14 como consecuencia de un supuesto intento de asesinato del jefe del Ejército nigeriano, General Tukur Buratai, fue arrestado el líder del IMN, Shaykh Ibrahim El-Zakzaky, quien se mantiene en prisión.

La actual situación de violencia y represión del aparato del Estado frente a miembros del IMN o de los movimientos biafreños, así como la detención de sus líderes, se asemeja bastante a lo acontecido en el norte de Nigeria en 2009, que dio como resultado la radicalización de Boko Haram. La violencia en los estados norteños emergió de manera extrema luego de la represión llevada a cabo por las fuerzas de seguridad contra el movimiento de Boko Haram en julio del 2009, que se saldó con la muerte de entre 400 y 800 personas en una semana de enfrentamientos en los estados de Borno, Yobe y Kano, y la detención y posterior ejecución en dependencias policiales de Mohammed Yussuf, el entonces líder de Boko Haram. El líder espiritual islámico de Nigeria, el sultán de Sokoto, y a raíz de la violencia contra miembros del IMN y de la detención de Zakzaky, advirtió que las acciones del Ejército podrían provocar una nueva insurgencia en el país. De hecho, a principios de diciembre de 2016, ha sido el propio gobernador del estado norteño de Kaduna, Nasiru El-Rufa'i, quien ha declarado oficialmente al IMN como grupo insurgente. Ello ha conllevado la condena de la organización nigeriana Muslim Rights Concern, advirtiendo que la declaración entra en una peligrosa dimensión y que la criminalización del IMN puede llevar a una espiral de radicalización similar a la acontecida con Boko Haram.⁵

A su vez, también las políticas de exclusión, marginación y agravios han acentuado otras tensiones y disputas ya existentes en el país. En el caso del reinicio de la

lucha armada en el Delta del Níger, que había logrado una reducción muy significativa de la violencia desde el decreto de la ley de amnistía en 2009 y la aplicación de los programas de DDR, la llegada de Buhari al poder y el anuncio del fin de los programas, ha traído como consecuencia la vuelta de la violencia y los sabotajes contra intereses petrolíferos. Durante junio, el impacto de las acciones perpetradas por parte de los diferentes grupos armados que operan en la zona –el más importante de ellos los Vengadores del Delta del Níger (Niger Delta Avengers -NDA) – redujeron la producción de crudo y de energía eléctrica a la mitad, afectando gravemente a la economía nacional y dando una muestra del impacto de la rebelión

en el país. A su vez, y además del rebrote de la violencia en el Delta, las fricciones intercomunitarias en las regiones centrales del país –alimentadas a razón del llamado derecho a la indigenidad⁶ entre etnias consideradas autóctonas frente a las foráneas (hausa-fulani) – han estallado de manera dramática a partir del 2014, año en el cual los ataques de militantes fulani se saldaron con 1.229 víctimas mortales, en comparación con las 63 registradas un año antes. A partir del 2015 la violencia ha disminuido, pero se mantiene presente en el llamado “Middle Belt”.

Si bien Nigeria ha logrado importantes avances en su lucha contra la insurgencia de Boko Haram en el norte del país, otros importantes retos de seguridad se han intensificado sobre todo en el sureste, el cinturón medio y el Delta de Níger. En la raíz de los orígenes de la violencia subyace la falta de legitimidad del Estado y los profundos problemas estructurales: corrupción, inequidades regionales, federalismo disfuncional, mala gobernanza, pobreza, etc. Además, la inseguridad se ha agravado debido a la mala situación económica del país, motivada por la caída del precio del petróleo, la reducción de su producción por la inestabilidad en el Delta, y la depreciación de su moneda nacional. Las sistemáticas violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad nigerianas han incrementado la respuesta violenta y han reducido el apoyo y la colaboración ciudadana con las fuerzas de seguridad, lo cual puede resultar crucial para afrontar los retos de seguridad futuros. Ante ello, uno de los mayores desafíos del país reside en la realización de una reforma integral del sector de seguridad que incida en su profesionalización, eficacia, rendición de cuentas y respeto por los derechos humanos, que reduzca el factor de riesgo que hoy en día representa la mala praxis de los cuerpos de seguridad.⁷ A menos que el Gobierno logre reformas estructurales, el país podría entrar en una mayor espiral de violencia.

El papel de las fuerzas de seguridad en la represión de grupos y comunidades opositoras y disidentes ha sido un factor clave que ha contribuido significativamente al estallido de la violencia en varios puntos de Nigeria, favoreciendo a la radicalización de diferentes movimientos

4. Amnesty International, *Nigeria: 'Bullets were raining everywhere*, noviembre de 2016

5. Muslim Rights Concern, “Press release : INM is not an insurgent group”, INM official website, 16 de diciembre de 2016

6. Para mayor información véase Escola de Cultura de Pau, “Nigeria” en Base de Datos sobre Conflictos y Construcción de paz.

7. International Crisis Group, *Nigeria: The challenge of Military Reform*, Africa Report n° 237, junio de 2016

6.4. Colapso *de facto* del Acuerdo de Paz en Sudán del Sur

Un año después de la firma del Acuerdo de Paz en Sudán del Sur, el futuro del proceso de paz se presenta más incierto y precario que nunca. El fracaso de la implementación de las cláusulas del acuerdo, las violaciones sistemáticas al alto el fuego, el incremento de la violencia contra la población civil y el colapso *de facto* del Gobierno de Transición a los pocos meses de su nacimiento ponen de relieve los grandes retos que afronta el futuro inmediato del país.

En agosto de 2015 se firmaba, tras más de veinte meses de dura guerra civil y, en gran parte, como consecuencia de las fuertes presiones internacionales, el acuerdo de paz entre el Gobierno presidido por Salva Kiir y los diferentes grupos opositores, principalmente el SPLA-IO dirigido por Riek Machar, y el grupo de ex detenidos del SPLM, encabezado por Pagan Amum. Ya en aquel momento, el acuerdo nacía con muchas incertidumbres sobre las posibilidades reales de recorrido, sobre todo, a raíz de la lista de 16 reservas al mismo incluidas a la hora de la firma por parte del Gobierno, que ponían en entredicho aspectos centrales del pacto. Sólo dos meses después de la firma, el Gobierno de Kiir dejaba patente que no respetaría la hoja de ruta acordada, decretando el 2 de octubre una nueva fórmula de Estado federal para el país sin tomar en consideración a los grupos opositores. Este hecho, por el cual Sudán del Sur pasaría a modificar su división administrativa, pasando de los diez estados existentes a 28 nuevas fronteras basadas en características étnicas, representó la primera grave violación del acuerdo de paz y fue denunciado tanto por la oposición sur sudanesa, como por la comunidad internacional implicada en las negociaciones de paz. Durante el 2016, el rumbo se mantuvo en esta línea y prácticamente no se avanzó en la implementación efectiva de ninguno de los siete capítulos que conforman el Acuerdo de Paz.

En lo relativo al capítulo 1, referente a la creación del Gobierno de Transición de Unidad Nacional (TGoNU), el acuerdo dio una de cal y otra de arena. Por un lado, Riek Machar fue designado Primer Vicepresidente del país durante febrero, y dos meses después (28 de abril) y tras su retorno a la capital, Juba, fue constituido el TGoNU. Sin embargo, el estallido de la violencia durante el mes de julio en Juba –que enfrentó a las fuerzas del Gobierno con las de la oposición, dejando un balance oficial de 270 muertos, aunque fuentes extraoficiales lo cifraron en al menos medio millar– trajo como consecuencia la huida de Machar y sus tropas de la capital y su posterior destitución por Salva Kiir en julio, quien lo sustituyó por el hasta el momento Ministro de Minería, Taban Deng Gai. Kiir también expulsó a seis de los diez ministros del SPLA-IO leales a Machar del TGoNU, sustituyéndolos por cargos afines a Gai. La Comisión de Monitoreo y Evalua-

ción (JMEC), la ONU, la IGAD o el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC) criticaron el reemplazo de Machar, afirmando que suponía una violación del Acuerdo de Paz. Esta crisis, que dividió y fragmentó al SPLA-IO en bandos pro Machar y pro Gai, se saldó finalmente con el anuncio en septiembre de Machar, afirmando el colapso del TGoNU y del acuerdo de paz, e instando a sus seguidores a retomar la guerra contra el Gobierno.

El incremento de la polarización étnica en Sudán del Sur ha generado un aumento de la violencia contra la población civil que ha alertado sobre la posibilidad de que se produzca un genocidio

Sobre el capítulo 2, relativo al cese al fuego permanente y mecanismos de seguridad, que debería de haberse implementado 72 horas después de la firma de la paz, éste en ningún momento ha sido efectivo. Ni los actores armados no estatales se han desarmado, desmovilizado o repatriado; ni las fuerzas militares se han replegado completamente de la capital; ni tampoco se ha avanzado en la unificación de las Fuerzas Armadas nacionales. A su vez, y en cuanto al cese de hostilidades directas, tampoco ha habido avances,

produciéndose enfrentamientos armados y violaciones al alto el fuego de manera constante. Los peores acontecimientos del año se registraron en el ataque a un campamento de refugiados de la ONU en Malakal (febrero), la captura rebelde de la ciudad de Wau (junio), los enfrentamientos armados directos entre el SPLA y el SPLA-IO en Juba (julio) o el deterioro de la situación de seguridad en la región de Ecuatoria. El Mecanismo de Monitoreo y Vigilancia del Cese al Fuego y Acuerdos de Transición sobre Seguridad (CTSAMM) acusó en diferentes ocasiones a las fuerzas del SPLA, de no cooperar y bloquear a los equipos encargados de monitorear el cumplimiento del cese al fuego y la implementación de las medidas de seguridad.

Por otro lado, los datos referentes a la situación de crisis humanitaria en el país a finales del 2016 ponen de relieve los pocos avances en el capítulo 3, alusivo a la Asistencia humanitaria y la reconstrucción. Según estadísticas registradas por la OCHA y UNICEF, más de 5,1 millones de personas necesitaban asistencia humanitaria durante el 2016 –lo que representa cerca del 40% de la población–; alrededor de 1,8 millones de personas fueron desplazadas internamente y más de un millón están refugiadas en los países vecinos. La agencia de la ONU para refugiados, ACNUR, denunció que el conflicto sur sudanés se ha convertido en una de las peores crisis humanitarias del mundo.¹

Otro de los capítulos fundamentales del pacto, el quinto, dedicado a los mecanismos de justicia transicional, rendición de cuentas, reconciliación y restitución, que prevé la creación de tres instituciones de justicia transicional (Comisión de la Verdad, la Reconciliación y Sanación; Tribunal Híbrido para Sudán del Sur; y Autoridad para la

1. Panel of Experts on South Sudan, *Interim report of the Panel of Experts on South Sudan established pursuant to Security Council resolution 2206 (2015)*, UN SC, S/2016/963, 15 de noviembre de 2016.

Compensación y la Reparación) tampoco se han empezado a implementar. De hecho, durante el mes de junio, en un artículo conjunto publicado en *The New York Times*, firmado por Kiir y Machar –aunque Machar se desmarcaría posteriormente–, se solicitaba a la comunidad internacional reconsiderar la aplicación del Tribunal Híbrido para Sudán del Sur, arguyendo que éste sería un impedimento para la construcción de la paz en el país.² Al respecto, la Comisión de la Unión Africana presidida por el ex presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, creada para determinar lo sucedido en la guerra civil sur sudanesa en 2013, comprobó que tanto las tropas comandadas por Kiir como por Machar habían cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad.³

A este frágil contexto, se le añade la creciente división interna en el país que ha dado pie a la proliferación de actores armados que han renegado del proceso de paz. Algunos de ellos, como el Revolutionary Movement For National Salvation (REMNASAS) o el South Sudan National Liberation Movement (SS-NLM), no se adhirió a la firma de la paz en agosto de 2015; otros como el South Sudan People's Patriotic Front (SSPPF) en la región de Ecuatoria o el Tiger Faction New Forces (TFNF) conformado por shilluks en la región del Alto Nilo, se alzaron en armas como reacción a la división administrativa decretada por el Gobierno. En el 2016, y tras la declaración de guerra decretada por Machar el 25 septiembre, Lam Akol, veterano disidente sur sudanés, también declaró la guerra al Gobierno a través de su organización National Democratic Movement. El South Sudan Democratic Movement-Cobra Faction (SSDM-CF), originario de la región de Greater Upper Nile, que había firmado un acuerdo de paz con el Gobierno durante el 2015, anunció la vuelta a la lucha armada, lo que motivó que más de 5.000 soldados desertasen de las filas del Ejército nacional (SPLA) y se unieran a la insurgencia. A finales de octubre, un nuevo grupo de la región de Ecuatoria, denominado South Sudan Democratic Front (SSDF), declaró a su vez la guerra al Gobierno, haciendo hincapié en la importancia de forjar una alianza conjunta de todas las fuerzas rebeldes.

La proliferación de grupos armados y el deterioro del proceso de paz se ha traducido en un incremento de la polarización étnica en el país y en un aumento de la violencia perpetrada por todos los grupos contra la población civil. La manipulación de las identidades y la movilización de los miembros de los diferentes grupos étnicos que apoyan a una u otra facción, ha incidido en aumentar el conflicto etno-político entre la comunidad mayoritaria dinka, aliada de Kiir, frente a otros grupos étnicos menores (nuer, shilluk, murle, equatoria), aliados de Machar, generando la alarma sobre la posibilidad de genocidio

El Gobierno de Transición y Unidad Nacional colapsó de facto a los pocos meses de su establecimiento, incrementando las incertidumbres sobre el futuro del Acuerdo de Paz en el país

inminente debido al ciclo de venganzas y ataques generalizados y sistemáticos contra civiles pertenecientes a diferentes comunidades. Así lo reconoció Adama Dieng, asesor especial del secretario general de la ONU para la Prevención del Genocidio, advirtiendo en noviembre, a raíz de los incidentes contra civiles registrados a final de año en la región de Ecuatoria, que el clima de violencia e intolerancia puede desencadenar un genocidio.

En este ambiente caracterizado por los graves incidentes violentos en diferentes regiones del país (Wao, Ecuatorias) el 12 de agosto el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el envío de una fuerza regional de 4.000 unidades que se unirán a la misión de la UNMISS, pudiendo

hacer uso de la fuerza para la protección de la población civil en Juba. Esta medida, que sin duda puede significar un avance en la protección de civiles en el país –luego de las duras críticas realizadas a la misión de la ONU (UNMISS) por su papel en la falta de protección de civiles en los campos de desplazados bajo su jurisdicción en las crisis de Malakal y Juba– resulta insuficiente para garantizar la estabilidad. El Consejo de Seguridad, a quien diferentes organismos internacionales han solicitado el establecimiento de un embargo de armas, no ha aprobado aún la medida, aunque ha advertido que la considerará si la situación no se estabiliza.

En este difícil escenario, se empiezan a escuchar cada vez más las voces que proponen, viendo el fracaso en la implementación del Acuerdo de Paz y las pocas posibilidades de generar una transición efectiva bajo la dirección de Kiir y Machar, así como de sus círculos más cercanos, la imposición por parte de la ONU y la UA de una tutela internacional en el país por un periodo de entre diez y quince años. En este modelo de transición, las figuras de Kiir y Machar –señalados como los principales responsables del deterioro de la gobernabilidad en el país– serían excluidos de cualquier fórmula presente y futura de gobernabilidad. Pagan Amum, anterior secretario general del SPLM, ha sido una de las personas que han solicitado el establecimiento de esta autoridad de transición como única solución viable para detener la violencia y reconstruir el Estado.⁴ Esta solución extrema de administración internacional ya se ha aplicado por parte de la ONU en casos como Timor Leste, Kosovo o Liberia, con buenos resultados.⁵ Sin embargo, no parece fácil la aplicación de esta fórmula en Sudán del Sur, ya que ni Kiir ni Machar, ni sus grupos más afines permitirán su exclusión en el reparto de poder, lo que conllevaría su aplicación por medio de la fuerza, una medida que hasta la fecha, la comunidad internacional no ha hecho ningún amago por emplear para reducir la inestabilidad y proteger a la población civil en el país.

2. Salva Kiir y Riek Machar, "South Sudan Needs Truth, Not Trials", *The New York Times*, 7 de junio de 2016

3. AU Commission of Inquiry on South Sudan, *Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan*, 15 de octubre de 2014, Crisis States Research Centre (CSRC), 2010.

4. South Sudan Reborn, "United Nations temporary administration for South Sudan", 1 de agosto de 2016.

5. Kate Almqvist Knopf, "Ending South Sudan's Civil War", *Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action*, Special Report N° 77, noviembre de 2016.

6.5. Afganistán, un conflicto enquistado

Quince años después del inicio de la actual fase del conflicto armado de Afganistán con la invasión de las tropas estadounidenses y el despliegue de la misión militar internacional ISAF, la situación de violencia armada está profundamente enquistada en el país sin que se produzcan avances que permitan intuir el fin de una guerra que asola el territorio afgano desde 1979 de forma prácticamente ininterrumpida. Tras la retirada de gran parte de las tropas internacionales desplegadas en misión de combate a finales de 2014, en 2015 el conflicto armado sufrió un grave repunte que se consolidó en 2016. El país atraviesa una importante crisis tanto en términos de seguridad como políticos. Varios factores podrían llevar a que el conflicto armado se prolongue de forma indefinida y a que la crisis política se agrave, haciéndose más difícil la búsqueda de una salida negociada a la violencia y bloqueando las necesarias reformas políticas para la construcción de la paz en el país.

Durante todo el año 2016 se registraron graves enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad afganas y la insurgencia talibán, con algunos momentos álgidos de violencia. La insurgencia talibán hizo varias demostraciones de fuerza en diferentes momentos del año, logrando el control de algunos enclaves estratégicos de forma temporal, poniendo en jaque a las fuerzas de seguridad afganas y evidenciando la fragilidad gubernamental para extender su control a todo el territorio afgano. Así, zonas de la provincia de Kunduz, incluyendo la propia ciudad de Kunduz, estuvieron brevemente bajo control talibán en momentos del año, así como otros emplazamientos en la provincia de Faryab, Paktia o Helmand, por ejemplo. Por otro lado, se produjeron importantes atentados contra instalaciones extranjeras en el país, como embajadas y consulados, así como contra sedes de ONG internacionales. Especialmente significativo fue el atentado que tuvo lugar en el mes de julio en Kabul en el que murieron 85 personas, todas civiles y mayoritariamente hombres hazara, en un ataque reivindicado por ISIS y condenado por los talibanes. La presencia de ISIS en Afganistán añade más complejidad al conflicto armado. En abril, un ataque con un avión no tripulado estadounidense causó la muerte del líder de ISIS en Afganistán y Pakistán en la provincia de Nangarhar, en la que la organización podría haber logrado una cierta presencia en algunos distritos. Además, se registraron algunos enfrentamientos entre la insurgencia talibán y grupos vinculados a ISIS en esta misma provincia. Si bien no está claro el grado de implantación de esta organización en el territorio afgano –más allá de esta presencia en Nangarhar– ni su capacidad para operar en el conflicto, varios ataques en el país han sido reivindicados por grupos que han

afirmado lealtad a ISIS, lo que pone en evidencia un cierto grado de penetración en el conflicto armado.

En lo que respecta a la presencia internacional en el país, especialmente de tropas extranjeras, cabe destacar que EEUU no llevó a cabo la reducción de tropas desplegadas inicialmente prevista tras la retirada de 2014, y al finalizar 2016 el número de soldados internacionales en el país como parte de la misión de la OTAN “Apoyo Decidido” seguía siendo el mismo que en 2015. Además, el Gobierno de EEUU cambió las reglas para entablar combate para sus tropas en el país, permitiendo enfrentamientos directos con la insurgencia talibán, así como más ataques aéreos contra esta insurgencia. Así pues, la presencia militar extranjera en el país no se reducirá en el futuro cercano y presumiblemente se prolongará más allá de 2017, puesto que no es previsible que se produzcan mejoras en la situación de seguridad a corto o medio plazo.

La presencia militar extranjera en Afganistán presumiblemente se prolongará más allá de 2017

El impacto del conflicto armado está siendo especialmente grave en la población civil, quien de manera creciente sufre de forma desproporcionada las consecuencias de la violencia y de las violaciones de derechos humanos. De acuerdo con las cifras recopiladas por la misión de Naciones Unidas en el país, UNAMA, se consolida la tendencia de aumento en el número de víctimas civiles del conflicto armado.¹ Durante los seis primeros meses de 2016 se produjo un ligero aumento en el número de víctimas civiles con respecto a estas mismas fechas en años anteriores. El número total de víctimas fue de 5.166 (1.601 muertes y 3.565 heridos) frente a 4.982 en 2015 (1.615 muertes y 3.367 heridos). Pero más allá de las cifras concretas de victimización, graves de por sí, se constatan algunas tendencias preocupantes en la dinámica del conflicto armado que podrían tener derivas enormemente negativas en 2017. Si bien la mayoría de víctimas civiles fueron ocasionadas por la insurgencia talibán, cabe destacar que se produjo un aumento en el número de víctimas civiles causadas por la acción de las fuerzas de seguridad afganas. Especialmente importante es el incremento de víctimas fruto de los ataques aéreos gubernamentales. El aumento de las operaciones aéreas tendrá un impacto muy negativo sobre la seguridad humana en Afganistán, dado lo indiscriminado de los efectos de este tipo de acción armada. Además, persistieron los ataques específicamente dirigidos contra mujeres en espacios públicos. Estos ataques con víctimas civiles, así como la persecución específica de las mujeres, sin duda generan consecuencias a largo plazo en términos de destrucción del tejido social afgano con graves impactos en la democratización del país y en la situación de

1. UNAMA, *Afghanistan Midyear Report on Protection of Civilians in Armed Conflict: 2016*, julio de 2016.

derechos humanos, mermando las posibilidades de participación de la población en el ámbito público e hipotecando el futuro político y social de Afganistán.

La crisis de desplazamiento forzado en el país es otro de los factores que podrían agravarse durante 2017, lo que evidencia, por una parte, la frágil situación en términos de derechos humanos y seguridad –que sigue forzando a miles de personas a huir de sus hogares–, y por otra, la incapacidad gubernamental para garantizar unas mínimas condiciones de bienestar a la ciudadanía afgana. Naciones Unidas señaló que durante los primeros seis meses de 2016 se produjo un aumento del 10% en el número de personas desplazadas internas en el país con respecto a las mismas fechas en el año anterior. En paralelo a estos nuevos desplazamientos en 2016 se ha asistido a un importante proceso de retorno forzado de centenares de miles de personas refugiadas en países vecinos como Pakistán o en países de la UE. Más de 200.000 personas retornaron a Afganistán procedentes de Pakistán y decenas de miles lo hicieron procedentes de diferentes países de la UE. A pesar de que Pakistán, Afganistán y ACNUR habían firmado un acuerdo para la repatriación voluntaria de las personas refugiadas en 2002, hasta 2015, y especialmente 2016, el Gobierno pakistaní no presionó para que este retorno tuviera lugar. Sin embargo, en los últimos meses se ha incrementado la presión sobre la población afgana residente en Pakistán para que regrese a su país, y durante 2017 este proceso de retorno podría acelerarse todavía más. En el caso de la UE, el acuerdo de finales de 2016 con el Gobierno afgano para la repatriación de las personas cuyas solicitudes de asilo no sean aceptadas llevó a un incremento en las repatriaciones forzadas en los últimos meses de 2016, fenómeno que sin duda se incrementará en 2017 dada la restrictiva política migratoria y de refugio de la UE. El regreso de estas personas se produce sin que el Gobierno afgano tenga la capacidad de acompañar estos retornos y en condiciones de enorme precariedad e inseguridad para las personas retornadas. La tendencia al aumento en los retornos en la segunda mitad de 2016 continuará con toda probabilidad en 2017 sin que se prevea una mejora en la acogida.

En paralelo a la situación de seguridad, el país atraviesa una grave crisis política cuyo epicentro es el Gobierno de Unidad Nacional. Este Gobierno, integrado por el presidente, Ashraf Ghani, y el jefe ejecutivo, Abdullah Abdullah, se formó en 2014 para superar la crisis institucional generada durante las elecciones presidenciales. El propio Secretario General de la ONU, en su informe sobre Afganistán de septiembre de 2016, reconocía que “el aumento de las tensiones

entre el presidente de Afganistán, Ashraf Ghani, y el jefe ejecutivo, Abdullah Abdullah, la persistencia de los problemas de seguridad y el aumento de la presión de los grupos políticos de la oposición contribuyeron a una creciente inestabilidad”.² El acuerdo que llevó a la formación del Gobierno de Unidad Nacional establecía que este debía prolongarse hasta septiembre de 2016, pero el jefe ejecutivo anunció que el Gobierno completaría el mandato presidencial de cinco años. En los meses previos a este anuncio, la tensión entre Ghani y Abdullah se había incrementado notoriamente con acusaciones mutuas de falta de colaboración así como de incumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo, en especial los relativos a la reforma de la legislación electoral y al establecimiento de la figura del primer ministro. Además, también aumentó de forma notable el descontento entre otras fuerzas y líderes políticos, que exigían la celebración de una Loya Jirga en la que dirimir el futuro del Gobierno.

Entre quienes exigían esta convocatoria está el ex presidente Hamid Karzai, cuya posición política ha debilitado al actual Gobierno.³ Diversos nombramientos políticos y administrativos de alto nivel por parte del presidente llevaron al jefe ejecutivo a acusar al primero de operar a sus espaldas. En el mes de noviembre la crisis política se acentuó con el cese de varios ministros por parte del Parlamento. Estos ceses habrían afectado fundamentalmente a aliados de Abdullah Abdullah, lo que incrementó notablemente los rumores sobre una operación política orquestada por Ghani para debilitar al jefe ejecutivo.⁴ Por otra parte, las elecciones parlamentarias que tendrían que haberse celebrado en octubre de 2016 fueron pospuestas ante la imposibilidad por parte del Gobierno de aprobar las reformas legislativas electorales necesarias.

Así pues, Afganistán afronta un año 2017 en medio de una situación de seguridad tremendamente inestable y de una situación política de gran fragilidad. El grave impacto del conflicto armado en la población civil, la aparición de ISIS en el tablero afgano, las enormes dificultades para la actividad política en el país y la grave crisis gubernamental auguran un 2017 plagado de dificultades. Si bien el proceso de paz entre el Gobierno afgano y la insurgencia talibán, con participación directa de la diplomacia estadounidense, se habría reactivado en los últimos meses de 2016, se trata de unas negociaciones que no tienen carácter oficial y con un amplio historial de fracaso en el pasado reciente. Las partes no han expresado un compromiso suficientemente claro y contundente con un proceso negociado que permita aseverar que éste tendrá continuidad y capacidad de obtener resultados próximamente.

La crisis de desplazamiento forzado en el país podría agravarse durante 2017

2. La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales. Informe del Secretario General. A/71/616-S/2016/768, 7 de septiembre de 2016.
3. Ali Yawar Adili, *Post-Presidential Karzai: Still a challenge to the NUG?*, Afghanistan Analysts Network, 21 de noviembre de 2016.
4. Thomas Ruttig, *Parliament Kicks Out Ministers Again: A multi-dimensional power struggle*. Afghanistan Analysts Network, 19 de noviembre de 2016.

6.6. El incremento de la violencia y la creciente presencia de ISIS en Mindanao

Tras varios años en los que los niveles de violencia se habían reducido en Mindanao, principalmente por el avance positivo del proceso de paz entre el Gobierno y el MILF –el mayor grupo armado que opera en el sur del país–, en 2016 varios analistas advirtieron sobre la proliferación y mayor coordinación de varios grupos islamistas, sobre la posibilidad de que ISIS esté extendiendo y consolidando su presencia en Mindanao como epicentro de sus actividades y proyecto en el Sudeste Asiático y sobre el sustancial incremento de las acciones armadas por parte de grupos que declaran su sintonía e incluso pertenencia a ISIS, como Abu Sayyaf o Estado Islámico de Lanao. A pesar de que algunas voces expertas ponen en duda la solidez de los vínculos entre ISIS y varios grupos locales y de que hasta la fecha el Gobierno filipino había minimizado o ignorado la colaboración entre grupos armados filipinos y organizaciones o redes regionales o transnacionales, a finales de 2016 el propio presidente filipino, Rodrigo Duterte, reconoció la presencia de ISIS y de grupos y combatientes foráneos en su territorio. La preocupación de la comunidad internacional por el posible incremento de organizaciones yihadistas en Mindanao incluye la posible afectación al proceso de paz con el MILF, el aumento de la inseguridad en la región, el incremento de los riesgos de navegación en la zona comprendida entre Filipinas, Indonesia y Malasia por la actuación de grupos como Abu Sayyaf, o la posibilidad de que se produzcan atentados en algunas ciudades filipinas.

Aunque ya hace tiempo que informes de inteligencia advierten sobre una mayor articulación entre grupos yihadistas en Mindanao y sobre las intenciones de ISIS de tener una presencia estable en dicha región, durante 2016, por primera vez, ISIS reivindicó un atentado de envergadura; advirtió sobre su intención de incrementar su presencia y ataques en Filipinas; reconoció oficialmente la lealtad y obediencia hecha pública por numerosos grupos en Filipinas; designó a un líder en la región; y anunció su intención de crear una provincia (*wilayat*) del Califato en la región, aunque no está claro si ésta incluiría solamente Filipinas o bien otras regiones o países del Sudeste Asiático. Efectivamente, a mediados de abril ISIS reivindicó por primera vez una acción armada en Filipinas en la que 18 soldados murieron y más de 50 resultaron heridos en la región de Basilan, lo que significó el incidente armado más letal para el Ejército desde 2011. Más tarde, ISIS declaró disponer de 10 batallones de combatientes en cinco localizaciones diferentes del país y aseguró haber provocado la muerte de 289 personas desde abril de 2015. Pocos meses antes, ISIS había designado máximo líder en la región o emir de los soldados del Califato en Filipinas a Isnilon Hapilon, un dirigente histórico de Abu Sayyaf que lideraba la facción del grupo en Basilan pero que en 2014 juró lealtad a ISIS y a finales de 2015 se escindió de Abu Sayyaf para crear o fortalecer la estructura de ISIS en Filipinas. ISIS también anunció que cuatro organizaciones armadas de Mindanao –Ansar al Shariah, Marakah al Ansar; Ansar al Kilafah y al Harakatul al Islamiyah– habían convergido bajo la autori-

dad de Hapilon, también conocido como Sheik Mujahid Abu Abdullah al-Filipini, lo que hizo temer a algunos analistas no solamente que ISIS podría declarar en breve una nueva provincia del Califato en la región, sino también que en un futuro cercano podría buscar la adhesión o colaboración de los numerosos grupos –hasta 16, según algunas voces– que en los últimos años le han jurado lealtad y obediencia, como el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF), Abu Sayyaf, Jamaal al Tawhid Wal Jihad, Khilafah Islamiyah Mindanao, o Dawlah Islamiyah.

En paralelo al incremento de la presencia de ISIS en Mindanao, algunos de estos grupos cercanos o pertenecientes a la organización incrementaron sustancialmente su actividad armada, hasta el punto de que el Gobierno reconoció haber desplegado miles de efectivos militares y policiales adicionales y declaró que aproximadamente la mitad de sus capacidades militares aéreas y navales estaban destinadas a tareas de contrainsurgencia y contraterrorismo en Mindanao. En el caso del BIFF –una escisión del MILF opuesta al proceso de paz que juró lealtad a ISIS en 2014– como mínimo 70 combatientes murieron durante el año. El Gobierno señaló que esta organización seguía albergando en su seno a varios combatientes extranjeros y advirtió sobre la posibilidad de que cada vez incurriera en atentados considerados terroristas. En el mes de febrero, por ejemplo, el Gobierno declaró que, según sus fuentes de inteligencia, unos 100 miembros del BIFF habrían participado durante un mes y medio en un curso de fabricación y manipulación de artefactos explosivos. Por otra parte, a finales de julio, una facción del BIFF declaró haber asumido el control del grupo en detrimento del actual líder, Ismael Abubakar (alias Imam Bongos), por considerar que la actual cúpula se hallaba demasiado cercana a los postulados de ISIS. Sin embargo, el portavoz oficial del BIFF negó que dicha facción se hubiera hecho con el control de grupo, que se estima tiene unos 500 combatientes, un importante equipamiento militar e incluso un cierto control territorial en bastiones históricos del MILF.

El grupo armado que seguramente provocó mayor sorpresa y preocupación durante 2016 fue el autodenominado Estado Islámico Lanao o Dawlah Islamiyah, al que el Gobierno se refiere como grupo Maute, por estar liderado por los hermanos Abdullah y Omar Maute. A pesar de que este grupo fue creado unos años atrás e incluso había jurado su lealtad a ISIS, en 2016 cobró cierta notoriedad por su gran actividad armada (al finalizar el año el Gobierno declaró que más de 160 combatientes habían sido abatidos durante 2016); por utilizar de manera asidua la simbología y terminología propia de ISIS; por haber ocupado temporalmente la ciudad de Butig (Lanao del Sur) y haber colgado la bandera de ISIS en varios edificios, entre ellos el antiguo ayuntamiento; por haber tenido la capacidad de irrumpir en la cárcel provincial de Lanao y liberar a varios combatientes suyos; y por las declaraciones del propio Duterte en las que reconocía abiertamente los vínculos entre Estado Islámico de Lanao e ISIS. Además de los numerosos enfrentamientos entre el grupo armado y las Fuerzas

Armadas en la región de Butig (Lanao el Sur, en Mindanao) que provocaron la muerte a un número significativo de soldados, el Gobierno advirtió sobre el riesgo de que Estado Islámico en Lanao llevara a cabo una campaña de atentados en varias partes de Mindanao e incluso, como trascendió en el mes de mayo, que intentara un atentado de envergadura en la región metropolitana de Manila. En este sentido, en diciembre el Gobierno responsabilizó al grupo por haber puesto un artefacto explosivo (que finalmente no estalló) en las cercanías de la embajada estadounidense en Manila. Poco antes, tres personas vinculadas a Estado Islámico de Lanao habían sido detenidas por su participación en un atentado en un mercado de la ciudad de Davao (Mindanao) en diciembre en el que 15 personas murieron y otras 70 resultaron heridas.

En varias ocasiones el Gobierno filipino expresó su enorme preocupación tanto por el incremento de la actividad armada de Abu Sayyaf como por su creciente capacidad para financiarse a través del secuestro y de poner en riesgo la seguridad y la navegación en el Sudeste Asiático. El Gobierno reconoció que la actividad armada de Abu Sayyaf se había incrementado drásticamente en los últimos dos años, especialmente en 2016. A modo de ejemplo, a mediados de noviembre, el Gobierno declaró que casi 130 combatientes de Abu Sayyaf habían muerto y más de 100 habían sido detenidos desde principios de julio. Manila reconoció que solamente en los 100 primeros días de gobierno de Duterte había llevado a cabo 579 operaciones militares en Sulu y había librado 54 enfrentamientos directos con Abu Sayyaf. Sin duda uno de los factores que explica el notable incremento de los esfuerzos de contrainsurgencia por parte del Gobierno es el incremento en el número de secuestros por parte del grupo. Según el Gobierno, solamente en los primeros seis meses del año Abu Sayyaf habría obtenido 7,3 millones de dólares en concepto de rescates por la liberación de personas secuestradas. A pesar de todas las personas que fueron liberadas durante el año, a finales de 2016 Abu Sayyaf tenía en su haber a 23 personas, 18 de las cuales extranjeras. Además, Abu Sayyaf cada vez demostró una mayor capacidad para secuestrar a personas y navíos más lejos de su área histórica de operaciones, por lo que a finales de año los Gobiernos de Filipinas, Malasia e Indonesia firmaron un acuerdo para prevenir la piratería y garantizar la seguridad en la región, especialmente en los mares de Sulu y de Célebes.

Además de todos estos acontecimientos que ya se han registrado en 2016, algunas voces consideran que la situación de inseguridad puede agudizarse por distintos motivos, y no solamente por la posibilidad de que la capacidad contrainsurgente de Filipinas se vea seriamente diezmada por una hipotética reducción sustancial del apoyo militar y de inteligencia que EEUU ha brindado en los últimos años a Manila a raíz de sus críticas a la denominada guerra contra las drogas emprendida por el nuevo Gobierno filipino, que a finales de año había provocado la muerte de más de 6.000 personas. En primer lugar, la parálisis del proceso de paz entre el Gobierno y el MILF podría provocar que una parte de los simpatizantes o incluso combatientes de este grupo (que algunas fuentes estiman en 12.000) se enrolen en al-

guno de los muchos grupos armados que actualmente están activos en Mindanao. De hecho, es ciertamente plausible considerar que muchos de estos grupos se han fortalecido en los últimos años precisamente por los desengaños e indignación que ha provocado entre buena parte de la población moro la anulación de un acuerdo de paz de 2008 por parte de la Corte Suprema (y que propició la escisión del BIFF del MILF) o la falta de implementación del Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (2012) y el Acuerdo Global sobre Bangsamoro (2014). Cabe recordar que el MNLF, tras comprobar la escasa disposición del Gobierno a implementar el acuerdo de paz de 1996, ha protagonizado numerosos episodios de violencia en los últimos 20 años y a día de hoy no es un grupo armado plenamente desmovilizado. También cabe recordar que históricamente los grupos armados que estaban en plena negociación de paz con el Gobierno han tendido a sufrir escisiones y facciones, como así lo atestiguan el surgimiento del MILF, Abu Sayyaf, o el propio BIFF.

En segundo lugar, la proclamación de Filipinas como una nueva provincia o como el epicentro de facto de las actividades de ISIS en el Sudeste Asiático podría comportar una mayor vinculación entre los grupos que actualmente ya operan en Mindanao y algunas de las principales organizaciones yihadistas en la región del Sudeste Asiático que también han proclamado su lealtad a ISIS, como Mujahidin Indonesia Timur, Jemaah Ansharaut Tauhid o Darul Islam Sabah. En este sentido, cabe destacar que a finales de año el propio Gobierno reconoció la existencia de numerosos combatientes foráneos en las filas de algunos grupos de Mindanao. Así, algunas voces consideran que en un futuro cercano Mindanao podría erigirse en un centro de entrenamiento y formación para combatientes asiáticos que tuvieran como destino final países como Iraq o Siria. Del mismo modo, la inseguridad y la violencia en Mindanao podría incrementarse notablemente con el regreso de los aproximadamente 1.200 combatientes de la región que se estima han viajado a Siria e Iraq para enrolarse en las filas de ISIS. De hecho, existe una facción dentro de ISIS, denominada Katibah Nusantara, formada íntegramente por combatientes del Sudeste Asiático y a la que se vincula con el atentado de enero de 2016 en Yakarta. Cabe añadir, además, que actualmente unos 2,5 millones de personas filipinas residen en países de Oriente Medio.

A pesar de todos estos factores, algunas voces sostienen que hasta el momento no se han podido comprobar los vínculos operativos o económicos entre ISIS y varios grupos que actúan en Mindanao. Según estas voces, dichos grupos tratarían de utilizar sus presuntos vínculos con ISIS para ganar visibilidad o para incrementar el perfil político de sus demandas o incluso el precio de los rescates de las personas secuestradas. Por su parte, ISIS estaría interesado en capitalizar y promover incidentes violentos e inestabilidad en varias partes del mundo, incluyendo el Sudeste Asiático, para desviar la atención de los reveses militares que está sufriendo últimamente en Siria e Iraq. Por otra parte, hasta el momento el MILF se ha mostrado tajantemente contrario a ISIS y ha manifestado su disposición a ayudar a combatir a los grupos yihadistas, varios de los cuales operan en sus bastiones tradicionales.

6.7. La cuestión kurda en Turquía y la multiplicación de los frentes de guerra

La cuestión kurda de Turquía, una de cuyas manifestaciones es el conflicto armado que desde los años 80 enfrenta al Estado turco y el PKK, asiste a una de las etapas más delicadas de su historia. Enterrado el reciente proceso de paz (2012-2015) y en medio de una intensificación del conflicto en los planos bélico, político-social y regional, así como de un escenario general en Turquía mucho más complejo –marcado por los retos y consecuencias del intento fallido de golpe de Estado en julio de 2016, entre otros factores–, el panorama no invita al optimismo. Al contrario, las dinámicas en marcha apuntan a los riesgos de un escenario de total antagonismo, de deterioro de la violencia y mayor militarización y de una brecha cada vez más insalvable entre las partes contendientes, así como entre el Estado y el movimiento kurdo en su conjunto.

El grave deterioro del conflicto se produce en un contexto histórico marcado por el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016, protagonizado por un sector del Ejército, supuestamente infiltrado por el movimiento religioso Gülen, antiguo aliado del partido oficialista AKP, ferviente opositor a cualquier diálogo con el PKK y calificado de organización terrorista por el Estado, bajo las siglas FETÖ. El intento de golpe causó profunda conmoción –y al menos 265 víctimas mortales y más de 1.400 heridos– en un país marcado por el papel de Ejército, y fue condenado unánimemente por toda la clase política –incluyendo el pro-kurdo HDP–, generando lo que se identificó como una oportunidad de unidad política y de democracia parlamentaria para hacer frente a los diversos retos del país. Añadiendo elementos a esa oportunidad, el PKK cesó en gran medida sus actividades armadas en los días posteriores, como medida intencionada, según afirmó el partido pro-kurdo HDP.

No obstante, siguió una etapa de suma complejidad, con varias tendencias preocupantes, relevantes también para la cuestión kurda. Entre ellas, la configuración de un marco político de nuevos frentes –protagonizado por el llamado frente nacional entre el partido oficialista AKP y el opositor nacionalista MHP–, que interactúa en mayor o menor grado con el CHP, pero que excluye al pro-kurdo HDP (tercer partido de Turquía) de las negociaciones de alto nivel post 15 de julio. Este factor es sumamente relevante en el contexto post-golpe fallido, en que se está abordando la reforma constitucional (y un futuro cambio a régimen presidencialista), entre otros temas con repercusiones para la cuestión kurda. En ese sentido, el paraguas de una reforma constitucional democrática resultante de un proceso inclusivo había sido visto históricamente como una oportunidad –no sin dificultades– de abordar al menos en parte la cuestión kurda. El nuevo escenario de exclusión del HDP aleja esa opción.

Por otra parte, en ese contexto post 15 de julio se asiste a purgas masivas, incluyendo de sectores sin vínculos con la violencia o con el intento de golpe, a los que se atribuye apoyo a FETÖ, PKK e ISIS desde definiciones a menudo vagas y problemáticas de “terrorismo”. Se asienta así el paradigma de “con nosotros o con el terrorismo”, reduciendo el espacio político y social para la crítica democrática y la disidencia, la independencia políti-

ca (o de gremios profesionales) o la construcción de puentes para la búsqueda de salidas dialogadas. Al mismo tiempo, al amparo de la legislación antiterrorista previa y de la legislación de emergencia, se avanza hacia la judicialización de la dimensión política y social de conflictos en marcha, como –al menos en parte– la cuestión kurda. Asimismo, otra tendencia preocupante post-15 de julio ha sido el marcado incremento de los ataques del PKK, pauta atribuida a la percepción en el grupo de debilidad en el aparato de seguridad tras el golpe fallido.¹ En ese sentido, se asistió a purgas masivas en el Ejército, incluyendo al menos la mitad de los generales y almirantes, y personal con papel central en las operaciones contra el PKK.² A este marco general de exclusión política y del paradigma de “con nosotros o contra nosotros” se añade de manera más específica la intensificación de los diversos frentes de conflicto en torno a la cuestión kurda. Así, en línea con esa exclusión del HDP de los grandes asuntos políticos de Estado, se está ante un escenario de grave reducción del espacio político y social legal del movimiento nacionalista kurdo, principal actor en la cuestión kurda. Así, durante 2016 y bajo la premisa de acusaciones de apoyo al PKK se incrementaron las detenciones de representantes políticos kurdos (entre ellos, co-líderes del partido, diputados, y otros representantes electos y figuras políticas de gran simbolismo para la población kurda, como los co-alcaldes de Diyarbakir o el histórico dirigente kurdo Ahmet Turk, acusados de vínculos con el terrorismo), se reemplazó a alcaldes electos por funcionarios, se cerraron medios de comunicación y cerca de 200 asociaciones, y se expulsó temporalmente de su cargo a 11.000 profesores, entre otras medidas. Se asiste así a un escenario de grave polarización y brecha política y social entre el Estado y el movimiento kurdo, en el que Ankara vuelve a su posición pre-2005 de negación de la cuestión kurda, de negativa a cualquier aproximación con este actor, de guerra total contra el PKK, y de aproximación económica y búsqueda de voces alternativas en el sudeste.

A su vez, la situación del movimiento kurdo resulta enormemente delicada, marcada por su limitada capacidad de influencia en el nuevo frente nacional AKP-MHP y en el PKK para avanzar hacia el silencio de las armas –pese a sus llamamientos durante 2016–; las consecuencias aún inciertas de la intensificación de la persecución contra sus cuadros políticos; la mayor alienación hacia el Estado por parte de sectores de población del sudeste, aunque también de críticas de otros sectores locales hacia las estrategias de guerra urbana del PKK en 2015-2016; y el complicado equilibrio de un actor, el movimiento kurdo, en un escenario marcado por el peso del grupo armado y de la violencia.

Entre los factores de preocupación sobresale el grave deterioro en el frente bélico desde el reinicio de la guerra abierta a mediados de 2015, con varios elementos a los que prestar atención: impactos de la violencia, estrategias, actores, recursos, posiciones. No es la primera vez que tras un fracaso en la vía del diálogo se asiste a un fuerte reinicio de la violencia, como sucedió entre 2011 y 2012 tras el fracaso del diálogo de Oslo en 2011. No obstante, respecto a crisis anteriores, en esta nueva deriva se ha incrementado significativamente el

1. Berkay Mandiraci, *Turkey's PKK Conflict Veers onto a More Violent Path*, ICG, 10 de noviembre de 2016.

2. Lars Haugom, “The Turkish Armed Forces Restructured”, *The Turkey Analyst*, 30 de septiembre de 2016.

impacto en mortalidad, así como en seguridad humana de la población civil, en buena parte por la guerra urbana entre mediados de 2015 y de 2016 (desplazamiento forzado; destrucción total de zonas urbanas civiles; ataques contra objetivos civiles por parte de las fuerzas de seguridad en sus operaciones de asedio y de toques de queda; militarización de un sector amplio de la juventud kurda, a través de las Unidades de Protección Civil – YPS – y de las áreas civiles bajo su control).

La vuelta a partir de mediados de 2016 a una guerra predominantemente librada en áreas rurales –si bien han continuado parcialmente las operaciones en núcleos urbanos– ha reducido las muertes de civiles, pero ha ido acompañada de elementos de riesgo como numerosos ataques y enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y las guerrillas; una creciente intervención del grupo armado TAK,³ mediante atentados suicidas en espacios urbanos y/o concurridos con grave riesgo para civiles y con balances elevados de víctimas mortales y heridos, incluyendo civiles; y un incremento de ataques del PKK contra objetivos políticos, entre otros hechos. A su vez, pese a las purgas masivas en el Ejército tras el intento fallido, Ankara puso en marcha una reestructuración profunda de las fuerzas armadas, a la que algunos análisis atribuyen riesgo de politización, a lo que se unen reformas encaminadas a reforzar la inmunidad de las fuerzas de seguridad frente a acusaciones de abusos. A ello se añade, a su vez, una reorganización en la Policía encaminada a una intensificación de la lucha contra el PKK.

El conflicto Turquía-PKK asiste a una intensificación del conflicto en los planos bélico, político-social y regional

Además, en el marco de la guerra, se asiste a una mayor presión en torno a los recursos. El Estado estaría tratando de golpear estratégicamente al PKK, centrándose militarmente en dos provincias relevantes para el grupo desde el punto de vista de tránsito de recursos militares y humanos: Hakkari y Sirkak.⁴ Asimismo, la estrategia de intervenir decenas de ayuntamientos kurdos –acusados de financiar al PKK– se enmarca también en esta lógica de guerra.

Se identifica también una escalada belicosa en sus posiciones y retórica, reafirmando en la opción de la guerra y en su intensificación. Ambos se han acusado del fracaso del proceso de paz de Imrali (finales 2012-2015). Además, Ankara ha amenazado al PKK con su destrucción total, descartando toda opción de diálogo con el grupo y con el movimiento nacionalista kurdo (incluyendo el HDP), exigiendo al PKK su desarme y desaparición (advirtiéndole con su destrucción) y exigiéndole al HDP su condena al grupo y cortar todos sus vínculos con éste. El PKK, por su parte, ha amenazado durante el año 2016 con una extensión de la guerra, llevándola a toda Turquía y a núcleos urbanos, y ha llamado a la “resistencia”. Y si bien en 2016 señaló de nuevo su preferencia por una salida negociada, descartó que se dieran las condiciones para el diálogo, reclamando como condición para las negociaciones un cambio de política de Estado hacia los kurdos. En ese sentido, el HDP a principios de año había afirmado haber persuadido al PKK de la necesidad de volver al diálogo, con conocimiento del Gobierno, pero el partido señaló que el Gobierno rechazó totalmente un retorno a las negociaciones. Así, en las circunstancias actuales ambas partes parecen

dispuestas a forzar al máximo el pulso militar entre ellas. El Gobierno se siente respaldado popularmente en su opción militarista de amplio alcance, tras su victoria electoral en noviembre de 2015 y las encuestas a su favor durante 2016, incluyendo en la etapa posterior al intento de golpe. Y el PKK parece decidido a mostrar músculo militar y a defender su agenda local y regional.

El conflicto Turquía-PKK siempre ha tenido un componente regional, si bien la actual guerra en Siria añade enorme presión y retos al respecto. En 2016 se puso a prueba una línea roja para Turquía: los actores armados kurdos (guerrillas YPG/YPJ/YPS y las fuerzas SDF, con vínculos con el PKK) avanzaron territorialmente de manera significativa, cruzando el Éufrates y abriendo las puertas a la posibilidad de una franja territorialmente continuada bajo control kurdo –vinculado al PKK– en el lado sirio de la frontera turco-siriana. Así, Turquía lanzó la operación Escudo del Éufrates en agosto, enviando tropas propias a Siria y apoyo al Ejército Libre Sirio (ELS), con el fin de combatir a ISIS pero, también y principalmente, de evitar una franja continuada bajo control de las YPG. En ese contexto de fuerte tensión, EEUU mantuvo un frágil equilibrio entre continuar con su apoyo a los actores kurdos –convertidos en aliado crucial en el terreno– y exigirles su retorno al este del Éufrates. También la posición de Rusia o del propio régimen sirio ha sido ambivalente con respecto a los actores kurdos, marcada por sus agendas estratégicas respectivas.

Está por ver cómo las diversas dinámicas con influencia sobre el tablero sirio y regional (entre ellas, relanzamiento parcial de relaciones entre Turquía y Rusia, aunque marcadas aún por la desconfianza; política del nuevo presidente de EEUU, Donald Trump, hacia los kurdos; evolución de la situación en Iraq) afectarán al conflicto kurdo entre Turquía y PKK. Al mismo tiempo, para el movimiento kurdo en Turquía y Siria, la consolidación del autogobierno kurdo en Siria se ha convertido en un elemento regional crucial, apoyándose para ello en alianzas ad hoc, acompañadas de incertezas futuras, dada su dependencia externa. A todo ello se añade la violencia de ISIS dentro de Turquía. En 2016 se le atribuyeron diversos atentados de gran alcance, como el cometido en el aeropuerto de Estambul, o el atentado contra una boda kurda en el sudeste de Turquía, con medio centenar de víctimas mortales y varios cientos de heridos en cada uno de esos ataques. Asimismo, el asesinato en Ankara del embajador ruso en Turquía podría tener consecuencias de calado. Por el momento, los frentes de violencia en Turquía no han dejado de aumentar.

En definitiva, se asiste a graves dificultades para salir del círculo vicioso de la violencia y de las lógicas de suma cero y avanzar hacia una resolución pacífica del conflicto. De fondo, continúa habiendo cierto espacio y oportunidades para reconducir la situación, que requerirían de diálogo con los actores kurdos de Turquía y de la región y de compromiso de silencio mutuo de las armas y de construcción de confianza para avanzar hacia los temas de fondo de conflicto. No obstante, el escenario a corto y medio plazo parece apuntar a dinámicas de violencia y exclusión política, con la incertidumbre de si está en una fase transitoria de musculatura militar o de antesala hacia un conflicto más virulento e irresoluble.

3. El grupo armado TAK es considerado por algunos analistas como una escisión autónoma del PKK; y por otros, como un grupo pantalla instrumental del PKK, con el que cometer atentados que no son reivindicados como PKK sino como TAK, entre otras interpretaciones.

4. Berkay Mandiraci, op.cit.

6.8. Israel-Palestina: la agonía de la solución de dos Estados y el riesgo de mayor violencia a 50 años de la ocupación israelí de Gaza y Cisjordania

En junio de 2017 se cumplirán 50 años de la guerra árabe-israelí que marcó un punto de inflexión en la historia de Oriente Medio y derivó en la ocupación de los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania (además del Sinaí y de los Altos del Golán). A cinco décadas de la Guerra de los Seis Días, según la denominación israelí, o Naksa (“retroceso”) para los palestinos, y a 24 años de la firma de los Acuerdos de Oslo (1993), las perspectivas de solución del conflicto se encuentran estancadas y se extiende el escepticismo sobre la viabilidad de la fórmula de dos Estados. Una opción que para muchos ya parece imposible de concretar. Después de diversos fracasos en los años previos, las negociaciones entre las partes se encuentran bloqueadas desde abril de 2014. Israel mantiene su política de hechos consumados en los territorios ocupados y su férreo bloqueo a Gaza, las fuerzas políticas palestinas continúan divididas, las múltiples violencias que caracterizan al conflicto persisten y escalan periódicamente, y los esfuerzos internacionales para resucitar el proceso de paz generan escasas expectativas. Bajo este trasfondo, las señales de creciente frustración en la población palestina con la ocupación israelí y con el liderazgo político palestino, la ultra-derechización del Gobierno israelí y las escasas expectativas de que iniciativas internacionales reactiven el proceso de paz permiten augurar que el conflicto palestino-israelí seguramente estará en el foco de atención en 2017 no sólo por la coincidencia con un hito histórico, sino también por la posibilidad de nuevos brotes de tensión y violencia.

Tras la operación israelí sobre Gaza en el verano de 2014, el conflicto palestino-israelí registró una nueva escalada de violencia a partir del último trimestre de 2015, principalmente en Cisjordania. La serie de ataques palestinos con armas blancas o atropellos deliberados de ciudadanos israelíes que continuó a lo largo de 2016 fue catalogada como una nueva intifada, aunque de una naturaleza diferente a las dos anteriores. La llamada “intifada de los cuchillos” se ha caracterizado por actos individuales de violencia protagonizados en la mayoría de las ocasiones por jóvenes, incluso menores de edad, con armas poco sofisticadas y en acciones de tipo “lobo solitario”, sin estar vinculadas a grupos armados. Estas ofensivas han sido vinculadas al clima de frustración entre la población palestina por la ocupación y la falta de perspectivas de paz, y han sido consideradas en la práctica como acciones suicidas, ya que las fuerzas israelíes tienen de facto licencia para matar a los presuntos agresores y han actuado en consecuencia, a pesar de que muchos estaban neutralizados y no suponían una amenaza.¹ Así, desde octubre de 2015 y hasta marzo de 2016 una treintena de israelíes, dos extranjeros y más de 200 palestinos y palestinias había muerto en más de 300 incidentes de este tipo, episodios que se fueron reduciendo en los siguientes meses de 2016 en parte por una mayor intervención de las fuerzas de seguridad palestinas. Este tipo de acciones han contado con el apoyo de una parte importante de la opinión pública palestina: 58% en marzo de

2016, según un estudio del Palestinian Centre for Policy and Survey Research.² Este centro de estudios ha identificado un incremento en el respaldo al uso de la violencia entre la opinión pública palestina –40% en 2010, 57% en septiembre de 2015, y 67% en diciembre de 2015– y ha llamado la atención sobre el fenómeno de la llamada “generación Oslo”, un sector de la población joven nacida en la época de la firma del proceso de paz, desencantada con el proceso político, opuesta a la solución de dos Estados y, en el caso de muchos hombres jóvenes, favorables a la vía armada. La frustración de la población palestina se atribuye a múltiples factores, entre ellos –como apunta el analista palestino Khalil Shikaki– a la convicción de que Israel no tiene ninguna intención de poner fin a la ocupación (en parte porque el statu quo no le supone costes), al convencimiento de que la comunidad internacional no está dispuesta a ejercer presión efectiva sobre Israel para que cumpla el derecho internacional, y a la negativa valoración del liderazgo palestino y sus estrategias. Respecto a esto último, según encuestas de septiembre de 2015, y por primera vez desde la creación de la Autoridad Palestina (AP) en 1994, el 51% de la población palestina consultada apostaba por su disolución y dos tercios opinaban que Mahmoud Abbas debía renunciar a la presidencia.

En este sentido, diversas voces han llamado la atención sobre las debilidades institucionales y económicas de la AP y la crisis de legitimidad de su dirigencia. Abbas, que nunca ha tenido el carisma de su predecesor, Yasser Arafat, es criticado por sus políticas hacia Israel, incluyendo la cooperación en seguridad. Aunque su mandato inicial era de cuatro años, lleva 12 años en el poder y pese a su edad (82) y a las recurrentes especulaciones sobre su sucesor, retiene los cargos de presidente de la AP, líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y líder de Fatah. Su gestión es percibida como crecientemente intolerante con la disidencia y es objeto de críticas por corrupción y no rendición de cuentas.³ La población palestina, de hecho, no ha vuelto a votar desde las elecciones de 2006 –en las que venció el grupo islamista Hamas– y las elecciones municipales de octubre de 2016 que podrían haber revertido esta tendencia fueron postergadas *sine die* a última hora por la AP. A esto se suma la ausencia de un liderazgo palestino unificado debido a la crónica división entre Fatah y Hamas, que no han logrado consolidar un acercamiento pese a los numerosos acuerdos de reconciliación anunciados en la última década. El grupo islamista, por su parte, también es objeto de críticas, tiene escaso margen para lidiar con la situación de bloqueo y crisis humanitaria en Gaza y se encuentra en una posición de poder más vulnerable después de que dos de los países de la región en los que se ha apoyado, Egipto y Turquía, adoptaran una política de aproximación y entendimiento con Israel en los últimos años. A este escenario se añade la progresiva derechización del Gobierno israelí, que bajo el liderazgo de Benjamin Netanyahu ha acentuado unas políticas que desde la suscripción de los Acuerdos de Oslo no han hecho más que minar la posible

1. Lev Luis Gringberg, “Political Crisis in Israel: a Military Regime within a Democratic State?”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2016.

2. Khalil Shikaki, *Changing the Status Quo: What Directions for Palestinians?*, Palestinian Center for Policy and Survey Research, mayo de 2016.

3. Khaled Elgindy, *The Palestinian leadership crisis*, Brookings, 5 de enero de 2016.

emergencia de un Estado palestino. Un informe del Cuarteto para Oriente Medio –EEUU, Rusia, ONU y UE– alertó a mediados de 2016 que una de las principales amenazas a la solución de dos Estados era la incesante política de construcción de asentamientos. Desde 1993 las colonias israelíes en los territorios ocupados se han más que duplicado, alcanzando una cifra de 570.000 personas en Cisjordania y Jerusalén. A esto se suma la apropiación unilateral del territorio de Cisjordania –70% del área C ha sido designada de uso exclusivo de Israel– y otras políticas como el muro, los puestos de control, la segregación de la población palestina que profundizan la fragmentación del territorio y hacen prácticamente inviable un Estado palestino. En la campaña electoral que le llevó a la reelección como primer ministro en 2015, Netanyahu aseguró que no permitiría que un Estado palestino viera la luz durante su mandato. Aunque luego se vio obligado a retractarse, su administración se ha mantenido, en la práctica, en esta línea de acción y ha exhibido una mayor radicalización. De hecho, tras el cambio en la composición de la coalición gobernante en mayo de 2016 y la designación como ministro de Defensa del ultraderechista Avigdor Lieberman –líder del partido Yisrael Beitenu (Israel es Nuestro Hogar) y quien en el pasado se ha mostrado partidario de reocupar Gaza–, el Gobierno de Netanyahu ha sido calificado como el más derechista de la historia de Israel. Y sus políticas y discursos lo confirman. A finales de 2016 se estimaba que las demoliciones de casas palestinas se habían duplicado respecto al año anterior y la decisión de impulsar una norma para legalizar retroactivamente 4.000 viviendas construidas en territorios privados palestinos en Cisjordania despertaba una nueva polémica y críticas de la ONU.⁴ Alentado por el triunfo de Donald Trump en EEUU, el ministro Naftali Bennet –líder del partido ultraderechista Jewish Home (Hogar Judío) y partidario de anexionar a Israel la mayor parte de Cisjordania– declaraba a finales de 2016 que la era del Estado palestino estaba acabada y que el nuevo escenario ofrecía una oportunidad única a Israel para repensar todo.

El contexto internacional tampoco ofrece perspectivas alentadoras sobre la posibilidad de reactivar un desacreditado proceso de paz, a pesar de que durante 2016 se pusieron en marcha o se insinuaron diversas iniciativas. Francia promovió un proceso –que ha contado con el apoyo de la UE– basado en la creación de un grupo internacional de apoyo y el impulso a una conferencia internacional para reactivar el diálogo y evitar la defunción de la fórmula de dos Estados. La iniciativa tuvo una buena recepción en el liderazgo palestino, que en los últimos años ha apostado por una estrategia de internacionalización en un intento por reducir la asimetría entre los actores del conflicto, y ha contado con un repetido rechazo por parte del Gobierno israelí, partidario de circunscribir las negociaciones a nivel bilateral. Ante las reticencias de Israel y EEUU, Francia ha ido rebajando sus ambiciones de definir parámetros, mecanismos, un calendario y de que todo quedara plasmado en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. Así, si bien se celebró una reunión internacional en París en junio, en la que participaron 29 países y organizaciones internacionales, el comunicado conjunto reflejó el mínimo común denomina-

do y la segunda edición de la cumbre, que debía celebrarse a finales de 2016, parecía postergarse a 2017. Incluso la advertencia de París de que reconocería a un Estado palestino en caso de fracasar las negociaciones parecía haberse diluido.⁵ El Cuarteto para Oriente Medio, en tanto, alertó sobre la insostenibilidad del statu quo y en julio presentó su primer informe diagnóstico sobre las amenazas a la solución de dos Estados y una decena de recomendaciones. El Gobierno israelí presionó para obtener cambios en el redactado y, pese a las críticas, habría quedado conforme con el resultado ya que el texto no incluye un mandato ni es percibido como un documento vinculante.⁶ Las autoridades palestinas, en cambio, expresaron su decepción y se mostraron más partidarias de la iniciativa francesa. Paralelamente, durante 2016 se informó sobre la intención de Egipto de avanzar su propia propuesta, tras una aproximación entre el régimen de Abdel Fatah al-Sisi e Israel, que se ha concretado también en una cooperación en la lucha contra ISIS en la Península de Sinaí y que ha causado especial preocupación en Hamas.⁷ El plan, que involucraría la adopción de medidas de confianza, ha sido señalado como una iniciativa israelí en la trastienda para contrarrestar las iniciativas internacionales.⁸ Hasta finales de 2016, se especulaba sobre la posibilidad de que el Gobierno de Barack Obama presentase sus propios parámetros para la resolución del conflicto antes del fin de su mandato, en enero de 2017. Pese a ello, la atención estaba centrada en los efectos de la victoria de Trump, celebrada efusivamente por la derecha israelí. Durante la campaña, el magnate lanzó mensajes contradictorios sobre su futura política hacia Oriente Medio, pero hizo declaraciones favorables al Gobierno de Israel al anunciar que reconocería a Jerusalén como su capital y que asumiría una aproximación diferente –menos crítica– a la construcción de asentamientos en los territorios ocupados. Trump también ha sugerido que su yerno Jared Kushner –judío ortodoxo, pro-israelí– podría jugar un papel clave en los esfuerzos para llevar la paz a Oriente Medio y designó a David Friedman, un abogado alineado con las posiciones de la ultraderecha israelí como nuevo embajador en Israel.

Estudios de opinión indicaban, a mediados de 2016, que una ligera mayoría entre la población palestina e israelí –51% y 59%, respectivamente– seguía siendo partidaria de un acuerdo conducente al establecimiento de dos Estados. Paralelamente, sin embargo, hay quienes consideran la opción de reorientar la estrategia hacia un solo Estado binacional, con igualdad de derechos para israelíes y palestinos, ante la evidencia de que las políticas israelíes hacen imposible el establecimiento de un Estado palestino. La evidencia indica, en todo caso, que las tendencias del lado palestino e israelí junto a la crónica falta de voluntad política para impulsar iniciativas de paz sustantivas están configurando un escenario crecientemente preocupante. En este contexto, la coincidencia con los 50 años de la ocupación de Gaza y Cisjordania puede enrarecer aún más el ambiente. La conmemoración sin duda, extremará sensibilidades, generará pugnas de narrativas y volverá a situar en primer plano a un conflicto clave para la región, desplazado del interés mediático en los últimos años en parte a causa de las revueltas y la emergencia de otras crisis.

4. Todos los asentamientos son ilegales según el derecho internacional, pero Israel diferencia entre los autorizados y los que no, según su propia ley.
5. International Crisis Group, *Israel/Palestine: Parameters for a Two State Settlement*, Middle East Report no.172, ICG, 28 de noviembre de 2016.
6. Uri Savir, “EU to push Israel-Palestine peace process as Quartet report flops”, *Al-Monitor*, 17 de julio de 2016.
7. Shlomi Eldar, “What do Palestinians think about Egypt's Peace initiative?”, *Al-Monitor*, 12 de julio de 2016.
8. International Crisis Group, op.cit.

6.9. La retirada de países africanos de la CPI: retroceso en términos de protección de los derechos humanos

La Corte Penal Internacional, el tribunal de justicia internacional de carácter permanente e independiente de la ONU cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer crímenes de genocidio, de guerra, de agresión y de lesa humanidad que escapan a los sistemas de justicia locales, se ha visto sometido a importantes presiones ya antes de su nacimiento en 2002. En los últimos años estas críticas han arrojado en el continente africano entre quienes lo ven como una institución que se ha centrado en perseguir delitos en África en detrimento de otros criminales y conflictos de otras partes del mundo. A pesar del aumento de juicios y la expansión geográfica y temática hacia nuevos tipos de crímenes que está llevando a cabo la CPI en los últimos años, el tribunal se enfrenta a uno de los principales retos desde el inicio de su andadura: tres países africanos, Sudáfrica, Burundi y Gambia, han anunciado su retirada de la Corte.¹ Además, Kenya, Namibia y Uganda, entre otros, sopesan tomar la misma decisión.² La culminación de estos pasos y su efecto dominó puede suponer un debilitamiento de la institución y un retroceso en términos de protección de los derechos humanos en el continente africano y a escala internacional.

Existen numerosas críticas y retos a los que debe hacer frente la CPI, que se agrupan en tres grandes temas, según han señalado diversos autores e instituciones. En primer lugar, la cuestión de credibilidad y eficiencia de la misma institución, evidenciada en 2012 después de la culminación del primer juicio de la CPI contra Thomas Lubanga, el líder de un grupo armado congolés declarado culpable por crímenes de guerra. En sus primeros 10 años de existencia la Corte gastó casi mil millones de dólares y solo resultó un veredicto, aunque las tareas para ponerla en marcha fueron arduas y poco visibles. Sin embargo, en los años siguientes (2012-2016), la Corte ha estado en plena eferescencia. En total, 13 casos se encuentran en diferentes grados de ejecución a finales de 2016. Además, 10 situaciones estaban sometidas a investigación y otras 10 se encontraban en examen preliminar. Existen tres veredictos de culpabilidad pendientes de ejercer reparaciones a las víctimas (el caso de Ahmad al-Faqi al-Mahdi, líder del grupo maliense Ansar Dine, por la destrucción de patrimonio de la humanidad en el conflicto del norte de Malí; el caso de Germain Katanga, líder insurgente congolés por haber cometido crímenes de guerra en el este de RDC; y el caso Thomas Lubanga); un juicio pendiente de apelación (el caso del líder insurgente y político congolés Jean-Pierre Bemba); otros cinco juicios cerrados (cargos retirados al presidente de Kenya, Uhuru Kenyatta; cargos anulados al vicepresidente keniano William Ruto y al periodista Joshua Arap Sang; cargos no confirmados para el líder del JEM, Bahar Idriss Abu Garda, de la región sudanesa de Darfur; la absolución del líder insurgente congolés Mathieu Ngudjolo Chui; y por último, la no confirmación de los cargos contra el rwandés Callixte Mbarushimana, acusado de haber participado en el genocidio de Rwanda); otros cinco juicios en

marcha (el caso del líder del grupo guerrillero JEM, Abdallah Banda; uno de los comandantes del LRA ugandés, Dominic Ongwen; los casos de Côte d'Ivoire relativos al ex presidente Laurent Gbagbo y al líder de la milicia Jeunes Patriotes Ble Goudé; el líder del M23 congolés, Bosco Ntaganda; y el juicio al líder congolés Jean-Pierre Bemba, antes citado). Sin embargo, tal y como ha señalado la presidenta de la CPI, Silvia Fernández de Gurmendi, hace falta acelerar los juicios, que nuevos Estados se conviertan en miembros de la CPI (por ahora, 124 son los Estados parte del Estatuto de Roma) y garantizar el presupuesto (que asciende a 150 millones de dólares en la actualidad), entre otras cuestiones pendientes. En segundo lugar, cabe destacar la cuestión de las expectativas generadas por la Corte en términos de supervisión de la situación de los derechos humanos en el mundo. La CPI se ve sometida a un escrutinio permanente que puede ser motivo de frustración, ya que las expectativas que se esperan de la CPI son altas y es inevitable que se vean afectadas por diferentes cuestiones, como por ejemplo el papel que juega el Consejo de Seguridad de la ONU, las trabas y acuerdos que algunos Estados como EEUU han establecido para evitar que sus ciudadanos sean juzgados en otros países miembros, las limitaciones que impone el presupuesto y los retrasos de las contribuciones de los Estados, las presiones que sufre por parte de Estados y organismos regionales e internacionales en función de sus intereses, entre múltiples aspectos difíciles de lidiar en la arena de las relaciones internacionales.

El tercer gran reto es la cuestión de la legitimidad. La Oficina del Fiscal (OTP) se ha visto sometida a fuertes críticas en lo relativo a la selección de casos, acusada de tener un sesgo hacia el continente africano. A pesar de que la OTP ha iniciado en la actualidad investigaciones preliminares (exámenes, en la jerga de la CPI) para determinar la existencia de pruebas en una decena de países, entre los cuales destacan casos como Afganistán, Colombia, Iraq, Palestina o Ucrania,³ por el momento sólo uno de los 10 casos que está siendo actualmente investigado no corresponde a un país africano. Es el caso de la investigación por crímenes de guerra en Georgia, iniciada en 2016.⁴ El resto corresponden a países africanos: RDC, Uganda, dos casos que afectan a RCA, Sudán (Darfur), Kenya, Libia, Costa de Marfil y Malí. Por el contrario, los casos que han sido rechazados tras los exámenes preliminares corresponden a países no africanos: Venezuela, la República de Corea y Honduras.

Aunque aparentemente las cifras revelan un evidente sesgo, los defensores de la imparcialidad del tribunal argumentan que la mayoría de estas investigaciones han surgido de los propios Estados africanos, por peticiones explícitas o cesiones de jurisdicción, que han visto en la CPI una oportunidad para perseguir a criminales de guerra y buscar una fuente de legitimación interna e internacional a través del respeto por los derechos humanos. Otras han intentado utilizarla para perseguir a adver-

1. Isabel Ferrer, "África rompe con La Haya", *El País*, 26 de octubre de 2016.

2. Kevin Sief, "Gambia is the latest African country deciding to pull out of International Criminal Court", *The Washington Post*, 26 de octubre de 2016.

3. ICC, Preliminary Examinations.

4. Fatou Bensouda, "The Russia-Georgia war: why the ICC is launching war crimes probe", *The Guardian*, 24 de marzo de 2016.

sarios políticos. En otros casos, cuando Estados no miembros como Côte d'Ivoire (en el momento de solicitar la intervención de la CPI) y Ucrania han aceptado la jurisdicción ad hoc de la Corte. Finalmente, solo dos situaciones fueron remitidas al Fiscal por el Consejo de Seguridad de la ONU (Libia y Sudán). Únicamente el caso de Kenya fue iniciado proactivamente por la OTP, y además solo después de que la CPI dictaminara que la acción interna de las autoridades del país era insuficiente.⁵ En paralelo, el rol de los Estados es clave de cara a superar las cuestiones relacionadas con la legitimidad de la CPI, ya que su papel se ve debilitado por el hecho de que solo dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU son miembros de la Corte (Francia y Reino Unido).

El estatuto de la Corte determina que solo los ciudadanos de un Estado parte o los crímenes cometidos en los Estados parte, además de los designados por el Consejo de Seguridad, pueden ser investigados y juzgados por la Corte. Incluso en estos casos, la CPI no puede ejercer su jurisdicción si la justicia nacional está realizando investigaciones creíbles. En consecuencia, el hecho de que EEUU, Rusia y China no sean Estados parte significa que sus ciudadanos no están sujetos a la jurisdicción de la Corte sin la aprobación del Consejo de Seguridad, circunstancia que limita enormemente la acción de la CPI hacia estos países y sus aliados. Un ejemplo de esta situación sería Siria, ya que algunos miembros del Consejo han vetado su remisión a la CPI cuando se están produciendo clamorosos crímenes de guerra y contra la humanidad.⁶ De los 124 miembros de la CPI, la mayoría corresponden a países europeos y latinoamericanos, 34 son africanos (de 54), mientras que la mayoría de países árabes y de Oriente Medio (a excepción de Jordania y Túnez) no son miembros de la Corte, y solo 18 de 50 países asiáticos forman parte. Entre los ausentes destacan China, Iraq, Israel, Libia, India, Irán, EEUU, Pakistán, Rusia⁷ y Turquía, entre otros. Como muestra de la notable influencia de la CPI, el 30 de noviembre de 2016 Rusia también retiró su firma del Estatuto de Roma, un día después de que la CPI publicara un informe en el que clasificaba la anexión rusa de Crimea como una ocupación.

El hecho de que un importante número de conflictos se sitúen en el continente africano y en países miembros de la CPI (susceptibles de ser sometidos a investigación, por tanto), junto al incremento de los conflictos fuera del continente africano, sobre todo en Oriente Medio, con una importante participación de potencias occidentales y en los que podrían estarse cometiendo crímenes de guerra y contra la humanidad, ha visibilizado todavía más este sesgo.⁸ No obstante, tal y como otros autores señalan,⁹ han sido los propios países africanos los que han promovido y facilitado estas investigaciones en el continente, algunas de las más graves de la actualidad. La cuestión que más rechazo ha generado entre los líderes africanos ha sido el intento de juzgar a dos jefes de Estado en activo, el presidente de Kenya, Uhuru Kenyatta, y el de Sudán, Omar

al-Bashir. Las presiones de la CPI para que los Estados parte ejerzan sus obligaciones y capturen a al-Bashir, que se ha desplazado por diversos países africanos y de Oriente Medio con total impunidad, es una cuestión que ha enfrentado a la UA y la CPI, por el hecho de que la UA se ha manifestado reiteradamente en contra de que sus jefes de Estado en activo puedan ser juzgados por el tribunal.¹⁰ En paralelo también se ha generado un clima de tensión en el continente entre los partidarios de la CPI, entre los que destacan países como Nigeria, Senegal o Tanzania, entre otros, y sus detractores. Entre los detractores, diversos países han señalado que la creación de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos haría innecesaria la existencia de la CPI, aunque estos países han determinado que la Corte no podría sentar a ningún presidente en activo.

No obstante, a pesar del anuncio de Sudáfrica, Gambia y Burundi relativo a su retirada de la Corte en octubre de 2016, que activó todas las alarmas, finalmente podría suceder que ninguno se marchara, lo que implicara un balón de oxígeno para la cuestionada CPI. El presidente electo de Gambia, Adama Barrow, que venció al líder autoritario Yahya Jammeh en las elecciones del 1 de diciembre, destacó que seguiría comprometido con la CPI, al contrario que su predecesor, que había denunciado el sesgo africano. Burundi anunció su retirada de la CPI al revelarse el inicio de investigaciones por crímenes cometidos en el país por parte del organismo, al igual que en el caso de Rusia. En paralelo, se ha producido un clamor en Sudáfrica respecto a la posible retirada, y el principal partido de la oposición sudafricana presentó una demanda para bloquear los planes del Gobierno, alegando que sería inconstitucional. Además, muchos activistas africanos, incluidos sudafricanos, han destacado que su retirada podría resultar en un aumento de la impunidad, y la organización The Elders,¹¹ con líderes como Desmond Tutu a la cabeza, han destacado que la decisión de Sudáfrica sería una traición a la lucha por la promoción de la paz y los derechos humanos que encarnó Nelson Mandela.¹² Uno de los argumentos utilizados por Sudáfrica ha sido su compromiso por la construcción de la paz en el continente y el dilema e incluso la incompatibilidad que supone en algunos contextos la defensa de los derechos humanos versus la facilitación de procesos de diálogo con actores responsables de violaciones de los derechos humanos.

La permanencia o retirada de países suponen decisiones políticas que tienen que dirimirse en el ámbito político y ciertamente la retirada de un país de la importancia de Sudáfrica puede suponer un pésimo ejemplo a nivel regional y un retroceso en la protección de los derechos humanos, a la vez que otros países pueden llevar a cabo la dirección contraria, como la incorporación de El Salvador en 2016. El hecho de que estos y otros países le den tanta importancia a las decisiones de la CPI es lo que le acaba dando más sentido a su existencia. La CPI representa la última esperanza para las víctimas de atrocidades y envía el mensaje inequívoco de que nadie está por encima de la ley.

5. Charles C. Jalloh, "Kenya's Dangerous Dance with Impunity", *Jurist*, 18 de agosto de 2009.

6. UN News, "Russia, China block Security Council referral of Syria to International Criminal Court", *UN*, 27 de mayo de 2014.

7. Shaun Walker y Owen Bowcott, "Russia withdraws signature from international criminal court statute", *The Guardian*, 30 de noviembre de 2016.

8. Somini Sengupta, "As 3 African Nations Vow to Exit, International Court Faces Its Own Trial", *The New York Times*, 26 de octubre de 2016.

9. Office of the Prosecutor, "Is the International Criminal Court (ICC) targeting Africa inappropriately?"

10. BBC News, "Omar al-Bashir: ICC urges S Africa to arrest Sudan leader", *BBC*, 14 junio de 2015.

11. The Elders, "The Elders urge all states to commit to universal, impartial International Criminal Court", 26 de octubre de 2016.

12. Somini Sengupta, op. cit.

6.10. Siria y el fracaso en la protección de civiles en contextos de conflicto armado

Coincidiendo con la intensificación de la campaña del Gobierno sirio y sus aliados en el este de Aleppo, un superviviente de la masacre de Srebrenica de 1995 –en la que murieron más de 8.000 musulmanes bosnios– interpelaba a la opinión pública internacional para recordar las promesas que se hicieron entonces respecto a que “nunca más” se permitiría la repetición de este tipo de atrocidades.¹ Sin embargo, dos décadas más tarde, Aleppo y Siria se han convertido en escenario de un conflicto armado caracterizado por brutales niveles de violencia contra la población civil, sistemáticas violaciones a los derechos humanos y continuas vulneraciones del derecho internacional humanitario, en un contexto de total impunidad y ante la indiferencia –si no complicidad– de la comunidad internacional. Con más de medio millón de víctimas mortales desde el inicio del conflicto en 2011 y más de la mitad de la población desplazada dentro y fuera del país a causa de las hostilidades, la guerra de Siria no sólo se ha erigido en la peor crisis humanitaria de en la actualidad. Aunque no es el único caso, Siria también está sentando un simbólico y peligroso precedente sobre el uso de la violencia en los conflictos actuales y ha expuesto de manera descarnada las debilidades del marco internacional para la protección de civiles en contextos de conflicto armado.

En Siria las normas y principios del derecho internacional humanitario (DIH) han sido desafiadas una y otra vez. Diseñadas para limitar los efectos de los conflictos, las llamadas “leyes de la guerra” pretenden regular los métodos y prácticas utilizados en conflictos armados y garantizar la protección de quienes no participan en las hostilidades. La necesaria distinción entre civiles y combatientes a la hora de llevar a cabo las operaciones bélicas es una de las normas más básicas del DIH, que ha sido transgredida de manera flagrante en Siria. En los últimos años, el Gobierno de Bashar al-Assad y sus aliados –responsables de la mayor parte de los abusos cometidos en el marco de la guerra– han sido continuamente denunciados por perpetrar ataques indiscriminados y deliberados contra población civil, a través de ataques aéreos, el uso de barriles bomba e incluso de armas químicas y ofensivas en zonas densamente pobladas, escuelas y mercados. Milicias progubernamentales han perpetrado asesinatos de civiles desarmados, como recientemente en Aleppo o en la emblemática masacre de Houla (2012), donde familias enteras fueron ejecutadas por su vinculación con uno de los grupos armados de la oposición. Grupos armados de la oposición también han sido responsabilizados de la muerte de población civil, ya sea a través de ataques indiscriminados o de acciones que han tenido como objetivo a civiles en represalia por su presunta filiación religiosa o lealtad política, como por ejemplo en las campañas contra comunidades alauitas en Latakia.

Numerosos informes de organismos de la ONU y de ONG internacionales de derechos humanos han denunciado otros múltiples abusos perpetrados a gran escala en Siria, constitutivos de crímenes de guerra y/o contra la humanidad. Las fuerzas gubernamentales han estado involucradas en el asesinato de combatientes y civiles que se encontraban heridos y existen

evidencias de un sistemático uso de torturas y abusos contra miles de personas que se encuentran detenidas en las cárceles del régimen hacinadas en condiciones deplorables. Según una investigación de Amnistía Internacional publicada en 2016, casi 18.000 personas habrían muerto en custodia en centros de detención gubernamentales desde 2011, un promedio de 300 personas cada mes.² Otras miles de personas –más de 65.000, según estimaciones del Observatorio Sirio para los Derechos Humanos– se encontraban desaparecidas, entre ellas opositores, activistas, periodistas, funcionarios y soldados sospechosos de desertión o personas percibidas como no suficientemente leales al Gobierno. Grupos armados opositores también han sido acusados de cometer ejecuciones sumarias, secuestros y torturas, incluyendo ISIS, que ha perpetrado ejecuciones públicas y mutilaciones en las áreas bajo su control en Siria. La violencia sexual también ha sido identificada como un rasgo característico del conflicto, utilizada en ocasiones como forma de tortura contra hombres y mujeres o en forma de esclavitud sexual, como en el caso ISIS. Paralelamente, han continuado los bloqueos a los convoyes de ayuda humanitaria, a pesar de la aprobación en 2015 de una resolución de la ONU (2258) que pretendía servir para sortear estos obstáculos.

En esta línea, a lo largo de 2016 se intensificaron otras dos prácticas bélicas especialmente lesivas para la población civil. Por un lado, los asedios. Según estimaciones de la ONU, a finales de 2016 la cifra de personas viviendo en localidades asediadas en Siria se había más que duplicado, en el marco de una estrategia utilizada principalmente –aunque no exclusivamente– por las fuerzas de Bashar al-Assad. Más de un millón de personas se encontraban viviendo bajo asedio, en situación de aislamiento, falta de alimentos y asistencia sanitaria, de las cuales unas 250.000 se encontraban en la zona este de Aleppo controlada por fuerzas rebeldes hasta la caída de la ciudad a finales de año. El hambre y el bloqueo de suministros básicos, como el agua potable o la electricidad, han sido utilizadas como tácticas de guerra en Siria en violación del derecho internacional. Los efectos en la población civil han sido dramáticos, como ilustró también el caso de Madaya, localidad asediada por fuerzas pro-gubernamentales, donde se registraron severos casos de desnutrición y muertes de habitantes que intentaban huir o acceder a zonas cercanas en busca de alimentos.

Una segunda estrategia que se hizo más recurrente el último año fue el ataque deliberado de infraestructuras de salud y personal médico, mayoritariamente a manos del régimen. En 2014, un informe de Physicians for Human Rights ya advertía que el Gobierno sirio era responsable del 90% de los 150 ataques contra instalaciones de salud en los que habían muerto más de 460 profesionales de la salud y en 2016 Amnistía Internacional denunciaba que Rusia y Damasco estaban utilizando la destrucción de hospitales como parte de una estrategia de guerra, en el marco de su campaña para Aleppo. Según datos de la ONU, entre enero y agosto de 2016 una veintena de hospitales y clínicas fueron destruidos en Aleppo y sus alrededores.

1. Nedžad Avdic, “Aleppo’s people are being slaughtered. Did we learn nothing from Srebrenica?”, *The Guardian*, 13 de diciembre de 2016.

2. Amnesty International, *‘It breaks the human’: Torture, disease and death in Syria’s prisons*, Amnesty International, 18 de agosto de 2016.

3. Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/33/55, 11 de agosto de 2016.

Ninguno de ellos estaba próximo a objetivos militares.³ En este contexto, en mayo de 2016 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2286 que condena de manera contundente los ataques a personal e instalaciones médicas en contextos de conflicto armado y recuerda a las partes en conflicto que están obligadas a respetar el DIH y a garantizar la seguridad y el acceso de personal médico y humanitario porque “incluso las guerras tienen normas”, como apuntó el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon.⁴ La alusión no era válida solo para Siria. La Cruz Roja ha contabilizado 2.400 ataques en los últimos tres años en 11 países. Médicos Sin Fronteras (MSF) ha denunciado continuos ataques a hospitales en Afganistán, RCA, Sudán del Sur, Siria, Ucrania y Yemen, y ha alertado que cuatro de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU están involucrados en coaliciones militares que han sido responsables de este tipo de ataques. En Siria, en todo caso, la resolución no sirvió para disuadir del uso de esta estrategia. Las ofensivas continuaron, incluyendo una que destruyó un convoy y mató a 18 funcionarios de la Media Luna Roja en octubre de 2016.

Siria ha sido escenario de masivas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sentando un peligroso precedente

En este escenario, la guerra en Siria, pero también las dinámicas de violencia en otros contextos, han encendido alertas sobre el riesgo de que después de 150 años de desarrollo del DIH el sistema de protección de civiles en zonas de conflicto se esté desmoronando.⁵ La ONU ha advertido sobre los peligros de “contagio” que tiene el no respetar o minar el DIH y los derechos humanos, al alentar a otros Estados y/o actores armados a seguir esta vía. El problema clave sigue siendo cómo conseguir que las partes se atengan al marco de DIH y derechos humanos, ya sea por convicción o por temor a las consecuencias. En una reflexión sobre Siria, pero aplicable a otros contextos, Carla del Ponte –integrante de la Comisión Internacional de Investigación sobre la guerra en el país– ha insistido en la obligación de influir por parte de las potencias foráneas que tienen ascendencia sobre las partes en conflicto y en la responsabilidad que tienen por continuar con la provisión de armas que han alimentado el ciclo de violencia, ante el evidente riesgo de que sean utilizadas para la comisión de abusos.⁶ En la práctica, sin embargo, las aproximaciones a la crisis siria han estado condicionadas por los intereses dispares de las potencias regionales e internacionales implicadas en la disputa. En un contexto de divisiones y bloqueo en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, eso ha derivado, por ejemplo, en un persistente veto por parte de Rusia y China a que el Gobierno sirio sea condenado por las atrocidades perpetradas y a que el caso de Siria sea investigado en la Corte Penal Internacional.

La situación de Siria también ha puesto en entredicho la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P). Adoptada por la ONU en 2005 con la intención de evitar episodios como el genocidio de Rwanda o la masacre de Srebrenica, la R2P plantea que los Estados son los primeros responsables de la protección de sus ciudadanos en casos de crímenes de guerra, contra la humanidad, genocidios o limpieza étnica pero, en caso de que

los Estados fallen o no estén dispuestos a hacerlo –en parte por la posibilidad de que sean los perpetradores de esta violencia–, la responsabilidad de proteger se transfiere a la comunidad internacional. De uso limitado, se considera que esta doctrina no ha sido aplicada en Siria, en parte como consecuencia de la experiencia libia. En el país norteafricano, una resolución de la ONU que aludía –aunque de manera parcial– a los principios de la R2P y que autorizaba el uso de la fuerza acabó siendo utilizada por una coalición militar occidental para favorecer el cambio de régimen. Sin embargo, los defensores de la R2P recuerdan que la posibilidad de una intervención es la alternativa más extrema de aplicación de la doctrina, que también contempla que la comunidad internacional debe ejercer su deber de protección de civiles a través de medios diplomáticos y humanitarios. En este contexto, cabe destacar que uno de los pocos consensos en el Consejo de Seguridad de la ONU se produjo tras el ataque con armas químicas que causó más de 1.400 víctimas mortales en 2013, una agresión eminentemente

indiscriminada y brutal de la que fue responsabilizado el régimen y que derivó en un plan para la destrucción de sus arsenales químicos. Si bien se llegó a un acuerdo unánime en este tema, no se adoptaron medidas para evitar el impacto del resto de armas convencionales responsables de la mayor parte de víctimas del conflicto. Y pese a las medidas adoptadas, se han vuelto a denunciar episodios de ataques químicos. En este sentido, expertos han subrayado que la ausencia de rendición de cuentas está alentando formas más extremas de violencia y destrucción.⁷ Ante la constatación de que el Consejo de Seguridad de la ONU está fallando no sólo en la aplicación de la R2P y en su deber más básico de promover la paz y seguridad, algunos análisis advierten sobre la agudización de las críticas a las dinámicas del propio Consejo y su arquitectura de poder asimétrico, y subrayan que se han activado algunas iniciativas que buscan fijar un código de conducta para que el veto no pueda ser ejercido en casos de crímenes masivos.

Por último, cabe destacar que el caso de Siria, que en los últimos años se ha convertido en el principal país emisor de población refugiada, también ha dejado en evidencia la erosión del marco de derechos humanos y el no respeto a la convención sobre los refugiados por parte de numerosos Estados suscriptores de este tratado. El ejemplo de Europa, que se ha decantado por respuestas securitarias, la externalización de fronteras y las políticas de devolución, es ilustrativo sobre la situación de extrema vulnerabilidad que enfrenta la población civil que huye de conflictos como el de Siria y de tantos otros. Ante este conjunto de tendencias, se deberían redoblar los esfuerzos para garantizar la protección de civiles de acuerdo a los principios del DIH y de la ley internacional de derechos humanos, insistir en la búsqueda de fórmulas que permitan frenar la violencia, y activar mecanismos de rendición de cuentas para que los crímenes y atrocidades perpetradas en el marco del conflicto armado en Siria, y en otros, no queden en la impunidad.

4. United Nations, *Security Council Adopts Resolution 2286 (2016) Strongly Condemning Attack against Medical Facilities, Personnel in Conflict Situations*, Meetings Coverage, SC/12347, 3 de mayo de 2016.

5. Jan Egeland and Stephen Obrian, “International humanitarian law is unravelling before our eyes”, *The Guardian*, 25 de marzo de 2016.

6. Carla Del Ponte, “The Case of Syria”, *Respecting IHL: Challenges and responses*, IHL, 2015.

7. Simon Adams, *Failure to Protect: Syria and the UN Security Council*, *Global Centre for Responsibility to Protect*, Occasional Paper Series no.5, marzo de 2015.