



Cuadernos de Estrategia 198
Retos diversos a la seguridad.
Una visión desde España

**Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos**

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 198
Retos diversos a la seguridad.
Una visión desde España

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



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

© Autores y editor, 2018

NIPO: 083-18-171-5 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-385-7 (edición papel)

Depósito legal: M-28436-2004

Fecha de edición: noviembre 2018

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

NIPO: 083-18-172-0 (edición libro-e)

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

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

ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Ignacio Fuente Cobo</i>	
Un entorno de seguridad cambiante	9
Los ejes de la geopolítica española	10
Riesgos y amenazas para la seguridad europea	12
Un orden de seguridad en la periferia de Europa. El Este frente al Sur	14
España y la respuesta euroatlántica a los conflictos en el Este	17
El Mediterráneo como área prioritaria de la política de seguridad española	19
La brecha Norte Sur como fuente de preocupación estratégica	21
La gestión de la amenaza yihadista	24
Unas reflexiones finales	27
 Capítulo primero	
Presente y futuro de la seguridad y defensa de la Unión Europea .	31
<i>Ignacio Fuente Cobo y Verónica Domínguez Donaire</i>	
El contexto de seguridad internacional	33
Evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa	37
<i>Antecedentes históricos</i>	37
La Estrategia Global de Seguridad Europea (EUGS)	39
<i>La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)</i>	42
<i>Cláusula solidaridad</i>	49
<i>Pasos hacia la Cooperación Estructurada Permanente</i>	51
<i>La PESCO y la OTAN</i>	52
<i>Las consecuencias del Brexit</i>	55
Las capacidades de la UE	57
La UE y África	61
Conclusiones: ¿Qué puede hacer la UE?	65

Capítulo segundo

El problema de las «maras» y bandas latinas en España	69
<i>Emilio Sánchez de Rojas Díaz</i>	
Introducción: Las «maras» en El Salvador y en España: un problema con dimensiones diferentes	71
España: ¿«maras» o bandas latinas?	71
<i>Las bandas latinas</i>	<i>72</i>
<i>La comunidad latina en España</i>	<i>73</i>
<i>Las principales «bandas latinas» en España</i>	<i>76</i>
«Latin Kings»	84
«Trinitarios»	88
«Dominican don't play»	92
Los «Ñeta»	95
«Forty Two» y «Blood»	98
Independientes	100
La acción policial contra las bandas latinas	101
Actuación contra las bandas latinas en Madrid	102
Actuación contra las bandas latinas en Cataluña	105
<i>Las bandas, un problema de seguridad pública</i>	<i>107</i>
Las «maras» y la escalada de la violencia, un problema de seguridad humana	108
¿Son las «maras» organizaciones criminales transnacionales? La coordinación policial y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada	110
Conclusiones: las «maras» y las bandas latinas en España una visión prospectiva	112

Capítulo tercero

La inmigración irregular: su evolución y prospectiva en España....	115
<i>Francisco Espinosa Navas</i>	
Introducción	117
La evolución de la vigilancia de fronteras y el control de la inmigración irregular	118
<i>Marruecos</i>	<i>123</i>
<i>Mauritania</i>	<i>123</i>
<i>Senegal</i>	<i>124</i>
<i>Malí</i>	<i>125</i>
<i>Argelia</i>	<i>125</i>
<i>Guinea Conakry</i>	<i>126</i>
<i>Níger</i>	<i>126</i>
<i>Libia</i>	<i>127</i>
Las causas de la inmigración, el origen de los inmigrantes y las rutas seguidas hasta Europa	128
<i>Causas de la inmigración</i>	<i>128</i>
<i>Origen de los inmigrantes</i>	<i>131</i>
<i>Las rutas de la inmigración</i>	<i>132</i>
Conclusiones	141

Capítulo cuarto

Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional...	145
<i>Ignacio Fuente Cobo y Anastasia Herranz Lespagnol</i>	
Introducción	147
Marco teórico	148
Desarrollo y seguridad	149
Delimitación geográfica: ¿qué es el Sahel?	154
Estudio de factores	155
El factor geográfico	156
El factor demográfico	158
El factor económico	162
El factor social	166
Las instalaciones sanitarias	171
Las epidemias	172
La educación	173
La seguridad en el Sahel	175
Riesgos y amenazas	176
Los riesgos poblacionales	177
Riesgos y amenazas a nivel estatal	184
Los desastres naturales y el cambio climático	189
El Sahel: oasis de tráfico, terrorismo y conflictos	193
La permeabilidad de las fronteras	194
El crimen organizado	197
El terrorismo	200
Los conflictos	202
Respuestas para fomentar el desarrollo y la seguridad en el Sahel	204
Lo que se ha conseguido hasta ahora	205
Las posibilidades de futuro del Sahel	208
Conclusiones y propuestas: hacia un nivel de vida digno en el Sahel	225

Capítulo quinto

La Antártida 2050: horizontes oscuros	229
<i>Ignacio José García Sánchez</i>	
Introducción: La expresión de la perplejidad	231
El tratado Antártico: el realismo en estado puro	232
Participantes: un escenario cada vez más abarrotado	234
La gobernanza antártica o la pérdida de relevancia	237
La internacionalización del Sistema: el difícil legado del Pasado	239
Reclamantes: un tema pendiente hasta cuándo	240
Regreso al futuro: la vieja geopolítica a los mandos del Sistema	243
Una perspectiva desde el Cono Sur: la proyección natural del continente americano	245
La naturaleza antártica: la geopolítica ante uno de sus grandes desafíos	246
Recursos y demografía: la tormenta perfecta	249
La investigación científica frente a la explotación de recursos. Idealismo versus Realismo. La nueva geopolítica contra la vieja geopolítica	252
No un extraño futuro: la Antártida, la batalla por el séptimo continente	254

	Página
Conclusiones. La relevancia del Tratado: una perspectiva de futuro no muy halagüeña	258
Composición del grupo de trabajo.....	261
Cuadernos de Estrategia	263

Introducción

Ignacio Fuente Cobo

Un entorno de seguridad cambiante

El informe del 2016 del Strategic Survey del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS) al referirse a la seguridad internacional indicaba que «los fundamentos de la geopolítica se han fragmentado tanto en últimos los tiempos que las bases del orden mundial aparecen alarmantemente débiles». Las posibilidades que ofrecen hoy en día actividades como el terrorismo, la delincuencia organizada, o la guerra de la información, actividades que se integran cada vez más entre sí, y todas ellas a su vez con las operaciones convencionales, amplían y potencian el carácter destructor de los conflictos hasta límites insospechados hace solo unas décadas.

El análisis del contexto internacional desde la perspectiva española, presenta un panorama que se caracteriza por las repercusiones derivadas de las llamada Primaveras Árabes, el repliegue estratégico de Estados Unidos, el auge de las nuevas potencias, fundamentalmente China y la India, el declive de Europa y el resurgir del irredentismo ruso. Al mismo tiempo apreciamos como amplias regiones de Europa Oriental, Extremo y Próximo Oriente, Asia Central, norte de África y Sahel, se han convertido en una fuente de inestabilidad permanente producida por los rápidos cambios que en ellas se están produciendo consecuencia de las las competiciones geopolíticas por los liderazgos regionales, las corrientes ideológicas y religiosas, y el auge del nacionalismo.

Aunque resulta improbable que Estados Unidos puedan ser sustituidos por otro poder global, el crecimiento del poder nacional de nuevas potencias emergentes, está configurando un nuevo orden internacional «multipolar», donde ningún Estado tendrá un poder hegemónico. Como indica el informe sobre Riesgos Globales 2018 del Foro Económico Mundial, la intensificación de políticas duras por parte de las potencias está empeorando las relaciones mutuas a nivel global y aumentando la posibilidad de proliferación de conflictos. Los Estados son cada vez más asertivos, y el consenso sobre las reglas diseñadas para gobernar las interacciones internacionales pacíficas se desvanece rápidamente.

Al mismo tiempo, la geopolítica en un proceso imparable, está desplazando el centro de gravedad mundial hacia la región de Asia-Pacífico, donde el auge de China e India, está cambiando el orden internacional y redefiniendo las prioridades estratégicas de las grandes potencias. Es en esta zona y, en grado menor, en otras donde sus intereses, controversias territoriales, competición por recursos críticos, etc. sean claves, donde se dirimirá el futuro del mundo, y donde se cuestiona la supremacía que hasta ahora ha ostentado Estados Unidos como potencia hegemónica.

Los ejes de la geopolítica española

En este contexto internacional, España se presenta como una potencia media que ajusta su actuación en función de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta y de sus compromisos multilaterales, pero también de la necesidad de salvaguardar la paz y la seguridad internacional como la mejor forma de salvaguardar sus intereses nacionales. Desde esta perspectiva, España tiene una visión global de los problemas de seguridad internacional pero adecúa su comportamiento internacional de acuerdo con sus capacidades siguiendo un enfoque regional. Esto significa que, aunque las preocupaciones de seguridad españolas abarcan todo lo que ocurre en el mundo, sus posibilidades de actuar para modificar favorablemente su entorno son limitadas. Eso hace que España deba adecuar el nivel de ambición a las posibilidades reales de satisfacerlo centrándose preferentemente en sus intereses vitales, entendiendo por tales aquellos que de una forma existencial afectan a la seguridad nacional, a la vida de sus ciudadanos, o al normal funcionamiento de las instituciones. Esta visión de la seguridad tiene, por tanto, un carácter más restrictivo pero también más realista y pragmático estableciendo un gradiente de importancia a la hora de asignar prioridades a los intereses de seguridad, dando preferencia a las áreas vecinas, que serán tanto más importantes cuanto más próximas estén a nuestro territorio nacional. Así, aquellos problemas que surgen en lugares como la región del Asia-Pacífico tendrían una menor importancia que aquellos que ocurren en lugares más próximos, como puede ser el Mediterráneo occidental o el Sahel donde España puede jugar un importante papel estabilizador como proveedor de seguridad.

A la hora de explicar el papel que España juega en la escena internacional, es importante destacar el marco de la seguridad española que se articula en dos ejes complementarios. Por una parte, al igual que ocurre con nuestros socios europeos y atlánticos España goza de los privilegios de seguridad que le proporcionan el ser miembro de las más importantes organizaciones regionales existentes en los espacios euro-atlántico y euro-mediterráneo. La principal de estas organizaciones desde la perspectiva de la seguridad es la OTAN que aporta a todos los Estados miembro —dentro de los supuestos contemplados por el artículo V del Tratado de Washington—, unas garantías insuperables de seguridad en cuanto a la defensa de los territorios nacionales situados en el espacio europeo.

Por otra parte, España es socio de la Unión Europea, una organización orientada fundamentalmente a la integración económica de los Estados miembros, pero que desde el Tratado de Maastricht en 1992 y, sobre todo, desde el Tratado de Lisboa en el 2007, ha ido desarrollando el embrión de lo que debe ser una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) propiamente europea. España participa activamente de este proyecto que se encuentra actualmente sometido a un intenso debate, como consecuencia de las crisis producidas por la eventual salida del reino Unido de la Unión Europea, la crisis de los refugiados en el 2015 y el problema de las migraciones, o el terrorismo yihadista.

España se beneficia de una manera significativa de la pertenencia a estas organizaciones que le proporcionan una seguridad suplementaria que no podría obtener por sí misma. La idea de que la seguridad de Europa es indivisible y, por tanto, es responsabilidad de todos, favorece extraordinariamente a nuestro país pero también al resto de nuestros socios y aliados europeos, dado el efecto sinérgico que tiene beneficioso para España, lo que le permite lograr unos altos niveles de seguridad a un costo muy razonable. Pocas veces en la historia como Estado moderno, España ha contado con tantos y tan poderosos aliados como hoy en día, por lo que debería ser un interés nacional prioritario hacer que esta situación se mantenga en el futuro.

Pero España también tiene algunas peculiaridades que la diferencian de otros países europeos y que condicionan su política de seguridad; se trata fundamentalmente de la existencia de territorios de soberanía situados fuera del territorio europeo como son las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que deben considerarse dos enclaves españoles en la costa norte de África y de una serie de islas, islotes y archipiélagos situados en la proximidad de esta costa. Esta peculiaridad propiamente española implica que la defensa de estos territorios de soberanía recae fundamentalmente en las Fuerzas Armadas españolas, sin que puedan asumir el contar para la misma con garantías de seguridad de sus socios y aliados, que vayan más allá del apoyo político.

Desde el punto de vista militar, esto quiere decir que, a diferencia de otros países europeos, las Fuerzas Armadas españolas no pueden especializar-

se en determinadas capacidades en la creencia de que, en caso de ser necesario, las restantes capacidades precisas para la defensa de los territorios de soberanía fuera de Europa serían proporcionadas por los socios y aliados. En este sentido, conceptos derivados del pensamiento doctrinal de la Alianza Atlántica como son los de pooling&sharing o smart defense que han adquirido una gran relevancia desde la cumbre de la OTAN en Chicago el año 2012 como una forma de compartir y optimizar recursos entre los socios, deberían ser contemplados, dadas las singularidades españolas, como conceptos complementarios y no fundamentales de una política española de defensa realista y coherente. Por el contrario, las FF. AA. españolas precisan disponer de una amplia gama de capacidades militares que le permitan dar respuesta en solitario a aquellas amenazas o riesgos para su seguridad no cubiertos por las organizaciones internacionales a las que pertenece.

Riesgos y amenazas para la seguridad europea

Centrándonos en el ámbito de los riesgos y amenazas en el entorno de seguridad europea, España contempla la Europa de la Unión como un espacio estable y razonablemente seguro si se compara con otras regiones geopolíticas; Europa conforma hoy en día un espacio geopolítico único que, desde el final de la Guerra Fría, se ha ido extendiendo hacia el este hasta alcanzar las fronteras de Rusia y que vertebran su seguridad a través de instituciones multilaterales como la Unión Europea o la OTAN.

Sin embargo, aunque Europa sigue siendo un gran espacio de seguridad, su entorno se presenta, no obstante, crecientemente inestable. Desde el final de la Guerra Fría y, especialmente, durante los últimos años han ido apareciendo conflictos muy importantes en el este y en el sur que han alterado sustancialmente las condiciones de seguridad existente en Europa. De esta manera, al analizar el entorno de seguridad europeo con un enfoque geográfico, apreciamos como desde comienzos de la actual década, las fronteras de seguridad se han roto y han surgido grandes brechas en lo que los antiguos romanos llamaban el limes fronterizo europeo, fundamentalmente en tres áreas: en Europa Oriental, en la región Oriente Medio y en el Mediterráneo central prolongándose esta última hacia el Sahel. De esta manera, la confortable situación de seguridad que disfrutaba Europa hace algunos años ha desaparecido y los riesgos y amenazas que se suponían lejanos se encuentran ahora en forma de conflictos o de amenazas activas en las fronteras exteriores produciendo unos efectos, en forma de terrorismo, migración incontrolada, o crimen organizado, que se hacen sentir en el interior de la Unión.

En Europa Oriental, nos encontramos con el «resurgir» de Rusia un país que estaba sometido desde la desaparición de la Unión Soviética a un progresivo declive estratégico, un acontecimiento considerado en la mente de sus diri-

gentes y, principalmente, de su presidente Vladimir Putin como la «mayor tragedia geopolítica» del siglo XX para Rusia. La desaparición de la zona buffer de separación entre las fronteras nacionales de Rusia y las de la OTAN, y la posibilidad de que la Alianza termine desplegando grandes contingentes de tropas en los nuevos Estados recientemente incorporados, es considerada en la percepción rusa como una amenaza directa a su seguridad. Rusia considera una obligación defenderse ante lo que concibe como una amenaza procedente de Occidente, al igual que lo es «proteger» a los eslavos de origen ruso con independencia de su lugar de residencia o de su nacionalidad, incluso el caso de que estos no quisieran ser defendidos.

La desconfianza rusa sobre las intenciones de la OTAN y los procesos de ampliación hacia el Este que han destruido su glacis defensivo, se ha ido convirtiendo en los últimos años en creciente hostilidad, de tal forma que las manifestaciones de sus líderes políticos, y principalmente de su presidente Vladimir Putin, han convertido a la Alianza Atlántica en la principal amenaza para su seguridad.

El resultado es un mayor intervencionismo ruso principalmente en Ucrania, un país que hasta la revolución de la plaza de Maidan en febrero de 2014 parecía abocado a integrarse en las instituciones europeas y que ha quedado neutralizado tras la intervención «híbrida» rusa de 2014, convirtiéndose de facto en una nueva zona de amortiguamiento buffer entre el espacio europeo y el ruso. De esta manera, con la ocupación de Crimea, la guerra en Ucrania y las amenazas veladas a los países de Este de Europa, asistimos actualmente a una pequeña guerra fría de baja intensidad, cuya duración se prevé larga duración y cuyos cuyas consecuencias se traducen en una mayor desestabilización en el Este de Europa.

En el Sur del Mediterráneo asistimos a una profunda decepción por los resultados de las Primaveras Árabes que han producido efectos contrarios a lo que se esperaba cuando comenzaron. Las transformaciones pendientes no han tenido lugar, sino más bien ha ocurrido lo contrario: las tensiones intra e interestatales se han agudizado y han alcanzado en varios países un elevado nivel de violencia. Estados que se consideraban estables han visto descomponerse sus estructuras políticas, económicas y sociales hasta convertirse en fallidos. Libia es un caso paradigmático, pero también lo son Siria, Yemen, o Irak.

Desde una visión española de la seguridad del conjunto del Mediterráneo, se aprecia que, en el entorno geográfico del mundo árabe, se está configurando una nueva realidad geopolítica no muy distinta de la existente anteriormente a las Primaveras Árabes pero con mayores niveles de inestabilidad. Al final, la mayoría de los países de la región de Oriente Medio y norte de África han conseguido conjurar el peligro de la revolución y, aunque sus anteriores líderes hayan desaparecido, los nuevos dirigentes mantienen actitudes y comportamientos políticos análogos.

Incluso en aquellos países donde las fuerzas revolucionarias han tenido éxito, los resultados en cuanto al progreso y democratización de sus sociedades han sido decepcionantes. Siria, Libia, o Irak muestran como procesos transformadores descontrolados terminan por destruir los Estados, hasta convertirlos en un conjunto de estructuras políticas feudales separadas por líneas sectarias en las que predomina el radicalismo y la violencia y son campo abonado para el terrorismo, la marginalización, o el puro odio. Otro tanto podría decirse de Yemen donde la revolución huzí en el norte, parece apuntalar la existencia de un Estado chií dentro de un entorno regional mayoritariamente suní que lo percibe como una amenaza, hasta convertir el país en una tragedia humanitaria. En el Líbano, la situación es todavía más compleja, y las tensiones entre comunidades, tienden a traducirse en conflictos entre regiones y distritos sin que, afortunadamente, hayan alcanzado la categoría de abiertos.

En Irak ocurre lo mismo entre kurdos, árabes suníes y árabes chiíes que viven en áreas geográficas distintas pero que se disputan las zonas limítrofes y cuestiona su papel en un Estado unitario. No obstante, las victorias militares de los últimos tiempos frente al denominado Estado Islámico, o Daesh, han aliviado la situación de seguridad y han proporcionado cierta estabilidad al país sin que ello signifique que hayan quedado resueltos sus problemas estructurales no que se haya eliminado la posibilidad de que la situación derive en un conflicto regional abierto. Incluso países como Egipto, Argelia o Túnez, considerado este último como una excepción democrática en un entorno autoritario, tienen su futuro condicionado por la existencia de unas oposiciones islamistas internas muy fuertes y por los problemas de control de sus fronteras y de satisfacción de las aspiraciones de sus poblaciones.

Junto a las zonas periféricas inmediatas situadas en el sur de Europa, apreciamos que el Sahel se ha convertido en una región de inseguridad permanente, hasta el punto de que su límite sur puede considerarse la frontera más avanzada para la seguridad europea y española. Seguir manteniendo estable el Magreb, reforzar la seguridad del Sahel y pacificar Libia constituyen actualmente los tres grandes desafíos para la seguridad española y definen los fundamentos de actuación estratégica que España debería estar dispuesta a asumir. Los atentados terroristas de Madrid en marzo de 2004 o más recientemente de Barcelona en agosto de 2017 indican que existe una estrecha relación entre los grupos terroristas que se originan o se establecen en estos países y sus efectos criminales en el interior de nuestro territorio.

Un orden de seguridad en la periferia de Europa. El Este frente al Sur

Por tanto Europa se enfrenta a la necesidad de restablecer el orden de seguridad en su periferia y el interrogante que tiene que resolver es el de cómo hacerlo. Es decir, Europa necesita definir una estrategia coherente, realista y

exitosa que, a partir del análisis de los riesgos y evaluación de las amenazas, establezca los objetivos que se quieren alcanzar, la forma de hacerlo y los recursos necesarios para ello. Este debate está ahora mismo abierto en el seno de las organizaciones e instituciones europeas relacionadas con la seguridad y la defensa y también forma parte del debate político interno de los Estados. En este sentido, todos los Estados europeos han ido en los últimos años redefiniendo sus estrategias de seguridad presentándolas en forma de Libros Blancos de la Defensa (Francia, Alemania, Italia) o Estrategias de Seguridad Nacional (Reino Unido, España) y en ellos, plantean sus propias preocupaciones de seguridad y establecen la forma de defender sus propios intereses, empezando por los de seguridad.

En este debate, existen discrepancias importantes entre los socios y aliados sobre la orientación de las preferencias de seguridad europeas hacia el Este, o hacia el Sur o, lo que es lo mismo, sobre donde situar las prioridades de seguridad europeas y, consecuentemente, donde ejercer el esfuerzo principal de la defensa de Europa y asignar recursos. Así, los países del Este entienden que las principales preocupaciones de seguridad deberían dirigirse a la contención de Rusia considerada como la principal amenaza. Por el contrario, para los países como España, los intereses de seguridad están en el sur, fundamentalmente en la región del norte de África que se extiende hasta los límites meridionales del Sahel.

España debe ser consciente de la importancia de este debate y de lo mucho que está en juego en unos momentos en los que las sensibilidades y los intereses de los Estados europeos son muy diferentes y se corre el riesgo de que se conviertan en incompatibles. El planteamiento estratégico español relativo a la seguridad continental debe basarse en la premisa de su disposición a contribuir solidariamente en la defensa de nuestros socios y aliados en el Este de Europa, en el entendimiento de que ellos harán lo mismo respecto a las amenazas que vengan del Sur. En este sentido, la política de seguridad española debería dirigirse a corregir la excesiva inclinación de la seguridad europea hacia el Este, buscando, para ello, una mayor colaboración con sus socios en el sur de Europa que comparten estos mismos planteamientos.

En este sentido, la aparición de acontecimientos de gran impacto geopolítico como han sido las Primaveras Árabes y los conflictos derivados en Siria, Irak o Libia, con sus repercusiones desestabilizantes que se han manifestado en forma de crisis de refugiados o afluencia incontrolada de migrantes, así como la extensión de los atentados terroristas cuyo origen se encuentra en los conflictos de Oriente Medio y el norte de África, pero que se prolongan por Occidente, han beneficiado los planteamientos estratégicos españoles al suponer un cambio de tendencia hacia un cierto reequilibrio de la ecuación de seguridad europea.

El hecho de que estos conflictos estén también afectando de una manera directa a la seguridad de los países del Centro y del Norte de Europa en for-

ma de ataques terroristas o entrada masiva de migrantes, ha modificado, la percepción europea de la seguridad que ha pasado a ser ahora «360°». La necesidad de proyectar estabilidad a la periferia sur de Europa se ha convertido en prioritaria, si bien todavía el desequilibrio en detrimento del Sur entre ambas orientaciones de la seguridad europea, principalmente en el marco de la OTAN, resulta excesivo.

En este sentido, el futuro de la seguridad pasa por reforzar los mecanismos de actuación todavía incipientes existentes en la UE y lograr un mayor compromiso por parte de la Alianza Atlántica hacia los problemas de seguridad existentes en el sur. La nueva Estrategia Global sobre la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada por la alta representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini al Consejo europeo en junio de 2016 constituye un paso importante en la buena dirección al enviar un mensaje de unidad y de proyección en el tiempo en unos momentos en los que Europa se revuelve ante el auge de los populismos, las contradicciones internas y la falta de acción común ante los problemas internacionales. Ello resulta especialmente necesario en unos momentos en los que Estados Unidos, hasta ahora pieza clave de la seguridad europea, está cambiando sus preferencias estratégicas, dirigiéndolas hacia Asia-Pacífico donde el auge de China y otras potencias cuestiona su posición de liderazgo en la escena internacional.

La Unión Europea se encuentra en unas condiciones excepcionales para impulsar la integración en el campo de la seguridad y la defensa, toda vez que la eventual salida del Reino Unido, el país que ha ejercido tradicionalmente de opositor a cualquier avance en este campo, ha despejado la actual situación de bloqueo. En los tiempos del Brexit, de los populismos, del alejamiento estratégico de Estados Unidos y del incremento de las amenazas a la seguridad europea en el Este y en el Sur, la Unión Europea debe reforzarse centrándose en sus propios intereses y en los de sus ciudadanos, y debe estar dispuesta a jugar un papel pragmático y activo en la escena internacional, incluso de liderazgo en aspectos tales como la seguridad regional, la estabilización del norte de África, o la gestión de las migraciones.

Algunos pasos concretos que se han efectuado en los últimos tiempos van en la buena dirección de aumentar la cooperación intraeuropea en materia de seguridad y defensa con algunas medidas tan significativas como la creación de un fondo europeo de la defensa dirigido a reforzar las capacidades comunes, la armonización de los procesos de planeamiento de las defensas de sus socios, o la identificación de los requerimiento militares que deben ser prioritarios para todos ellos. Estos avances eran hasta hace poco tiempo, simplemente impensables.

Aunque todavía es prematuro para indicar cómo terminará el debate sobre el futuro de la seguridad europea, España debería potenciar las medidas que favorezcan que la Unión Europea implemente gradualmente los meca-

nismos de cooperación que permiten a aquellos países que así lo desean avanzar más rápidamente en el proceso de la integración. En el ámbito de la seguridad, este mecanismo que se conoce como «Cooperación Estructurada Permanente», implica que la Unión Europea podría utilizar para sus operaciones futuras aquellas estructuras permanentes de carácter multinacional actualmente existentes. Un ejemplo de hacia dónde apunta futuro, sería por ejemplo, el empleo actual del Cuerpo de Ejército europeo con base en Estrasburgo, en el que España es uno de los principales países contribuyentes, en operaciones en África.

El objetivo final debe ser la estabilización de las regiones periféricas de Europa. Como indica la Estrategia Global sobre la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de junio de 2016, no se trata de «promover un conjunto de países bien gobernados» tal y como recogía la anterior estrategia de 2003, sino de reforzar la resiliencia de los Estados y de sus sociedades, de incrementar su capacidad de intervención en su periferia y de hacerlo apoyándose preferentemente en los actores locales. Es decir, se trata de definir un nivel de ambición realista y creíble que permita crear un entorno de seguridad en la periferia suficientemente estable.

España y la respuesta euroatlántica a los conflictos en el Este

La estrategia de la OTAN tal y como se ha puesto de manifiesto en las últimas cumbres de Gales (2019), Varsovia (2016) y Bruselas (2018), está fuertemente condicionada por el temor de la Alianza y, principalmente, de los Estados fronterizos con Rusia, a que la ocupación de Crimea y la intervención en Ucrania hayan sentado un precedente para actuaciones análogas en otros Estados europeos. En este sentido, el conflicto de Ucrania ha obligado a la OTAN a reaccionar diseñando una estrategia de contención de Rusia en el Este para evitar que estos acontecimientos se puedan repetir en el futuro en otros países europeos pertenecientes a la Alianza.

Se trata de una estrategia de respuesta que define inequívocamente el umbral de tolerancia a partir del cual, cualquier ataque híbrido o convencional contra un Estado miembro, pasa a ser considerado una de las contingencias contempladas en el artículo V del Tratado de Washington. Es decir, se busca evitar situaciones en las que se empleen fuerzas militares «híbridas» de «hombrecillos verdes» sin divisas y, por tanto, sin adscripción nacional, con la excusa de «proteger» a sus minorías étnicas para intervenir en terceros países.

La respuesta aliada ha venido aprobada en dos importantes cumbres atlánticas: la celebrada en Gales en el 2014 y la que tuvo lugar en Varsovia en el verano de 2016 en las que se puso en marcha una estrategia de compensación anti-híbrida de aplicación en el oriente de Europa, orientada a contener cualquier expansión rusa, sin detrimento de la necesaria solidaridad aliada.

En la primera de estas cumbres de la OTAN, en Gales en septiembre de 2014 se decidió crear una Fuerza de Respuesta Rápida (VJTF) capaz de desplegar en cuarenta y ocho horas en cualquier lugar del territorio atlántico. A ello debería añadirse la instalación de cuarteles generales de operaciones en los países bálticos, Polonia, Rumania y Bulgaria y el refuerzo de la policía aérea en los países bálticos. La voluntad de países como España, de jugar un papel relevante en esta fuerza, indica una mayor disposición de asumir una responsabilidad creciente en la defensa de sus aliados de Europa Oriental. España ha contribuido poderosamente a estas iniciativas desde el principio a estas iniciativas desplegando tropas y medios aéreos en los países bálticos y liderando la primera rotación de la fuerza de muy alta disponibilidad OTAN (VJTF) en el año 2015. Y sigue haciéndolo con el despliegue de un contingente acorazado en la república báltica de Letonia.

Por otra parte, se ha reforzado el compromiso de los países aliados de incrementar los gastos de defensa hasta el 2% del PIB durante la próxima década. No obstante, existen serias dudas sobre la fiabilidad de este compromiso dado que ya se ha incumplido en el pasado, si bien la realidad es que en los últimos años los Estados europeos están, con mayor o menos intensidad, elevando sus presupuestos de defensa, un fenómeno muy evidente en el Este de Europa y menos en el Centro y en el Sur.

De esta manera, la OTAN está mandando una señal clara en una doble dirección. Por una parte, la Alianza mantiene la garantía en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado de Washington, de manera que una agresión a un Estado miembro, por muy híbrida o convencional que esta sea, será considerada un ataque a todos. Por otra parte, se ha enviado un aviso inequívoco a Rusia de que los países bálticos y Polonia no son Ucrania.

No obstante, el éxito de esta estrategia diseñada para escenarios híbridos y convencionales, no anula la posibilidad de que una Rusia que se sienta perdedora, pueda recurrir a las armas nucleares. No hay garantía de que la lógica de la disuasión sobreviva a los resultados de una escalada convencional si Rusia creyera que su respuesta racional a la superioridad convencional y tecnológica aliada, debería ser nuclear. Ello indica el riesgo de la peligrosa partida que se está jugando ahora mismo en el Este de Europa y que, desde España, un país que tiene escasas controversias con Rusia, se ve con preocupación. La visión española debería favorecer llegar a acuerdos con Rusia que garanticen la estabilidad este de Europa y eviten la escalada. Al fin y al cabo, con un producto interior bruto inferior al de Italia y con una demografía decreciente, Rusia es una potencia en declive y debería ser factible alcanzar acuerdos razonables con ella. El único elemento del poder nacional que hace presentarse a Rusia con una gran potencia en el orden internacional es su capacidad militar y la decidida voluntad de sus autoridades, empezando por su presidente Putin, de intervenir internacionalmente con vistas a recuperar su estatus perdido. En todo caso, una Rusia compite desventajosamente con

China por el liderazgo regional en Asia-Pacífico, podría estar interesada en mantener unas relaciones de cooperación, incluso una alianza estratégica, con sus vecinos europeos que le permita compensar el creciente poderío de China en Asia.

La lógica estratégica de la OTAN de estacionar con carácter permanente fuerzas de combate significativas en los Estados aliados del Este de Europa y mantener permanentemente activado una fuerza de intervención para evitar sorpresas estratégicas debería ser suficiente para contener a Rusia. No hay necesidad de modificar la tradicional política nuclear aliada de los tres noes: «no hay intención, no hay plan, y no hay razón para emplazar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros». Los arsenales actualmente existentes en Europa serían suficientes para mantener el equilibrio nuclear y evitar caer en la trampa del «dilema de la seguridad» que conduce a la escalada y, en última instancia, a la guerra.

Junto con Rusia, la cumbre aliada de Varsovia de 2016 de la OTAN ha adoptado algunas medidas orientadas al Sur en un intento de definir una seguridad «360°». Estas serían la creación de una operación naval aliada en el Mediterráneo para luchar contra las mafias migratorias, la disposición aliada a participar en la reconstrucción de las FF. AA. iraquíes una vez termine el conflicto, el mantenimiento de la misión de la OTAN en Afganistán, o la creación de un Centro de Fusión de Inteligencia en Túnez, en una importante apuesta por los procesos de democratización en el norte de África. No obstante, desde la perspectiva española, el balance global sobre las medidas que ha ido adoptando la OTAN en los últimos años para reforzar la seguridad euroatlántica siguen mostrando una fuerte inclinación de la balanza de la seguridad europea hacia el este, a pesar de los esfuerzos reequilibradores adoptados en Varsovia.

En definitiva, los intereses de España pasan por que la OTAN con su visión o 360° convierta su pretensión de proyectar estabilidad en una estrategia ambiciosa que no se limite a apoyar a los países limítrofes a la hora de hacer frente a sus problemas de seguridad, sino también de actuar de una manera integral, coherente y equilibrada con vistas a resolver los conflictos activos que existen en su periferia y que constituyen una amenaza permanente para la seguridad europea.

El Mediterráneo como área prioritaria de la política de seguridad española

En lo que se refiere al Mediterráneo, esta región constituye desde el punto de vista de la seguridad la principal área de interés estratégico para España. España entiende el Mediterráneo como un espacio ampliado que se ha alargado hasta Oriente Medio y se ha extendido hacia el sur hasta alcanzar el golfo de Guinea. La explicación de esta ampliación, la encontramos siguiendo un doble razonamiento.

Por una parte, los intereses de España se prolongan más allá de los límites geográficos inmediatos de este mar. Se trata de una visión de la seguridad en la que se contempla un Islam militante ha superado en África, la barrera del desierto y se extiende con fuerza creciente por el Sahel y el África subsahariana. Por otra parte, y de una manera creciente, los problemas de las zonas adyacentes al Mediterráneo, tienen un gran impacto en la seguridad regional y Europea. Las guerras endémicas, las migraciones humanas, el crimen organizado o el terrorismo yihadista han dejado de ser problemas contenidos en las áreas donde se producen, y afectan cada vez con mayor intensidad al conjunto del espacio mediterráneo.

Dentro de este extenso espacio, las áreas de interés para España españolas se centran en cuatro zonas prioritarias: el Magreb, el Sahel, el Cuerno de África y la región del golfo de Guinea. Estas zonas sensibles, principalmente el Magreb y el Sahel, deben considerarse «zonas vitales», entendiendo como tales aquellas en las que todos los problemas de seguridad que ocurren dentro de las mismas afectan de una manera directa a España. Por ello, resulta crítico mantener la frontera del Sur segura, lo que convierte a países como Argelia y Marruecos en socios estratégicos indispensables. Las relaciones de cooperación que se mantienen simultánea e independientemente con ambos Estados, dada la rivalidad regional que existe entre ellos, ha favorecido el que, hoy por hoy, el Mediterráneo occidental se mantenga relativamente estable, a diferencia de lo que ocurre en el Mediterráneo central y oriental. En este sentido, podemos afirmar que España se encuentra en una situación geográfica relativamente confortable al estar en el «rincón bueno» del Mediterráneo, lejos de Rusia, pero también de Oriente Medio y lo suficientemente alejado de Libia para que sus problemas no le afecten con la misma intensidad que otros socios como Italia.

No obstante, se trata de una frontera sur extraordinariamente frágil, en la que, la situación de seguridad puede cambiar rápidamente e impredeciblemente como ya hubo ocasión de comprobar durante la «crisis de los cayucos» en la primera década del siglo cuando más de 30.000 migrantes africanos se desplazaron desde los puertos de África occidental hasta las costas canarias en el breve espacio del verano del 2006.

Uno de los grandes problemas que presenta la región del norte de África y Oriente Medio es su alto índice de conflictividad, a pesar de su tendencia decreciente en los últimos años, de manera que los conflictos se concentran cada vez más en los Estados situados en el arco de inestabilidad que atraviesa el continente africano de oeste a este y que se extiende desde Malí y el golfo de Guinea, a través de Libia, hasta Egipto y la península del Sinaí prolongándose por Oriente Medio hasta Afganistán. Es esta región la que cuenta con los Estados con mayor índice de fragilidad del mundo entendiendo el mismo como la incapacidad del Estado para ejercer el control físico del territorio o del monopolio del uso de la fuerza, así como para

proporcionar servicios públicos básicos, o interaccionar con otros Estados de la comunidad internacional. Desde la perspectiva de la seguridad, la preocupación para Europa y España es que estos conflictos no se restrinjan al ámbito regional, sino que el fenómeno de la globalización hace que alcancen regiones que, hasta épocas recientes, se creían inmunes dada la lejanía geográfica.

En estas áreas, y a diferencia de otras regiones donde los intereses de seguridad son más limitados o donde existen actores más relevantes, España puede jugar un papel importante e, incluso, de liderazgo siguiendo una estrategia coherente y realista en la que se favorezca la estabilización basada en una adecuada combinación de seguridad y desarrollo. El objetivo debe estar coordinado con nuestros socios europeos y norteafricanos y su finalidad sería el de evitar que los problemas regionales afectaran de una forma existencial a nuestra forma de vida, o a la seguridad de nuestros ciudadanos.

En definitiva, la ecuación de seguridad española podría formularse en términos sencillos de la siguiente forma: cuanto más estables y seguros sean los países del Sur, más lo será España y cuanto más atención presten las instituciones políticas y de seguridad aliadas y europeas hacia los problemas del Sur, más se favorecerán los intereses estratégicos españoles. Consecuentemente, todas las medidas e iniciativas regionales que contribuyan a ello, actúan en beneficio de los intereses de seguridad españoles al menos con la misma intensidad con que lo hacen para los países del Centro, Norte las medidas adoptadas en relación al Este de Europa.

La brecha Norte Sur como fuente de preocupación estratégica

Frente a una Unión Europea que continúa siendo estable, próspera y pacífica, nos encontramos con una orilla Sur del Mediterráneo altamente conflictiva donde las situaciones de crisis se suceden unas a otras y las guerras se perpetúan en el tiempo sin que se contemplen su solución en plazos razonables. Esta situación contradictoria entre ambas orillas, se acrecienta si nos atenemos a los dos factores que mejor contribuyen a explicar las causas profundas de las desigualdades entre ambos espacios geopolíticos.

Por una parte, se encuentra la economía que indica que el Mediterráneo se ha convertido en la mayor barrera geoeconómica del mundo. De esta manera, mientras la renta per cápita media en Europa estaba en el 2016 en los 29.176 €, en los países del Magreb en la orilla sur se encuentra en los 3.276 €, es decir, casi una proporción de uno a diez, lo que se traduce en un importante incentivo de su población, especialmente los más jóvenes, a emigrar hacia el norte. Al mismo tiempo, existe una brecha en cuanto a los niveles de riqueza de los países del norte de África y los países del Sahel y de África central y occidental en una relación próxima de 1 a 7, que aumentaría hasta una proporción uno a diez en el caso de Níger (cuya renta per cápita tan solo

alcanza los 324 euros) lo que ayudaría explicar por qué Argelia o Marruecos se han ido convirtiendo progresivamente en países de asentamiento de inmigrantes. Además, el endurecimiento de las medidas de control de las fronteras y la reducción de las oportunidades de empleo producidas por la crisis financiera europea ha favorecido que un número creciente de migrantes, que normalmente hubieran utilizado el norte de África como una vía para entrar en Europa, se hayan visto obligados a quedarse en ciudades como Rabat, Túnez, o Trípoli. Ello está produciendo importantes tensiones sociales en estos países lo que acentúa su fragilidad.

Más importante es todavía la brecha de natalidad, en unas circunstancias en las que África se ha convertido en el verdadero pulmón demográfico del mundo. En los próximos años, África se convertirá en el segundo continente más poblado del mundo aproximándose a Asia con una población que pasará de 1.186 millones en 2015 a 2.478 millones en 2050 hasta llegar a los 4.387 millones en 2100. De esta manera, una decena de naciones del África subsahariana multiplicarán por cinco o más su población y, con ello, su demanda de agua, alimentos y energía, convirtiéndose en verdaderas «bombas demográficas». De no modificarse radicalmente las tendencias demográficas en el corto plazo, algo que parece improbable, más de la mitad de crecimiento global de la población hasta el año 2050 tendrá lugar en África, lo que se traducirá en 1.300 millones más de personas, con Nigeria y Etiopía como países donde se concentrará la mayor parte del crecimiento.

De ahí que, a esta región del África oriental, central y occidental se la pueda considerar, junto con países como Afganistán que siguen un proceso parecido y que también son un factor cuantitativo importante en el fenómeno migratorio hacia Europa, la principal región emisora de emigrantes. Aunque las migraciones por sí mismas no son un problema de seguridad, las migraciones masivas sí lo son y su gestión basada en la solidaridad pero también en el realismo constituye una de las líneas de acción fundamentales de cualquier estrategia europea y española. Esta percepción se recoge en documentos públicos españoles, como la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, cuando al referirse a los flujos migratorios irregulares los interpreta en términos de seguridad al afirmar que: «Aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad».

Pero además, los efectos directos de la combinación de demografía galopante y crecimiento económico insuficiente se traducen en el continente africano en forma de conflictos por los recursos, movimientos internos masivos, megaciudades ingobernables como El Cairo, Lagos, o Nairobi que superaran los 30 millones de habitantes con una fuerte carencia de servicios básicos para gran parte de la población que las habita, refugiados y desplazados internos, pobreza, radicalización y fanatismo. Todo ello son causas estruc-

turales de conflictividad en África, una región que genera más de la mitad de los conflictos armados a pesar de contar solo con el 16% de la población mundial.

En este sentido, la demografía actúa siguiendo la lógica de las leyes de la física. A medida que aumenta la presión demográfica en un determinado país o en una región, sin que vaya acompañada de un crecimiento económico equivalente, también aumenta, *ceteris paribus*, la inseguridad de las poblaciones, en especial la inseguridad alimenticia, con respecto a las regiones vecinas, lo que se traduce en una mayor fragilidad del país y, por tanto, en una mayor predisposición de las personas a emigrar. De esta manera, solo una inversión del crecimiento demográfico o una mejora sustancial de la economía, son capaces de revertir este proceso. En esta ecuación, la conflictividad endémica del continente africano derivada de procesos internos, o motivada por causas externas, actúa como un multiplicador de las migraciones.

Aunque gran parte de los movimientos migratorios derivados de la combinación de crecimiento demográfico excesivo y desarrollo insuficiente, que se ven acentuados por los conflictos, tienen un carácter intrarregional, la enorme brecha económica y de seguridad existente, así como las mayores posibilidades de desarrollo humano y de ejercicio de las libertades personales, junto con la proximidad geográfica, hacen que Europa continúe siendo el principal polo de atracción para la migración africana. Este fenómeno se mantendrá en tanto en cuanto no se corrijan sus causas y se alcance el punto de equilibrio en que la oferta y la demanda de mano de obra se ajusten en un nivel en el que no exista incentivo suficiente para que los potenciales migrantes viajen a Europa. Pero, incluso en el caso de que las tasas de natalidad africanas se moderen, o caigan a niveles europeos, habrá que esperar a finales de siglo antes de que el mercado africano absorba los incrementos de población previstos en las próximas décadas.

Si la población crece a ritmos muy fuertes, aunque la economía crezca, la pobreza no se reduce, por lo que la presión migratoria hacia regiones más prósperas, preferentemente Europa, se acelera, en tanto no se llegue a una situación de equilibrio. Si añadimos el hecho de que África cuenta desde hace varias décadas con los Estados con mayor índice de fragilidad del mundo, incapaces de ejercer el control físico del territorio o el monopolio del uso de la fuerza, así como de proporcionar servicios públicos básicos para el desarrollo de las personas y de las sociedades, la predisposición del continente al fenómeno migratorio previsiblemente tenderá a incrementarse en los próximos años en el espacio euromediterráneo.

No estamos seguros de ser capaces de proporcionar las respuestas adecuadas que eviten que las tensiones sociales internas e interestatales que se están produciendo en el interior de las sociedades europeas derivadas del fenómeno migratorio desde la periferia de Europa se agudicen. En cualquier

caso, no hay excesivo margen para el optimismo si contemplamos la respuesta europea ante fenómenos como la crisis de los refugiados de verano de 2015, cuando las opiniones públicas de países en el centro y norte de Europa, qué hasta entonces habían considerado los problemas originados en la ribera sur del Mediterráneo como elementos menores de sus políticas de seguridad, se vieron afectados por el elevado número de refugiados e inmigrantes.

La incertidumbre ante cómo abordar este fenómeno y, sobre todo, el temor a que elementos terroristas pudieran esconderse entre ellos, o utilizar sus mismas rutas, para llegar a territorio europeo, hizo que las opiniones públicas de estos países incrementaran las demandas a sus gobiernos de acciones enérgicas para resolver lo que se percibió como un problema de seguridad. La insuficiente respuesta europea, desde entonces, está produciendo como efecto derivado una modificación en la percepción de la seguridad de las sociedades, hasta el punto de que un número creciente de ellas haya optado por sustituir a sus gobiernos por otros con planteamientos migratorios mucho más severos.

La generalización de estos planteamientos y suspensión por todo el territorio de la unión puede poner en peligro los fundamentos tradicionales de la construcción europea basada en la cohesión y la solidaridad entre los socios. El cuestionamiento de estos principios y sus efectos sobre integración europea van en contra de los intereses de España que apuesta por el fortalecimiento de las instituciones europeas como elemento esencial de su política de seguridad y como la mejor manera de garantizar sus intereses.

En definitiva, la compleja relación que existe entre migración y desarrollo exige buscar respuestas que permitan gestionar los flujos haciéndolos regulares, seguros y ordenados de manera que se puedan evitar sus peores efectos y aprovechar sus beneficios potenciales tanto para los países receptores, como para los emisores. En una España abocada a la decadencia demográfica resulta imprescindible corregir los prejuicios sobre la migración e integrar la movilidad humana en el marco del desarrollo del país y de la sostenibilidad de su forma de vida, de manera que se puedan minimizar los riesgos y maximizar las oportunidades que las migraciones suponen para los países y para las personas en origen y en destino.

La gestión de la amenaza yihadista

Si nos referimos al problema del terrorismo yihadista, considerado la principal amenaza para la seguridad española, observamos como los grupos terroristas tienen un acentuado carácter oportunista para aprovechar circunstancias favorables que les permitan avanzar sus posiciones. Así, si en el pasado fue la intervención soviética en Afganistán la que propició la aparición de la primera generación de yihadistas e, igualmente pode-

mos identificar en la invasión norteamericana de Irak los orígenes de movimientos como el llamado Estado Islámico o Daesh o la proliferación de franquicias yihadistas de Al Qaeda por otras regiones en Asia y África, han sido las Primaveras Árabes las que han convertido al yihadismo en una amenaza existencial para la forma de vida y los valores europeos, por lo que resulta imprescindible combatirlo si se quiere mantener los estándares de seguridad de las sociedades europeas y garantizar la supervivencia de su sistema de libertades.

En este sentido, observamos como la actuación de la comunidad internacional y las intervenciones exteriores de los últimos años en Irak y Siria ha reducido el peligro yihadista en los territorios en los que parecía haberse consolidado. Ello no quiere decir que el peligro haya desaparecido ni que lo vaya a hacer en un plazo breve de tiempo, pero sí que es posible lograr reducir su nivel de violencia por debajo del umbral en el que supone una amenaza existencia para la supervivencia de nuestra sociedad o el normal funcionamiento de nuestras instituciones. Podemos decir que, al igual que ocurrió en el pasado, el tiempo corre en contra de los movimiento yihadistas que necesitan alteraciones geopolíticas importantes —como ocurrió con la invasión de Afganistán por la Unión Soviética en 1989, o con las Primaveras Árabes en el 2011— para surgir y prosperar. Si no se producen las mismas, lo lógica estratégica indica que, a semejanza de los terrorismos internos europeos de las pasadas décadas, poco a poco vayan languideciendo hasta convertirse en fenómenos que siguen siendo violentos y peligrosos pero que han perdido su capacidad de transformarse en una amenaza existencial para nuestra sociedad.

Así, en Libia la capacidad operativa del Daesh ha sido seriamente dañada con la toma de Sirte a finales del 2016, y en Irak y Siria las operaciones militares principales contra el Daesh van llegando lentamente a su fin con la caída de Aleppo, Raqqa y Deir ez Zor en Siria, y de Faluya y Mosul en Irak, con lo que la ficción de un Estado islámico como una estructura política asociada a un territorio ha quedado profundamente dañada así como lo ha hecho su capacidad de atracción de los sectores de la población musulmana más sensibles a su mensaje. Es por ello, por lo que estamos apreciando un cambio de estrategia desde la territorialidad a un mayor énfasis en las acciones externas principalmente en Occidente buscando lograr un impacto estratégico, como serían los casos de los atentados en París, Bruselas, Berlín o Barcelona.

También estaríamos asistiendo a la conversión en Oriente Medio de los grupos asociados al Daesh en algo parecido a una guerrilla territorial, de manera análoga a como ocurrió en Irak durante los años de la intervención americana en la segunda mitad de la primera década de este siglo. Se trataría de garantizar su supervivencia y recuperarse de la derrota en espera de nuevas oportunidades geopolíticas. Al mismo tiempo, una Al Qaeda revitalizada estaría expandiéndose por el Sahel a través del control y la fusión de los grupos yihadistas allí existentes, con el peligro que supone que esta

región pueda convertirse en la nueva zona de oportunidad para el yihadismo internacional.

En esta región sobrevive desde finales de la pasada década Al Qaeda en el Magreb Islámico una filial muy activa del grupo Al Qaeda, al que habría que añadir una pléyade de organizaciones terroristas de carácter local con fuertes componentes étnicos o religiosos. El resultado es la transformación del Sahel en una región permanentemente inestable, donde las organizaciones extremistas interactúan en grado y forma diversa con las organizaciones criminales, las milicias de carácter étnico, los grupos armados creando un entorno de inseguridad que dificulta la acción de control de los gobiernos sobre su territorio, al tiempo que facilita la expansión del mensaje yihadista y de la insurgencia armada.

Una situación especialmente preocupante desde la visión española de la seguridad es Libia, un país actualmente dividido en dos semiestados enfrentados con dos parlamentos (Trípoli y Tobruk), dos ejércitos y más de trescientas milicias que luchan por intereses tribales o locales. La ausencia de un gobierno eficaz y la falta de cultura política en un país donde no existe alternancia política entre partidos sometidos a lealtades tribales y donde las instituciones representativas de carácter nacional son extremadamente débiles, ha beneficiado a las milicias evitando que las instituciones funcionen y provean de servicios públicos básicos a la población. Libia se ha convertido en un estado fallido sujeto a una guerra civil de baja intensidad que puede durar años, incluso décadas, dada la «cronificación» de la guerra civil en la que ninguna de las partes en conflicto cuenta con la suficiente capacidad para imponerse militarmente. La situación de inestabilidad derivada de la existencia de un conflicto de baja intensidad agravada por la proliferación del crimen organizado y de la violencia yihadista hace que Libia constituya la principal preocupación de seguridad para los países del sur de Europa, incluida España, si bien la derrota del Daesh en diciembre del 2016, un grupo terrorista que llegó a dominar más de 200 km de costa en el golfo de Sidra, incluida su capital Sirte, por la acción de una coalición de milicias procedentes de la ciudad de Misrata al oeste del país, ha aliviado parcialmente la situación sobre el terreno.

Aquí también la solución pasaría por un gran acuerdo entre todas las partes lo que exigiría la unificación de las estructuras del Estado y, sobre todo, el desarme de las milicias. Es improbable que esto vaya a ocurrir en el corto plazo al menos mientras los recursos del principal país petrolífero de África sigan alimentando a todas las partes, lo que condena a Libia a seguir siendo un Estado descompuesto en el que las mafias asociadas al tráfico de seres humanos cuentan con un terreno abonado para hacer prosperar sus actividades criminales.

Aunque en los últimos tiempos, las organizaciones terroristas y los grupos criminales vienen siendo sometidos a una presión creciente como

consecuencia de las intervenciones militares y de una mayor cooperación internacional, lo que se ha traducido en pérdidas materiales significativas y en una disminución importante de los territorios que controlan, estos grupos han demostrado una gran resiliencia en circunstancias adversas, siendo capaces de sobrevivir a los ataques militares de los gobiernos locales y potencias exteriores, incluso de prosperar. Actualmente sus estructuras operativas continúan activas y su actividad parece llamada a incrementarse en los próximos tiempos en nuevos espacios y adoptando nuevas modalidades al haber quedado seriamente dañadas sus capacidades de actuación en los escenarios de Oriente Medio donde ha sido duramente combatido.

Unas reflexiones finales

Las tendencias en la seguridad internacional para los próximos años indican que, más que a amenazas individuales claramente identificadas, España tendrá que hacer frente a un amplio abanico de riesgos producidos por la emergencia de nuevas potencias con ambición global, la competición por los recursos, la aparición de nuevos actores no estatales, el mayor acceso a las tecnologías, las tensiones nacionalistas, o las perturbaciones ocasionadas por la pertenencia a un sistema de seguridad global e interdependiente, donde la unipolaridad característica de las últimas décadas está siendo rápidamente sustituida por un orden multipolar, donde las potencias tradicionales y las emergentes compiten o se alían en función de sus intereses.

Por otra parte, los conflictos de baja intensidad seguirán siendo la tónica dominante durante las próximas décadas, extendiéndose por la periferia de seguridad europea y española y revestirán todas las formas posibles en cuanto a la duración de los mismos, su extensión geográfica, la intensidad de las operaciones, o la motivación ideológica de los adversarios y su capacidad de modificar el comportamiento de nuestras sociedades. No obstante, los crecientes gastos militares de países como China, Rusia o India y la incertidumbre que existe sobre el resultado final de determinados procesos de transformación en el mundo árabe, hace que conflictos que hoy en día están latentes o son de baja intensidad, puedan derivar hacia la confrontación abierta en el futuro.

Por otra parte, las intervenciones militares de los últimos años han reforzado la idea de que los conflictos no se acaban con el fin de las operaciones militares, sino que la consolidación de la paz exige largos periodos de rehabilitación y reconstrucción del país que, en ocasiones pueden durar generaciones. Ucrania, Irak, Afganistán y Libia, pero también Siria, Yemen o Somalia han puesto de manifiesto con toda su crudeza los límites del empleo del poder militar como herramienta exclusiva para transformar sociedades complicadas y crear en ellas estructuras políticas prósperas y pacíficas.

Puede decirse que las tendencias actuales apuntan hacia una agudización de los conflictos y su persistencia en el tiempo sin una solución permanente. Puede decirse que vivimos en un tiempo de guerras perpetuas, en las que resulta difícil contemplar la posibilidad de ganarlas y a las que hay que hacer frente buscando nuevas formas de respuesta que permitan amortiguar los desafíos de seguridad que representan. La opción militar, bien a través de las intervenciones directas, o bien en apoyo de organizaciones regionales o de las propias autoridades nacionales en determinados escenarios y países sigue siendo válida pero debe entenderse como la forma de lograr un mínimo de seguridad sin la cual cualquier apuesta por la estabilización y el desarrollo no es posible. Pero las intervenciones armadas son solo una parte de una respuesta que debe ser integral y que debe estar encaminada a recomponer las estructuras nacionales y fortalecer la presencia del Estado en aquellas regiones en las que este sea muy débil o inexistente.

España, al igual que las naciones de nuestro entorno deberá acostumbrarse a vivir y, si es preciso, combatir en conflictos tanto convencionales, como asimétricos o híbridos, en las que las victorias decisivas sean normalmente un objetivo tan deseable como improbable. Habrá que aprender a gestionar los conflictos de manera que se contengan en unos niveles de violencia que estén dentro del umbral de lo que se considera tolerable por parte de la sociedad internacional y habrá que acostumbrar a nuestras propias opiniones a asumir unos mayores niveles de resiliencia en el entendimiento de que la seguridad tiene un precio que hay que pagar y que las libertades de las que gozan nuestra sociedad no están garantizadas sino se está dispuesto a defenderlas. El espectro de la guerra sigue estando presente en tanto en cuanto los Estados y los actores no estatales que configurar la seguridad internacional sigan considerándola como decía Clausewitz «un acto de fuerza» con el que se pretende obligar al enemigo a hacer nuestra voluntad.

En unos momentos en los que Oriente Medio corre el peligro de deslizarse hacia un conflicto regional abierto más relevante geopolíticamente que la lucha contra el yihadismo, Libia sigue siendo un agujero de seguridad en la periferia de Europa y la presión rusa en el Este se mantiene, España debe convertirse en un actor internacional más dinámico que contribuya activamente a evitar que estos problemas de seguridad se agudicen de manera que se puedan recomponer las fronteras de seguridad europeas. La opción militar, bien a través de un incremento de los despliegues militares en el Este de Europa, o mediante intervenciones directas en Oriente Medio, en Libia o en el Sahel debe estar acordada con nuestros socios y aliados y encaminada a contener a Rusia en el Este, así como a recomponer las estructuras nacionales y fortalecer la presencia del Estado en aquellas regiones en Oriente Medio y el sur del Mediterráneo en las que este sea muy débil o inexistente.

Podríamos concluir diciendo que, en unos momentos en los que las concepciones más realistas de las relaciones internacionales, incluida las preferencias por las intervenciones militares, parecen imponerse en extensas

zonas del mundo y en los que la tecnología asociada a la globalización ha conferido a los Estados un poder destructor impensable en otras épocas, resulta fundamental garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos y defender nuestro sistema y las libertades de nuestros ciudadanos en la creencia en que nuestros valores siguen siendo universales y coinciden con nuestros intereses por lo que la defensa de unos y otros es indivisible. Esta visión de la seguridad está en concordancia con la de nuestros socios europeos y con la de la propia Unión Europea recogida en la Estrategia Global de la UE en la que se afirma que «nuestros valores fundamentales están arraigados en nuestros intereses». Por ello, la resolución de los conflictos en la periferia de Europa debe estar basada en un enfoque pragmático y no ideológico centrado en los intereses de los ciudadanos y la cooperación con nuestros socios y aliados. Ello hace que los intereses de España pasen por un mayor compromiso en la gestión de los asuntos internacionales y una mayor apuesta por reforzar los mecanismos internacionales de prevención y gestión de los conflictos como la única forma de lograr un orden internacional de seguridad más seguro y más estable.

Capítulo primero

Presente y futuro de la seguridad y defensa de la Unión Europea

Ignacio Fuente Cobo y Verónica Domínguez Donaire

Resumen

En el presente trabajo, analizamos la necesidad de desarrollar la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea ante los nuevos riesgos y amenazas que nos acechan fundamentalmente, por la parte sur de Europa y con las consecuencias que depara el Brexit.

Para ello, juegan un papel relevante la Cooperación Estructurada Permanente, la colaboración y cooperación entre Estados, y una relación con la OTAN donde se garantice la autonomía estratégica.

Palabras clave

Unión Europea, Seguridad, Defensa, PESCO, Autonomía estratégica, OTAN.

Abstract

In this work, we analyse the need to develop European Union Security & Defence Policy in the face of new risks and threats that lie ahead basically in Southern Europe and with the consequences that Brexit might bring.

Permanent Structured Cooperation, collaboration and cooperation between States, and a relationship with NATO in which strategic autonomy is guaranteed all play an important role.

Keywords

European Union, Security, Defence, PESCO, Strategic Autonomy, NATO.

El contexto de seguridad internacional

*La seguridad es como el aire: no se ve, pero se nota cuando falta*¹

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), integrada dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), debe llevarse a cabo en una Europa donde la principal preocupación de sus ciudadanos es la inseguridad y en cuyo entorno estratégico se combinan diferentes escenarios que ponen a prueba el *soft power* del que hace gala Europa y la habilidad estratégica para lidiar ante las distintas situaciones de crisis.

Al hablar de Europa, nos estamos refiriendo a un gran continente que básicamente forma parte de una Unión Europea compuesta de 500 millones de europeos y 28 países (aún no se ha producido la salida de Gran Bretaña con el Brexit) y en la que se producen crisis internas tanto económica como derivadas de una falta de identidad como europeos. Sus consecuencias han sido tanto el Brexit, como el aumento de partidos políticos euroescépticos, así como la descoordinación entre los países miembros, en materias tan sensibles como la seguridad y defensa. Solo si la Unión Europea consigue transformarse en un verdadero actor de seguridad, se estaría dando un salto cualitativo y cuantitativo en el proyecto de integración europeo.

La UE tiene una posición geopolítica básica. Estamos rodeados del mayor número de conflictos armados y abiertos en el mundo en este momento: Desde Ucrania hasta Afganistán, pasando por Siria, por Irak, bajando al conflicto árabe-israelí y llegando hasta Somalia.

Al analizar el entorno de seguridad europeo con un enfoque geográfico, apreciamos como, desde comienzos de la actual década, nuestras fronteras de seguridad se han roto y han surgido grandes brechas en lo que los antiguos romanos llamaban el «limes» fronterizo, fundamentalmente en tres áreas: en Europa Oriental, en la región Oriente Medio y en el Mediterráneo central prolongándose hacia el Sahel. De esta manera, la confortable situación de seguridad que disfrutábamos hace algunos años ha desaparecido y los riesgos y amenazas que pensábamos lejanos se encuentran ahora en nuestras fronteras, de manera que sus efectos, en la forma de terrorismo, migraciones masivas, o crimen organizado, se hacen sentir en el interior de las mismas.

Cuando contemplamos el panorama internacional de los últimos tiempos, vemos que en la década de los noventa del pasado siglo, el principal factor de transformación fue el fin de la Guerra Fría, mientras que en la primera década de este siglo lo fue el 11 de Septiembre de 2001, con sus corolarios de intervenciones militares en Afganistán e Irak. Al analizar los próximos años, los vemos caracterizados por las repercusiones de la llamada Prima-

¹ D. José María Muriel Palomino, embajador en Misión Especial para Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho. Conferencia impartida en Adesyd, Madrid 7/6/2017.

vera Árabe, el repliegue estratégico de los Estados Unidos, el auge de las nuevas potencias, fundamentalmente China e India, el declive de Europa y el resurgir del irredentismo ruso. Al mismo tiempo, amplias regiones de Europa Oriental, Extremo y Cercano Oriente, Asia Central, norte de África y Sahel, se han convertido en una fuente de inestabilidad permanente producida por los rápidos cambios que en ellas se están produciendo consecuencia de las demandas sociales, las corrientes ideológicas y religiosas y el auge del nacionalismo.

Aunque resulta improbable que los Estados Unidos puedan ser sustituidos por otro poder global, el mundo de los próximos años habrá dejado de ser unipolar. El crecimiento del poder nacional de nuevas potencias emergentes, está configurando un nuevo orden internacional «multipolar», donde ningún Estado tendrá un poder hegemónico. Al mismo tiempo, la geopolítica en un proceso imparable, está desplazando el centro de gravedad mundial hacia la región de Asia-Pacífico, donde el auge de China e India, está cambiando el orden internacional y redefiniendo las prioridades estratégicas de las grandes potencias. Es en esta zona y, en grado menor, en otras donde sus intereses, controversias territoriales, competición por recursos críticos, etc., sean claves, donde se dirimirá el futuro del mundo y la supremacía que hasta ahora han ostentando los Estados Unidos.

Las tendencias en la seguridad internacional para los próximos años indican que, más que a amenazas individuales claramente identificadas, habrá que hacer frente a un amplio abanico de riesgos producidos por la emergencia de nuevas potencias con ambición global, la competición por los recursos, la aparición de nuevos actores no estatales, el auge de las tecnologías, o las perturbaciones ocasionadas por la pertenencia a un sistema de seguridad global e interdependiente.

Por otra parte, los conflictos de baja intensidad, seguirán siendo la tónica dominante durante las próximas décadas, extendiéndose por toda la superficie del planeta y revistiendo todas las formas posibles en cuanto a la duración de los mismos, la amplitud geográfica de las operaciones y la motivación ideológica de los combatientes. No obstante, los crecientes gastos militares de países como China, la India o Rusia y la incertidumbre que existe sobre el resultado final de determinados procesos de transformación en el mundo árabe, hace que conflictos que hoy en día están latentes o son de baja intensidad, puedan derivar hacia la confrontación abierta en el futuro.

Turquía es otro de los actores preocupantes a tener en cuenta por la UE, cuyas aspiraciones de volver a ser un imperio siguen presentes en las políticas de su gobierno, alejándose de los requisitos necesarios para formar parte de la UE. Pero las relaciones con Turquía, deben mantenerse, si queremos lograr un entorno de seguridad estable en el Mediterráneo Oriental y en los Balcanes. Tampoco hay que olvidar que el 70% de las exportaciones turcas son a Europa.

Al otro lado del Atlántico, Europa se encuentra con una América en la que el vínculo trasatlántico no pasa por sus mejores momentos, pero que resulta necesario mantener aunque parezca débil. Probablemente las exigencias de la Presidencia norteamericana pidiendo que Europa cuide de su seguridad, deben ser contempladas como una oportunidad para una Europa demasiado acostumbrada a protegerse bajo el paraguas americano. Ahora, la UE deberá trabajar y desarrollar su CSDP sabiendo que la política exterior norteamericana busca que la UE camine sola en el camino de la seguridad. Ambas organizaciones son compatibles, ya que por un lado EE. UU. quiere retirarse progresivamente y, a su vez, la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa².

A este panorama, hay que añadir la tensión geopolítica que generan potencias nucleares como Irán o Corea del Norte, los ataques cibernéticos o los cambios políticos producidos en Hispanoamérica.

Un factor de preocupación en el Este es Rusia, convertida en frontera directa de la Unión Europea, que se ha anexionado Crimea y cuya presión se hace muy palpable en los países bálticos. Un actor principal en el tablero mundial del que hablaba el fallecido Zbigniew Brzezinski³ y que deja su huella en sus alianzas implícitas o explícitas con Irán o Siria entre otros. La Unión Europea no puede dejar de mirar hacia Rusia en su concepción de geoestrategia, dado el afán de los soviéticos por recuperar su estatus de potencia internacional y su cercanía, así como las fuertes relaciones comerciales existentes entre la UE y Moscú: el 40% del gas de la Unión proviene de Rusia. El temor de la UE y, principalmente, de los Estados fronterizos con Rusia, es que la ocupación de Crimea y la intervención en Ucrania hayan sentado un precedente para actuaciones análogas en otros Estados europeos.

En este sentido la responsabilidad de la seguridad en el Este descansa fundamentalmente en la OTAN que ha diseñado en la cumbre de Gales (2014) y Varsovia (2016) una estrategia de contención frente a Rusia suficientemente coherente y con unos mecanismos de respuesta adecuados, para evitar que acontecimientos como los de Crimea y Ucrania se puedan repetir en el futuro en otros países europeos.

En el Sur, asistimos a una profunda decepción por los resultados de las «Primaveras Árabes» que han producido resultados insospechados y negativos respecto a lo que se esperaba. Las transformaciones pretendidas no han tenido lugar, sino más bien ha ocurrido lo contrario: las tensiones intra e interestatales se han agudizado y han alcanzado en varios países un

² http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra? Pág. 63.

³ Zbigniew Brzezinski, «El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos». Grupo Planeta (GBS), 1998.

elevadísimo nivel de violencia. Estados que se consideraban estables han visto descomponerse sus estructuras políticas, económicas y sociales hasta convertirse en fallidos. Libia es un caso paradigmático, pero también lo son Siria, Yemen, o Irak.

Junto a las zonas periféricas situadas en el sur de Europa, apreciamos que el Sahel se ha convertido en una región de inseguridad creciente, hasta el punto de que el límite sur de esta zona se ha transformado en la frontera más avanzada para la seguridad europea. Seguir manteniendo estable el Magreb, reforzar la seguridad del Sahel y pacificar Libia constituyen actualmente los tres mayores desafíos europeos de seguridad, en la percepción española y definen los límites de los esfuerzos que Europa está dispuesto a asumir en pos de la estabilidad de estas regiones. Como nos han mostrado, los atentados terroristas de Madrid en marzo de 2004 o más recientemente de Barcelona en agosto de 2017, existe una estrecha relación entre los grupos terroristas que se originan o se asientan en estos países y su efectos criminales en el interior de nuestros territorios.

Resulta crítico mantener la frontera sur de la Unión segura, lo que convierte a países como Egipto, Argelia y Marruecos en socios estratégicos indispensables. Las relaciones de cooperación que se mantienen simultánea e independientemente con estos Estados, dada la rivalidad regional que existe entre ellos, debe ir dirigida a convertir el Mediterráneo en una región estable.

En definitiva, la ecuación de seguridad de la UE resulta sencilla de formular: cuanto más estables y seguros sean los países situados en la periferia de la UE, tanto al Sur como al Este, más lo seremos nosotros. Consecuentemente, todas las medidas e iniciativas regionales que contribuyan a ello, deben ir orientadas en beneficio de la seguridad europea y deben ser apoyadas por todos los países de la Unión.

Ante el contexto dibujado, la Unión Europea debe priorizar los principales riesgos y amenazas para la seguridad de Europa, ya identificados en la Estrategia Global de junio de 2016 y debe decidir los medios y capacidades con los que debe dotarse para hacer frente a esta situación. No se trata de una labor sencilla sabiendo que la UE no posee unas características únicas y determinadas, sino que, más que una mera organización intergubernamental, la Unión Europea es una estructura política en continua construcción donde, hasta ahora, la unión económica ha sido la faceta más visible. Por ello, es ahora más necesario que nunca diseñar una política de seguridad y defensa coherente, integral y creíble adaptada a los desafíos de seguridad que plantea a la Unión un mundo en cambio. Ha llegado el momento de desarrollar el pilar de la seguridad y la defensa como una de las competencias básicas, situándola en el terreno de las competencias comunitarias.

Evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa

Antecedentes históricos

La Unión Europea ha intentado en otras ocasiones reforzar el pilar de la seguridad, máxime cuando es uno de los pilares fundamentales de la construcción de la Unión Europea, pero la falta de una amenaza real y la comodidad de estar asegurados bajo la OTAN, hicieron que fuera un tema al que no se prestaba mayor atención. Desde los años 50 ha habido diferentes intentos y no se ha conseguido una política eficaz, lo cual refleja el poco interés de la Unión en estas cuestiones, donde se comenzó por un intento de construir una Comunidad Europea de Defensa. Bien es cierto que aquellos primeros pasos dados solo por seis Estados⁴, tenían la ventaja de la facilidad en ponerse de acuerdo y compartir visiones y objetivos. Nada que ver con los esfuerzos de los hasta ahora 28 Estados miembros, donde tienen intereses y visiones muy diferentes entre ellos.

Se dieron leves pasos en el campo de la defensa común, como las misiones Petersberg⁵ en 1992, ciudad en la que se acordó crear un espacio de colaboración militar coordinado con la Alianza Atlántica, con el fin de ejercer su labor en misiones humanitarias o de paz.

Probablemente sea la reunión de Saint Maló en junio de 1999 de Francia y Gran Bretaña⁶, la que supuso un ímpetu para el avance de la PCSD. En aquella reunión, la postura de ambos mandatarios, dejó clara la necesidad de avanzar hacia una política común con estructuras para prevenir y gestionar crisis, aun contando con la OTAN como medio casi fundamental para la defensa de Europa, como querían los dos grandes líderes de aquella reunión: Francia y Gran Bretaña. Muy distinta a la situación actual. Este compromiso entre las dos claras posturas existentes, europeístas y «proatlantistas» supuso el principio de un camino hacia la unidad.

La Cumbre de Helsinki en 1999⁷ en la que Javier Solana fue designado como primer alto representante para la Política Europea de Seguridad Común «Mr. PESC»⁸, supuso un gran avance para la PCSD, con la creación del denomi-

⁴ La Comunidad Europea de la Defensa tenía como objetivo lograr una unión en seguridad y defensa para Europa. Sin embargo, no se ratificó el tratado por la Asamblea Nacional Francesa por lo que no llegó a entrar en vigor.

⁵ <http://www.editorialfajardoelbravo.es/articulos/militares/capacidades.pdf>.

⁶ SANTÉ, J. María: «La evolución histórica de la seguridad europea». Monografías del CE-SEDEN, número 71. Disponible en: http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=17039

⁷ http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm.

⁸ https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_es.

nado «Headline Goal»⁹, donde se pedía a los Estados miembros de la UE que pudiesen desplegar voluntariamente una fuerza conjunta de sesenta mil hombres con capacidades militares en las misiones Petersberg, a través de las cuales se llevaba a cabo una labor «más humanitaria» de mantenimiento de la paz, misiones no ejecutivas o aquellas en las que se restablecía la paz mediante el uso de estas misiones Petersberg.

Para ello, la UE buscó un instrumento: «Mecanismo de Desarrollo de Capacidades» (CDM-*Capability Development Mechanism*)¹⁰. Este mecanismo establece tres catálogos:

1. Catálogo de requisitos: busca las capacidades que se requieren para llegar al objetivo.
2. Catálogo de Fuerzas: capacidades que ofrecen los Estados miembros.
3. De la mezcla de ambos surge el tercero.
4. Catálogo de Progreso: carencias identificadas tras comparar oferta y demanda.

Además, se crearon una serie de estructuras permanentes para el beneficio de la seguridad en la Unión: Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la UE (EMUE).

El objetivo *Headline Goal*, fue un buen embrión en cuanto a cooperación entre Estados en pro de una defensa común pero se encontró con varios obstáculos. El primero de ellos, la falta de compromiso entre los propios Estados: ¿Quién ponía los medios aéreos? ¿Quién ponía los sistemas de control o de inteligencia? No los tenía nadie. Como solución se pensó en la creación de un Cuartel General que coordinase y aglutinase estos medios en la medida de lo posible. Sin embargo, dicho remedio no se llevó a cabo por la oposición de Gran Bretaña. Hoy, con el Brexit y por tanto Gran Bretaña fuera de la Unión, se presenta una oportunidad que parece que Mogherini no va a desaprovechar.

Los pasos siguieron dándose y la declaración de la Estrategia Europea de Seguridad en 2003¹¹, fue una clara demostración de la importancia que tenía para los europeos el mantener una Europa en paz y segura, comprometida y dispuesta a ser más activa aumentando las capacidades para una mayor y mejor defensa, máxime tras los atentados del 11S. Esto supuso la creación de la Agencia Europea de Defensa¹² (EDA) en 2004 con el objetivo de mejorar los instrumentos de defensa para la UE, mostrando cada día un papel más relevante. Uno de sus objetivos principales consiste en reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa, tarea compleja puesto que se entremezclan los intereses nacionales con los europeos. Sirva como ejemplo los

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>.

¹¹ Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

¹² Web: <https://www.eda.europa.eu/>.

siete tipos de fragatas de los que dispone Europa frente a las tres que tiene Estados Unidos: es una tarea para la EDA, quien tendrá que intentar aunar y reducir el número, con la complejidad que ello supone al verse implicados y perjudicados intereses nacionales.

El Tratado de Lisboa de 2009¹³, supuso varios cambios en cuanto a PCSD. Por un lado, la ampliación de capacidades del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política Seguridad, quién también ostenta el cargo de Vicepresidencia de la Comisión Europea y preside el Consejo de Asuntos Exteriores; por otro, hace de la Agencia Europea de la Defensa, una institución clave de la PCSD, en tanto que le otorga una «sólida base legal y refrenda de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de las capacidades, medios y equipos que precisa la UE para llevar a cabo esta política»¹⁴.

La Estrategia Global de Seguridad Europea (EUGS)

La Estrategia Global de Seguridad Europea¹⁵ define cinco prioridades que, aunque no sean realmente novedosas, sí que proporcionan una aproximación menos ideológica basada en los valores y más realista basada en intereses. Este nuevo enfoque es consecuencia de la nueva toma de conciencia de seguridad que ha supuesto para Europa los recientes ataques terroristas y la invocación en noviembre 2015 por parte de Francia, de la cláusula de asistencia mutua recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la UE¹⁶, algo inédito hasta entonces. Ya no se trata de definir «una Europa segura en un mundo mejor» como indicaba la anterior estrategia, sino la necesidad de crear una Europa más fuerte, en unas circunstancias en las que «nuestra

¹³ Disponible en: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292338956839?blob-header=application%2Fpdf&blobheadervalue1=Content-Disposition&blobheadervalue2=SuplementosBoletin&blobheadervalue3=attachment%3B+filename%3DTratado_de_Lisboa.PDF&blobheadervalue4=1215327821103.

¹⁴ Martí Sempere, Carlos «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa» Real Instituto Elcano. http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPyKssy0x-PLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?W-CM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

¹⁵ Ver en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

¹⁶ Art.42.7: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta» <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

unión está amenazada»¹⁷ como recoge la nueva. De esta manera, la seguridad de la Unión se convierte en la principal prioridad lo que implica la necesidad de crear una capacidad de proyección y de protección, es decir, de reforzar las estructuras de gestión de crisis de la UE y dotarlas de las capacidades civiles militares apropiadas, incluyendo el reforzamiento racional y sinérgico de la industria defensa.

Igualmente, el documento cambia sustancialmente su visión respecto a la vecindad de la UE. No busca como ocurría en el 2003 «promover un conjunto de países bien gobernados», sino reforzar la resiliencia de los Estados y de sus sociedades, sin tratar de imponer el modelo europeo y apoyándose en los actores locales. Este cambio pragmático de enfoque hacia el exterior está estrechamente relacionado con la crisis migratoria y se está ya aplicando en el contexto de la nueva política migratoria europea con los acuerdos concluidos con cinco países africanos (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria, Senegal)¹⁸, así como en el plan de inversiones exteriores europeas destinado a estimular las economías de los países de origen y de tránsito de los migrantes. De esta manera, el multilateralismo eficaz de 2003 ha pasado a convertirse en un pragmatismo de principio en el 2016.

En cuanto a la generación de instrumentos políticos de carácter operativo orientados hacia la acción, el último capítulo titulado, «de la visión a la acción» supone un avance sin precedentes sobre los documentos anteriores, al establecer una hoja de ruta en cuanto a la implementación de la estrategia. Se trata de impulsar la cooperación europea en particular en el campo de la seguridad y la defensa, toda vez que la eventual salida del Reino Unido, el país el que ha ejercido tradicionalmente de opositor a cualquier avance europeo en este campo, ha despejado la actual situación de bloqueo. La Cumbre de Bratislava de 16 de septiembre de 2016¹⁹, la primera a 27 sin el Reino Unido, apunta hacia un mayor avance en esta dirección.

A nivel político la Estrategia Global de Seguridad se une al consenso general acerca de la necesidad de garantizar el desarrollo de los pueblos, porque los hechos demuestran que sin desarrollo no hay seguridad y que la violencia se genera en demasiadas ocasiones precisamente por esa falta de desarrollo: falta de gobiernos democráticos, falta de desarrollo sostenible, de educación, de trabajo, de recursos básicos, etc. Por tanto, es preciso que Europa pase de la *soft security* a la *hard security*, a pesar de lo que ello conlleva en cuanto a sacrificios: supone cambiar conciencias, ceder soberanía y dinero.

¹⁷ «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_en.htm.

¹⁹ Declaración de Bratislava: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>.

Ahora bien, resulta más fácil hablar sobre integración en un papel que ponerlo en marcha, teniendo en cuenta que la mayor parte de los Estados miembros, principalmente en el norte de Europa son reticentes a intensificar la cooperación en materia de defensa. A ello hay que añadir la tradicional fractura ideológica existente entre los europeístas y los atlantistas en cuanto a la definición de la intensidad y el alcance de la autonomía estratégica de la UE en contraposición con la OTAN, sin dejar de lado el peso de los círculos de influencia de Estados Unidos.

Por otra parte, no tiene sentido hablar de autonomía en el seno de unos países cuya seguridad depende básicamente de las garantías norteamericanas y que, además, se muestran reiteradamente incapaces de cumplir los compromisos asumidos de incrementar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB algo que actualmente solo Francia, Grecia y el Reino Unido cumplen. Consciente de esta realidad, y a pesar de que la desconfianza entre ambas instituciones permanece, todos los países europeos están de acuerdo en subrayar la complementariedad entre la UE y la OTAN. En tanto en cuanto la Unión Europea no sea capaz de desembarazarse de la tutela norteamericana, no tiene sentido hablar de autonomía estratégica europea.

Es, por ello, por lo que resulta urgente una mayor implicación de la UE en seguridad y defensa, ya que se ha terminado el tiempo de paz y prosperidad del que hablaba Solana «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre»²⁰ y por tanto, es hora de poner solución a las amenazas para la seguridad de la UE y de prevenir la aparición de nuevos riesgos que rompan la estabilidad de Europa.

Europa siempre ha crecido ante las crisis y es el momento de volver a hacerlo. Sirvieron para seguir avanzando desde prácticamente el principio de la UE, cuando la CECA nació precisamente como revulsivo hacia la Segunda Guerra Mundial. Aquel fue el motor adecuado para crear esa idea de Europa de la que habló Robert Schuman en su Declaración del 9 de mayo de 1950 y sacar al viejo continente que estaba agotado tras las devastadoras Guerras Mundiales: «La paz mundial solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan»²¹.

De nuevo Irak, los Balcanes, Libia, Georgia, Ucrania... son ejemplos en los que Europa tuvo su oportunidad en cuanto a defensa pero mostró las grandes divisiones internas, la falta de consenso, de unidad y la necesidad de una entidad supranacional como la OTAN para resolver crisis que geográficamente están en suelo europeo, ante la imposibilidad de los europeos. Pero si los acuerdos de Saint-Maló, con Francia y Gran Bretaña, pusieron las bases de una acción exterior, la Estrategia Global de Seguridad presentada por Mo-

²⁰ Estrategia Europea de Seguridad 2003. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>.

²¹ <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>.

gherini, supone otro motor para volver a poner en marcha la Política de Seguridad y Defensa. La alta representante llegó con una Estrategia para la que se había trabajado durante muchos meses en un momento de grave crisis e institucional para Europa, pues se había producido el Brexit. Su recibimiento no fue muy acalorado, pero las recomendaciones y el avance de las negociaciones, están situando a la EUGS en un papel de protagonista en cuanto a servir de nexo de unión en una Europa frágil que parecía que se rompía. La EUGS, muestra entre otras cosas, las pautas para llegar a una cierta autonomía estratégica y hacia una sólida Política Común de Seguridad y Defensa.

Europa también ha sabido aprovechar el paso del presidente estadounidense Donald Trump por suelo europeo. La propia canciller alemana Merkel proclamó que el futuro de la UE está más que nunca en nuestras propias manos²² de modo que ahora tal vez haya llegado el momento de que Estados Unidos deje de resolvernos nuestros problemas en seguridad y defensa, máxime con su potencial nuclear. Hasta ahora, habíamos dejado en sus manos la competencia en seguridad, hasta el punto de que la sociedad europea ha asumido y aceptado que era la OTAN y concretamente los norteamericanos los únicos que podrían defendernos, de modo que hemos asumido el mensaje de una cultura de seguridad y defensa únicamente americana.

La EUGS nos ofrece mecanismos para cooperar ambas organizaciones juntas, cada uno en su ámbito de actuación y nos da algunas de las pautas para pasar de ser consumidores a proveedores de seguridad. Ardua tarea, pero disponemos de los medios, las capacidades y las voluntades para que cooperando con la OTAN, podamos tener una mayor autonomía estratégica evitando duplicidades. ¿Cómo se materializa esto?

La Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)

En primer lugar, el necesario avance y desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente, (PESCO por sus siglas en inglés), un apartado que había estado siempre ahí pero no se había puesto en marcha hasta ahora, probablemente porque no se había visto la necesidad, ante la falta de «amenazas» reales como tenemos ahora.

Este tipo de cooperación abre la puerta a una serie de mecanismos con los que se puede avanzar enormemente en la construcción y desarrollo de la PCSD, especialmente establece en sus artículos 42.⁶²³ y 46.²⁴ del Tratado de

²² <http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/28/592b15cfe5fdea69588b45de.html>.

²³ «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión». Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

²⁴ «1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman

Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos a participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas, de forma más rápida y más estrecha²⁵. La idea no consiste en que haya 27 miembros trabajando en las mismas decisiones, sino más bien buscar puntos en común a través de este mecanismo con el fin de aumentar las capacidades europeas militares con la suma de todos.

Ya en la *Declaración de Roma* del pasado mes de marzo, se hablaba de una «Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valo-

los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. C 83/40 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES

3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante. El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes». Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

²⁵ https://www.researchgate.net/publication/305683915_La_Cooperacion_Estructurada_Permanente_propuestas_para_Espana.

res y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial»²⁶.

A pesar de que estaba escrito desde 2009 nunca ha sido utilizado ni se le ha prestado especial atención, precisamente porque pone de manifiesto la «Europa de dos velocidades» sobre la que hay algunas reticencias. No obstante, en Europa ya tenemos ejemplos en los que no estamos todos los países: el propio euro del que solo formamos parte 19 Estados (la propia Gran Bretaña no está) o los acuerdos Schengen en los que no están todos los Estados miembros. Y sin embargo, los proyectos han seguido adelante. Con la profunda crisis que ha vivido Europa, la PCSD puede ser el bálsamo y la clave para mantener a la UE en la senda de la unidad de la que parecía que se estaba saliendo.

Y si ya hay cooperación y coordinación en esos temas, consideramos que será muy posible además de muy positivo el hecho de que la PESCO puede desarrollarse y llevarse a cabo, «con transparencia, participativa e inclusiva»²⁷ dejando que los países voluntariamente se adhieran. El motor actualmente lo forman Alemania, Francia, Italia y España; todos países con ambición y capacidades en defensa, dispuestos a sacar adelante este proyecto. Más reacios se muestran los países del este, quienes aunque son partidarios de la Europa de la Defensa, dada su historia pasada y sus fronteras, confían la defensa de Europa del este a la OTAN, organización estable, con experiencia y con una rapidez de actuación que la UE aún está por desarrollar.

Alemania, Italia, Francia y España son los países que hasta ahora han mostrado su interés en poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, como muestran las reuniones mantenidas con Mogherini a lo largo del 2016-2017 y su clara apuesta por desarrollar la PESCO para garantizar el funcionamiento de la PCSD, con la salvedad de que aunque los cuatro son países fuertes en capacidades, no cabe duda de que el eje franco-alemán, vuelve a estar unido queriendo mantener una posición dominante en la Europa de la Defensa.

¿Por qué necesitamos poner en funcionamiento la PESCO?

En primer lugar, porque una sola voz crea cohesión e identidad europea. Cuando la Unión Europea asiste a cumbres internacionales, no lo hace como Unión, si no que los países miembros de la Unión asisten y defienden sus posturas de modo particular. Una unión única y fuerte en defensa, exigiría que en las reuniones la voz de la Unión Europea sea la voz de los 27 Estados miembros. La voz del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores

²⁶ file:///C:/Users/Asus/Downloads/25-rome-declaration.es.pdf DECLARACIÓN DE ROMA 25/3/2017.

²⁷ Mogherini, Federica. Declaraciones sobre la PESCO. 17/5/2017. <http://www.europa-press.es/internacional/noticia-28-esperan-acordar-cooperacion-estructurada-defensa-antes-posible-definiran-criterios-junio-20170518181245.html>.

y Política de Seguridad, Federica Mogherini, debería ser escuchada como única en Naciones Unidas o incluso en la OTAN, aunque eso supondría una clara reestructuración de ambas instituciones. Sin embargo, parece que este es un paso aún lejano.

En segundo lugar, las ventajas de un mando único proporcionan amplios beneficios en el terreno económico, así como hacer de la Unión Europea una maquinaria eficiente, más estable, más segura y más eficaz. En definitiva, hacer más Europa. Es decir, del mismo modo que el euro ha conseguido unirnos prácticamente a todos los países y que existe la libre circulación de personas y mercancías, todos bajo una misma legislación y normativa europea, es necesario que la Europa de la defensa sea para todos y formada por todos: «El euro de la defensa».

A lo largo de estos años, han sido varios los ejemplos mediante acuerdos bilaterales en materia de defensa, que han mostrado buenos resultados. Por ejemplo, España mantiene varios acuerdos bilaterales con Francia en África, en las operaciones en Senegal y Gabón, donde España ofrece apoyo aéreo. Es algo puntual pero pone de manifiesto que la seguridad y defensa de Europa debe pasar por la unicidad y no sólo entre dos, sino entre 27, aunque sea más complejo.

Poner en funcionamiento la PESCO va a ser más sencillo ahora que en otro momento: la opinión pública está del lado de la defensa. El Eurobarómetro de 2017²⁸, establece que la seguridad es importante para el 75% de los europeos, es una de sus preocupaciones, luego es el momento de lanzarse hacia esta Europa vanguardista que quiere proporcionar de una manera eficaz y eficiente la seguridad a los ciudadanos que la están demandando.

Las amenazas a las que se enfrenta Europa, tal y como define la Estrategia Global de Seguridad Europea son de diferentes matices. Sin embargo, el hecho de que entre ellas se encuentren dos gigantes como son Rusia y por otro la enorme inestabilidad del Sahel, requiere inevitablemente una cooperación, unión, coordinación y rapidez en la actuación. Los gobiernos de la UE deben analizar cómo desarrollar y explotar las enormes capacidades militares de las que disponen.

Los Escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa

La presentación del Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea²⁹ por parte del presidente de la Comisión, el señor Juncker, a pocas fechas de la celebración el 25 de marzo de 2016 del 60 aniversario de la creación de la Unión, supone el reconocimiento tácito de la gravísima situación en la que

²⁸ http://www.europarl.europa.eu/external/html/eurobarometer-052017/default_es.htm#security.

²⁹ «Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.

se encuentra esta organización motivada principalmente por sus serios problemas estructurales. El documento pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa, en unos momentos en los que la incapacidad de gestionar el problema de los refugiados, el auge de los populismos y, sobre todo, la salida del Reino Unido abre la puerta a una eventual desintegración de la propia Unión.

En este sentido, el Libro Blanco sigue el camino de la tradición europea que manda que, en momentos de crisis profunda de identidad, la Comisión Europea debe responder presentando un plan detallado que suponga siempre un salto adelante hacia la integración. Esto es lo que ocurrió en 1970, con el llamado informe de Werner sobre la Unión Económica y Monetaria, en él se proponía la realización de la UEM a lo largo de la década de los setenta, o en 1989 y 1995 con los informes de Delors que dieron lugar a la aparición del mercado único y de la zona euro.

Ahora bien, la diferencia entre estas circunstancias del pasado y las actuales es que la situación ahora es mucho más crítica, entre otras cosas porque es mucho más lo que está en juego. En este sentido, el Libro Blanco no proporciona una gran tranquilidad ya que ofrece más interrogantes que soluciones y coloca a la Unión en una situación muy difícil, al presentar una serie de escenarios que incluyen la posibilidad de que se produzca su propia implosión. La frialdad con que se presentan, que incluso podría tacharse de cierta frivolidad, se puede entender desde dos puntos de vista distintos. Por una parte, desde una visión positiva, que subrayaría la intención del presidente de la comisión, el señor Junckers, de provocar un debate en el seno de las instituciones europeas de manera que se obligue a cada Estado a «retratar-se» sobre el futuro de la Unión. Por otra parte, desde una posición mucho más crítica, que acusaría al presidente de la Comisión de esconderse tras un documento que analiza con idéntica frialdad tanto la posibilidad de avanzar rápidamente en el sentido de la integración hacia una Europa federal, como la de dar marcha atrás y proceder a un desmantelamiento por etapas de la Unión, hasta volver al modelo de solo un mercado común.

En este sentido, el Libro Blanco plantea cinco escenarios que se resumen en dos opciones escasamente viables (una Europa federal y una renacionalización completa de la Unión) y una posible alternativa que puede considerarse como la última solución. Se trataría de aplicar el mecanismo de la cooperación reforzada recogido en el Título VII del Tratado de la Unión Europea, para permitir que un grupo de países, un núcleo duro, avance en la integración a mayor ritmo que el resto. Esta es la opción preferida por los cuatro grandes países que constituyen el motor de la Unión ya que permite a un número limitado de países profundizar en la integración, aunque ello suponga ceder soberanía, sin que sea obligatorio que lo haga el resto. Este sería el caso, igualmente, de España que apuesta por esta opción con dos condiciones: por una parte que esté abierta a todos los miembros de la UE y; por otra, que los

criterios de entrada estén perfectamente definidos, de manera análoga a como se hizo en su momento con el euro.

En este sentido, la cooperación reforzada parece la solución menos mala o, si se prefiere, la única posible y, de hecho, ya existe desde hace varios años. El euro constituiría un ejemplo perfecto ya que sólo 19 de los 28 Estados miembros comparten la moneda única. Otro tanto ocurriría con la unión aduanera, desde el momento en que no todos los países forman parte de Schengen. Incluso en ciertas políticas concretas, países como el Reino Unido, Dinamarca, o Irlanda han permanecido al margen («opting out») de las decisiones adoptadas por la mayoría de los socios.

El problema principal que presenta apostar por esta vía es que se podría considerar políticamente como un fracaso. Aunque pueda contemplarse como una forma pragmática de «desatascar» situaciones enquistadas, en realidad supone un reconocimiento de la incapacidad de avanzar en un solo bloque. La división en diversos bloques es, además, muy peligrosa ya que podría dar lugar a fragmentaciones interminables y enfrentamientos entre los socios. Supondría, también, dar crédito a la tesis que defendió el anterior primer ministro británico David Cameron antes del Brexit, de que no se debía buscar «una Unión siempre mayor», el lema no oficial durante décadas de la UE.

Así parece ser entendido hoy en día por los socios de Europa del este y central, frecuentemente acusados de ser los principales obstaculizadores del proceso de integración en temas como la gestión de los refugiados, que temerían que la estrategia de los círculos concéntricos estaría realmente diseñada en beneficio de los principales países socios y su finalidad última sería la de arrinconarlos en un extremo del continente. Según esta perspectiva, de aplicarse la cooperación reforzada en las actuales circunstancias por parte de los principales Estados miembros, se reforzaría su situación de marginalidad, al tiempo que supondría un recorte de los fondos estructurales que tanto han contribuido a mejorar su situación económica desde el 2004. No es de extrañar, por tanto, que varios de ellos agrupados en el llamado grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) recalcaran a finales de febrero de 2017, la idea de que «la unidad de la UE es de vital importancia y debe ser siempre el punto de partida»³⁰ de cualquier propuesta de solución.

Podemos decir que, en cierto modo, el Libro Blanco constituye un documento decepcionante ya que más que una hoja de ruta, lo que supone es un menú a la carta que permite a cada Estado escoger individualmente aquella opción que mejor le convenga. Con ello, la comisión parece dar por hecho que no hay forma de seguir en el proceso de integración a 28, dado las enormes

³⁰ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-polonia-eslovaquia-republica-che-ca-hungria-piden-mas-peso-ue-parlamentos-nacionales-20170302171114.html>.

diferencias que existen entre el norte y el sur, y entre el este y el oeste, por lo que es mejor optar por soluciones conservadoras.

Conscientes de que el escenario ideal es el número 5 «hacer mucho más conjuntamente» es al que debería tender una verdadera unión de Estados, parece que la Unión Europea se conforma de momento con desarrollar la Cooperación Estructurada Permanente en el escenario 3 «Los que deseen hacer más, hacen más», dentro del cual se encuentra España desde el primer momento como uno de los países con más ambición en este aspecto. Es verdad que ahora hay que puntualizar en qué se traduce este escenario, es decir compromisos, capacidades, esfuerzos, etc., que deben quedar plasmados y llevados a la práctica para reflejar y conseguir esa Europa que da un paso adelante en el ámbito de la defensa.

La Unión Europea deberá conseguir involucrar a los países que a priori no estén dispuestos a participar de una manera más comprometida en la Cooperación, mediante medidas que conciencien de la importancia de este instrumento, y si fuera necesario, con normativa que establezca unos mínimos a cumplir por todos los Estados miembros.

Problemas a los que debe enfrentarse la PESCO

Implementar la Cooperación Estructurada Permanente conlleva una serie de dificultades añadidas, propias de la referida idiosincrasia de la Unión Europea.

Por un lado, la falta de confianza en la Unión Europea, fruto de la experiencia en estos 60 años, en los que la ciudadanía no ha desarrollado un sentimiento de pertenencia a Europa, por lo que es difícil defender lo que no se quiere y no se conoce. La ineficacia en los Balcanes, en Libia o en Georgia, conduce inevitablemente a desconfiar de la Unión Europea como motor de defensa.

Por otro lado, el concepto en sí de la Europa de varias velocidades es contradictorio con Unión Europea. Una verdadera unidad, requiere igualdad de todos y para todos. No es posible que no todos los países estén en el euro, en los acuerdos Schengen o paguen distinto IVA. Aunque esto conlleva la cesión de soberanía, es preciso e inevitable hacer una profunda reflexión sobre si realmente queremos una Unión de todos los europeos o sólo un gigante burocrático incapaz de moverse por sus propias cadenas legislativas.

Junto a ello, no olvidamos que no estamos todos los que somos ni somos todos los que estamos. Dinamarca, está sometida a referéndum y no participa en la PCSD pero tampoco entorpece. Finlandia, Irlanda, Suecia, Austria y Chipre, son países neutrales. Con la particularidad de Chipre, cuyo norte es turco y el sur progriego. Luego ya tenemos una serie de países que están en la Unión Europea pero a dos velocidades pues no participan en un pilar básico de la construcción de la UE.

La PESCO se desarrollaría fundamentalmente en el ámbito de la industria de la defensa. Si así fuera, se lograría un gran ahorro económico y probable-

mente se podría avanzar y mucho hacia la autonomía estratégica. La propia Mogherini deja claro que se trata de gastar juntos para gastar mejor: «La inversión en defensa es un asunto que sigue en manos de los países. Lo que la UE puede proporcionar es una plataforma para sacar el máximo partido de las inversiones y superar la fragmentación»³¹.

Pero la industria de defensa son palabras mayores para algunos de los países más importantes como Alemania o Francia. De hecho, aunque ellos son dos de los principales motores de la Cooperación Estructurada en Defensa, no es menos cierto que tienen sus propios acuerdos bilaterales en industria de defensa, ¿por qué? Una verdadera unión, implica transparencia como decía Mogherini, pero parece que el eje franco-alemán no está dispuesto a renunciar al desarrollo de esta industria de modo partidario.

No hay que olvidar que Francia es el único país de la Unión Europea con representación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por tanto, es una carta con la que pretende imponer una postura superior. Además, no parece que esté muy por la labor de ceder en industria de defensa, donde es uno de los principales motores de la Unión Europea. De nuevo, los intereses nacionales se solapan contra los comunes y ceder en este tipo de cuestiones, puede suponer pérdida de votos electorales.

A ello hay que sumar el papel de Alemania, quien tiene una «opinión pública todavía dubitativa en cuanto al uso de sus FAS como instrumento activo»³² y la cual ya ha mostrado en su Libro Blanco de la Defensa que la colaboración la llevará a cabo, «con Naciones Unidas, OTAN y la Unión Europea, por este orden»³³.

La PESCO debe desarrollar su pie fundamental en la industria de la defensa y eso no será una tarea fácil, por los intereses económicos que existen en cada nación. Alemania, es una gran exportadora de ingeniería cara fundamentalmente a Rusia y China ¿Está dispuesta Alemania a renunciar a estas ventas en pro de la creación de una «ventanilla única» donde no sólo se cree esta ingeniería en Alemania si no en otras zonas?

Cláusula solidaridad

Respecto a Francia, con el eje París-Londres roto con el Brexit y sabedora de su posición ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Francia ha

³¹ <https://www.efe.com/efe/espana/portada/paises-de-la-ue-acercan-posturas-para-mayor-cooperacion-selectiva-en-defensa/10010-3372193>.

³² Ignacio Fuente Cobo «LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN ALEMANIA: ¿PREPARADA PARA LIDERAR?» Documento de Análisis IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA56-2015_Revision_Defensa_Alemana_IFC.pdf.

³³ Javier de Carlos Izquierdo. «El libro Blanco de la Defensa en Alemania y el papel de Merkel en la Europa "postBrexit"» http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE009-2017_Libro_BlancoAlemania_De_Carlos.pdf.

decidido mantener vivo el acuerdo bilateral Dunkerque, firmado con Gran Bretaña mediante el que comparten capacidades militares, navales y nucleares, al ver que sólo ellos podían liderar la Europa de la defensa, ante la negativa del resto de europeos a poner soldados y pagar defensa. Algo sin precedentes. Con la salida del Reino Unido de la Unión, este y Francia deciden mantener en vigor ese acuerdo, mostrando por parte de Francia una desconfianza en la PESCO y también en Alemania. Además, Francia ya sabe cómo «se las gasta» Europa, cuando tras los atentados de París de 2015, invocó el artículo 42.7, del Tratado de Lisboa, la cláusula de asistencia y solidaridad, por el que si un Estado es agredido, los demás deben ayudarle. Francia podría haber apelado al artículo 5 de la OTAN que es similar, pero decidió llamar a la UE. Esa postura sin duda ayuda a hacer creíble la Europa de la Defensa, pero la respuesta que recibió de los países europeos, buscando cada uno una excusa para no participar activamente, sacó a la luz que hay que seguir profundizando y aunando esfuerzos en una tarea que no va a ser nada sencilla. En aquella ocasión, las diferentes naciones le ofrecieron ayuda en forma de intercambio de información, y aprovecharon para poner sobre la mesa, la necesidad de compartir información como medida básica para el futuro. Ningún Estado estaba dispuesto a poner «*boots on the ground*», lo cual demuestra que hay aún demasiados pasos por dar en este espacio y que la idea de un ejército europeo, es bastante utópica en la actualidad, pues no hay compromiso, medios ni tampoco acompaña la normativa legal. Recordemos que bastaría con que un solo país dijera no a ese ejército para que no saliera adelante: Irlanda ya ha dicho no a ese ejército europeo.

Francia pudo ver cómo casi ningún país de la Unión Europea quiso dar un paso al frente en la defensa de algo que atañe a todo. Sólo Reino Unido ofreció su ayuda y Alemania sustituyó a Francia en Malí, demostrando una vez más quiénes son los que mandan en el campo de la geoestrategia de la defensa en Europa.

Para subsanar este desequilibrio, el Parlamento Europeo ha pedido a la alta representante que tome cartas en el asunto definiendo exactamente cuáles son los procedimientos de actuación al aplicar esta cláusula, «para que los Estados miembros puedan responder de forma eficaz cuando se invoque»³⁴.

El juego geopolítico será interesante en tanto que habrá que ver si las dos grandes potencias europeas están realmente en pro de una defensa europea y una PESCO, o si como parece, ellas quieren ser las protagonistas de este cambio para sacar provecho económico en cuanto a industria principalmente.

Con un clima de desconfianza entre las naciones, conseguir que aquellos países que quieran hagan más en un ámbito determinado, es un reto muy

³⁴ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra? Pág. 63.

ambicioso para Mogherini. El éxito se produce con la verdadera unidad y coordinación y eso no puede darse en una unión que va hacia un estado federal pero que no está dispuesto a ceder parte de su soberanía (en este caso, la defensa) para que se realicen obras imprescindibles: ¿quién cederá la soberanía en defensa? ¿Nadie?

Pasos hacia la Cooperación Estructurada Permanente

La Unión Europea tiene un presupuesto de casi 200.000 euros al año, más del doble que Rusia, a quien consideramos una amenaza. Sin embargo, no se trata de gastar más, si no de gastar mejor. La propia jefa de la Diplomacia hace hincapié a través de la EUGS de la urgente necesidad de racionalizar y garantizar la eficiencia de las inversiones a través de las economías de escala.

En primer lugar, Europa debe seguir profundizando en lo que la hace única en el mundo en cuanto a capacidades civiles y militares: el *Comprehensive Approach* que involucra a todos los Estados para que éstos, pongan a disposición de la Unión sus posibilidades de actuación. Pero debe ir más allá.

Los comienzos de proyección hacia el exterior fueron en 2003 con aquella operación Artemis en la República Democrática del Congo, de carácter autónomo, en la que se utilizaron los medios y capacidades propias de las que disponía la Unión Europea, que en este caso, fue el cuartel francés desde el que se dirigía la operación. Desde entonces, se vislumbraba que la comunidad europea sólo podía aspirar a gestionar crisis porque no tiene muchas más capacidades.

Pero la Unión Europea también dispone de los inutilizados «*Battle Groups*», uno de los instrumentos que contempla el Tratado de Lisboa. Podemos definirlo como agrupaciones tácticas, batallones formados por unos 1.500 hombres procedentes de Estados miembros (turno rotativo) con disponibilidad para desplegar en 10 días en misiones de la UE. Es una iniciativa que ha venido desarrollándose anualmente por los distintos Estados, fijando los turnos de rotación e involucrando a todos los ejércitos en ellos. Sin embargo, paradójicamente nunca han sido utilizados por la UE, ni siquiera en las misiones en las que ha participado, lo cual conduce a pensar que parece que se crearon para no utilizarse nunca puesto que desde su creación en 2007 no se han utilizado a pesar de las crisis en las que se les ha necesitado como en Chad en 2008, (conflicto entre el ejército gubernamental y los rebeldes del Frente Popular).

Se alegan diferentes motivos para explicar su no utilización. Por un lado, su escasa preparación hace dudar sobre su efectividad operacional. Por otro, la falta (hasta ahora) de un Cuartel General Permanente de la UE, desde el que coordinar su funcionamiento. A ello sumamos las dificultades políticas,

económicas y de coordinación. Se les tilda de inoperativos e inefectivos, cuestiones que pueden solventarse para su correcto desarrollo y utilización.

Tampoco le beneficia la falta de apoyo en combate, pues son grupos para operaciones de intensidad media.

Otro de los grandes problemas que acarrearán es la falta de un mecanismo de financiación: «el que pone paga»; y eso implica que cada Estado debe contribuir con sus medios humanos y económicos, de modo que ante esta disyuntiva, los Estados no participan. Los Estados están pagando dos veces elementos que hasta ahora pagaban las naciones. Europa, debería profundizar en el mecanismo Athena (Dinamarca no paga) para que estos gastos fueran asumidos por la Unión Europea.

En resumen, y en palabras del almirante Treviño, «El hecho de que veinte naciones con un total de 500 millones de ciudadanos, hayan previsto unas fuerzas de intervención denominadas Battle Groups, que en número de dos y con unos efectivos terrestres de tan solo 1.500 personas, es decir, equivalente a un batallón, indica la clara intención de no utilizar ninguna unidad de la UE en una crisis que requiera una fuerza de intervención rápida disponible en un plazo de cinco a diez días».

Junto a los *Battlegroups*, la EUGS también menciona el papel del Eurocuerpo, estructura que se va viendo cada vez mejorada y de la que se puede apreciar más su utilidad. Los propios Estados ponen a disposición de la Unión Europea sus capacidades de despliegue aunque la idea es que en el futuro se pueda seguir mejorando la funcionalidad y operatividad de este cuerpo.

La PESCO y la OTAN

Mogherini ha dejado claro en sucesivas declaraciones que el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa sólo se dará junto con la OTAN, pero también señala en la EUGS, que es deseable que los Estados miembros, estén «mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos»³⁵.

La OTAN y la UE son entidades diferentes y como tal, tienen ambiciones distintas. Empezando por la geografía. Aunque la OTAN está formada por muchos países de la UE, la realidad es que es EE. UU., su principal líder además de ser la nación que más aporta económicamente. La Unión Europea debe preocuparse por los países de su entorno y desarrollar su autonomía complementada con la OTAN.

Precisamente porque ambas organizaciones comparten un buen número de países (21 de los 27), es necesario que entre ambos se de una complementariedad que conlleve la no duplicidad de elementos, pues es cierto que

³⁵ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

muchas de las voces que se levantan contra la PESCO y contra la idea de desarrollar la PCSD, lo hacen principalmente aludiendo a esa posible repetición OTAN-UE, y a la imposibilidad de una verdadera autonomía estratégica que tanto defiende la alta representante. Y no sólo eso, sino que también se señala el problema con Chipre y Turquía quienes impiden la cooperación que está llevando actualmente la UE con la Alianza Atlántica en lo relativo a *Defense Capacity Building* o a guerra híbrida entre otras. Esta rueda de molino, implica que muchos países decidan llevar a cabo solo acuerdos bilaterales para no tener que sufrir el veto de ambos países. Sin duda, un obstáculo que es necesario solucionar.

Sin embargo, las palabras de Mogherini, así como las reuniones de las ministras de Defensa de julio de 2017³⁶ de los países interesados en PESCO, es decir, Alemania, Francia, Italia y España, han puesto de manifiesto que la Cooperación Estructurada Permanente, se llevará a cabo de la mano de la OTAN, buscando una autonomía estratégica pero conscientes de que la cooperación con la OTAN a día de hoy es imprescindible.

En primer lugar, los propios países del Este, los del Visegrado y los países del Báltico, confían bastante más en la defensa que puede proporcionarles la OTAN frente a Rusia, que las capacidades de «soft power» de la Unión Europea. Estos países han visto el papel de Rusia frente a Crimea y la actuación de la UE que no ha ido más allá de sanciones, «soft power». Con un contrincante como Putin, los países del Este no quieren conformarse sólo con la Unión Europea, si no que prefieren estar bajo el paraguas de la OTAN. De ahí que haya soldados desplegados en Letonia, bajo mando de la OTAN. Luego prescindir de ella supondría una fuerte división dentro de la Unión Europea que no haría si no perjudicar el papel de la Unión Europea en el mundo y pondría piedras en el carro de la PCSD.

Pero no solo eso, si no que como señala la profesora Ruiz³⁷, es importante recalcar que la base de la relación siempre va a ser de complementariedad, porque si deciden participar en la PESCO y después se retiran «*puede presentarse como un serio hándicap a superar*».

Debe quedar claro que Europa no pretende rivalizar frente a la OTAN, si no hacerse con capacidades que le permitan ser capaz de resolver crisis de modo autónomo y a su vez complementario, es decir, que pueda actuar sólo sin necesitar a la OTAN cuando así lo consideren la propia Europa, sabiendo que existe ese bloqueo por parte de los países de la zona oriental.

La OTAN es una organización de defensa colectiva. Exclusivamente. Mientras que la UE es una organización multinacional, de carácter global, que

³⁶ <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2017/07/DGC-170713-re-union-ministras-paris.html>.

³⁷ Ruiz Campillo, Xira. (2009). La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.

representa una comunidad de valores nacidos en el humanismo cristiano de Robert Schuman y plasmados en la forma de entender Europa. Esto hace que más o menos todos los países tengan los mismos intereses y valores comunes y parte de ellos, se proyectan hacia el exterior mediante las acciones que lleva a cabo la Unión Europea. Por tanto, la Unión Europea y la OTAN, a día de hoy, siguen siendo complementarias.

¿Qué significa la autonomía estratégica?

El progreso de la PCSD pasa inexorablemente por la autonomía estratégica de la Unión Europea, siendo un punto básico de la propia EUGS. El mejor modo de definir este concepto tan amplio, pasa por ver en qué se refleja dicha autonomía, en la propia Unión Europea. Es preciso saber si lo que se pretende es que Europa se defienda a sí misma, que actúe por su cuenta o que tenga a su disposición herramientas para poder funcionar autónomamente.

Cuando la UE habla de autonomía estratégica, quiere significar que la Unión Europea debe ser capaz de aunar la capacidad de decidir con la de actuar, progresando en los procesos de tomas de decisiones para asumir la autonomía, esto es, Europa podrá defender sus intereses, principios y valores en función de las circunstancias. Y si es necesario, incluso sola, si la OTAN no la ayuda.

«Como europeos debemos asumir una mayor responsabilidad por nuestra seguridad. Una defensa europea más creíble es esencial también para el bien de una asociación transatlántica sana con Estados Unidos»³⁸. Esta es la gran diferencia de esta nueva Estrategia de Seguridad. Es algo novedoso en principio, aunque la raíz procede de que ya en la reunión en Saint-Maló de 1998 cuando Francia y Gran Bretaña decidieron «dotar a la Unión de una capacidad de actuar autónomamente con capacidades militares creíbles», eran los dos únicos que podían intentar ser relevantes militarmente y lo pusieron en funcionamiento. Lo curioso es que no se multiplicó como sí ha ocurrido con otras políticas de la Unión Europea³⁹.

Esa autonomía requiere capacidad estratégica para desarrollar una campaña en el exterior desplegando militares, implica información, medios aéreos, satelitales, aviones de transporte, etc. Hoy, Europa, aún no puede hacer esto. Por eso en Libia ayudaron los americanos pues la información y los aviones americanos fueron imprescindibles para paliar la situación en Libia. La realidad es que a día de hoy, no podemos llevarlo a cabo, pero el objetivo es desarrollar esas capacidades, complementarias de la OTAN, porque cuanto más fuerte sea el pilar europeo más fuerte será la OTAN⁴⁰.

³⁸ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

³⁹ La política de competencia que permite multar a multinacionales, la política agraria común o la política comercial, son una clara muestra de los beneficios que han supuesto la unidad. Gran Bretaña tendrá que hacerlo ahora.

⁴⁰ Jeans Stoltenberg, secretario general de la OTAN. Parlamento Europeo, 7/6/2017.

Las consecuencias del Brexit

La salida del Reino Unido de la Unión Europea no es una buena noticia ya que, a priori, crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE⁴¹.

Gran Bretaña es uno de los países fuertes de la Unión, cuenta con un ejército poderoso, capacidad nuclear y, además, es miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tiene un gasto militar que asciende al 2% del PIB siendo el sexto del mundo⁴² y junto con Francia, representan más del 40% de las inversiones en defensa pública en la UE⁴³.

Sus servicios de inteligencia (MI6), son calificados dentro de los más importantes del mundo y la colaboración que se hacía hasta ahora en materia principalmente de terrorismo, es fundamental para el resto de agencias europeas. Ahora se pone en juego su pertenencia a las «agencias y mecanismos de la UE (que podría traducirse en la pérdida del acceso de Reino Unido a la orden de detención europea, al sistema de información de registros criminales europeos, a las bases de datos de huellas y ADN del Sistema de Información de Schengen y a su salida de EUROPOL)»⁴⁴.

Sin embargo, cuando el Brexit parecía la puerta para la descomposición de la Unión Europea, el resultado ha sido justo el contrario: la unión se ha hecho más fuerte y además, dispuesta a aprovechar su salida para avanzar con la PCSD, pues por fin se podrán llevar a cabo tareas fundamentales que hasta ahora no se habían realizado porque Gran Bretaña no quería. Hablamos de un Cuartel General con sede en Bruselas, Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución, (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC, por sus siglas en inglés) desde el que se dirigirán las tres operaciones no ejecutivas que se están llevando actualmente por parte de la Unión Europea, es decir, Malí, Somalia y República Centroafricana. La idea es que en 2018, este cuartel tome un nuevo cariz, logrando ser más operativo, es decir, que no sea sólo para asesoramiento y adiestramiento. El papel de Gran Bretaña en este sentido, siempre fue obstaculizar este elemento tan necesario, por considerar que hacía sombra a la OTAN, y recordemos, que Reino Unido siempre ha actuado

⁴¹ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2016-arteaga-defensa-y-seguridad-de-la-ue-tras-el-Brexit.

⁴² http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2016-arteaga-defensa-y-seguridad-de-la-ue-tras-el-Brexit.

⁴³ <https://www.ceps.eu/search?keywords=IMPLICATIONS+BREXIT+COMMON+SECURITY+AND+DEFENCE+POLICY&type=All>.

⁴⁴ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf. Miguel Ángel Benedicto, ¿La arquitectura de seguridad internacional, un proyecto en quiebra?

como «embajador» de Estados Unidos en Europa. Sin embargo, la firma del acuerdo de Saint-Maló, en pro de una defensa europea, ya supuso una brecha con EE. UU., que entonces no entendió el presidente americano Clinton y ahora, el Reino Unido ha vuelto a encender la mecha al consolidar el Brexit, lo cual ha dejado a Reino Unido con una posición más complicada para defender sus intereses, máxime cuando los EE. UU. de Trump, no miran a la Unión Europea como un socio preferente ni como una relación a cuidar, sino más bien, sus intereses se dirigen hacia la zona del Pacífico. Luego el *Brexit* le sale caro a Europa, y también a los británicos.

Paradójicamente, a pesar de su poderoso ejército y su visión del mundo desde una óptica «*hard power*», mientras la británica Ashton era la alta representante, suprimió la División del Planes del Estado Mayor Militar (EUMS), con lo que no se podía planificar ninguna operación militar. Y curiosamente, el Reino Unido nunca ha participado en las diferentes operaciones militares. Un ejemplo de ello es la Operación Atalanta contra la piratería en el océano Índico iniciada por España y en la que nunca ha participado un buque de guerra inglés, pero dirigen la operación desde su cuartel OHQ de Northwood. Es una operación que siempre ha estado en la cabeza personal británico, desde el general, pasando por el jefe de Estado Mayor hasta todos los oficiales de enlace con relaciones institucionales, inteligencia, etc. Es decir, Gran Bretaña tiene un gran peso en esta operación, sin aportar medios navales.

La salida del Reino Unido, debería suponer la retirada de este cuartel como parte de la UE, lugar que podrían ocupar los OHQ de Francia, Grecia y Alemania. Pero no será tarea sencilla pues este cuartel concretamente, es también la sede del cuartel de la Fuerza Marítima de la OTAN.

Habrà que acordar marcos con Gran Bretaña que ya hay con Japón, Canadá, Colombia o Estados Unidos, colaborando para el mantenimiento de la paz. Probablemente y lo más sensato, sea que el acuerdo que se establezca con Reino Unido, sea de mayor intensidad dada la relación preexistente y sobre todo, el actor geopolítico tan relevante que es en el mundo.

En este sentido, han editado un documento «*Foreign policy, defence and development. A future partnership paper*»⁴⁵ en el que se destaca la idea de los británicos de seguir bajo la senda de la cooperación con un marco de relación más especial, fundamentalmente para garantizar la seguridad de la Unión Europea tan amenazada, recalcando la importante posición que ocupan en el mundo y sobre todo, su contribución a las misiones europeas, su especial relación con la OTAN, así como los acuerdos firmados con Francia⁴⁶. A cambio

⁴⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>.

⁴⁶ Tratado de Lancaster.- Acuerdo militar firmado entre Francia y Reino Unido en 2010, de cooperación y colaboración en defensa, teniendo en cuenta que ambas son naciones nucleares.

de esto, es probable que la Unión Europea deba ceder en otras cuestiones económicas, cuando se negocie la salida definitiva de la Unión, presionado por la fortaleza de Reino Unido como actor, en materia de seguridad y defensa, aunque bien es cierto que la política exterior y de seguridad y defensa de la Unión, son temas demasiado importantes como para ser utilizadas como elemento de presión a la hora de negociar las cláusulas de divorcio con la Unión Europea.

La UE y el Reino Unido deberán mantener relaciones en el campo de las sanciones, como uno de los elementos más eficaces de la política exterior y en el que seguro que quiere seguir manteniendo una estrecha relación con la Unión Europea.

Lo mismo ocurre desde el punto de la industria de defensa, motor fundamental tanto para la defensa como para la economía y en el que saldrán beneficiadas las empresas de los grandes Estados, pues en una Europa del libre mercado, rige la ley de la oferta y de la demanda, ¿habrá sistema equilibrado entre los Estados? Lo más probable, es que las empresas de mayores capacidades absorban a las pequeñas, lo cual generará conflictos gubernamentales dado el importante peso de estas industrias a nivel nacional.

De cara a los conflictos del futuro, que son las guerras híbridas, ciberataques sofisticados y persistentes, no cabe duda que la unidad será lo que nos reste vulnerabilidad. De ahí que Gran Bretaña, haya querido establecer un documento donde deja claro que quiera seguir colaborando y cooperando con la Unión Europea.

Las capacidades de la UE

Hoy la EUGS ha dado un paso de gigante con la creación de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, (MPCC, por sus siglas en inglés). Es un cuartel general operacional para el mando de las misiones no ejecutivas de la UE, las llamadas *European Union Training Mission* (EUTM, por sus siglas en inglés). En estos momentos, la Unión Europea participa en tres misiones de este tipo: Somalia, Malí y República Centro Africana, en las que desarrolla precisamente ese *Comprehensive Approach* del que hablábamos anteriormente, proporcionando entrenamiento a las fuerzas combatientes, para que sean ellas las que puedan defenderse de sus enemigos. Principalmente son misiones en las que se les enseña adiestramiento y asesoramiento. El problema con el que se encuentra la Unión Europea, es que la eficacia de estas misiones es bastante baja. Por ejemplo, en el caso de Somalia, no se sabe dónde está el personal adiestrado, si se habrá unido a las filas del Daesh o será un mercenario. Esto ocurre porque generalmente son Estados fallidos, luego es muy difícil la tarea del adiestramiento. La Unión Europea, precisamente tiene aquí una tarea de *Comprehensive Approach* para ayudar a la estabilización del país.

La puesta en marcha del MPCC conlleva un gran simbolismo por lo que representa en cuanto a coordinación, estructuración y paso hacia delante de una Europa que no arrancaba en defensa, pero además, muestra la apertura política de los representantes europeos y en este caso de la Comisión, la cual por normativa del Tratado no puede financiar elementos que tengan que ver con la defensa o lo militar. En palabras de la alta representante, «La creación de la MPCC es una decisión operativa de gran calado para reforzar la defensa europea. Contribuirá a hacer más eficaces las misiones europeas no ejecutivas y a mejorar la formación de los soldados de los países asociados, a fin de garantizar la paz y la seguridad. Ello es importante no solo para nuestros socios, sino también para la seguridad de la Unión Europea»⁴⁷.

Este organismo, ha sido uno de los principales retos que ha tenido la política de defensa de la Unión Europea. Sin embargo, nunca se ha podido lograr su implementación porque Gran Bretaña defendía que este instrumento, se duplicaría con la OTAN, y dadas las muy buenas relaciones entre Gran Bretaña y Estados Unidos, su postura siempre se ha mantenido muy firme y completamente contrario a la creación del MPCC. A día de hoy, la Unión Europea ha superado ese bache con el Brexit y el siguiente paso será denominarle con el nombre que realmente merece dadas sus características: Estado Mayor de la Defensa de la Unión Europea. Y no sólo para misiones no ejecutivas como lo es ahora, sino también para misiones ejecutivas. En la actualidad, el MPCC dado que está en su despliegue inicial, permanece apoyado por el actual Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)⁴⁸, aunque la idea es que en el futuro sea un órgano independiente. En la actualidad, ambos cuarteles son dirigidos por la misma persona, aunque tienen funciones diferentes.

Pero la PCSD no se ha quedado sólo ahí, sino que en el ámbito de la cooperación, propone una verdadera integración y colaboración en la industria de forma voluntaria, para lograr que el presupuesto de defensa actual, que no es escaso, pueda dar realmente el rendimiento necesario. Por ello, la Agencia Europea de Defensa, tiene cada día un papel más relevante. Su función principal es la de determinar las capacidades operativas y fomentar la necesidad para satisfacerlas, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa⁴⁹. Ardua tarea porque cada país tiene sus propios intereses y quiere protegerlos.

⁴⁷ Comunicado de prensa, 8/6/2017. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>.

⁴⁸ En este Estado Mayor, la función principal es de asesoramiento, apoyo al mando y suministro del experto militar en el ámbito de la UE (Política de Seguridad Común, alta representante, etc.).

⁴⁹ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMn-Mz0vMAfGjz0KNg318fEKcHX1NTZz9QgKNX10NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLTCAM54CNTQ27F3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008.

Así pues, la Agencia Europea de la Defensa (EAD) aboga por una industria de defensa común, coordinada y dirigida por esta, y en la que se contemple no solo la creación y compra/venta de armamento como tal, sino también en la que quede reflejada una unidad en cuanto a la defensa en ciberseguridad, los ataques biológicos, híbridos, etc. Está demostrado que gestionar el presupuesto común bajo el concepto de cooperación, contribuye enormemente en lograr una mayor eficiencia de ese gasto, de modo que podamos hacer una internacionalización del gasto militar.

El papel de la Unión Europea consiste en fomentar la cooperación en materia de defensa porque en palabras de Jorge Domecq, director de la Agencia, «ningún Estado miembro por sí solo está en condiciones de proteger eficazmente a sus ciudadanos»⁵⁰. Por ello desde la AED (EDA, por sus siglas en inglés), se están llevando a cabo acciones que dirigen su acción al ámbito de la colaboración en materia de industria de defensa, tanto para el sector militar como el de la seguridad.

La AED debería ser la que regulase el mercado de la industria de la defensa europea, fijando el equipamiento militar de cada país, coordinando reuniones entre los Estados miembros para evitar la compra del mismo material por dos Estados. Necesitamos que Europa funcione en defensa, del mismo modo que funcionan los Estados Unidos en este campo, para ahorrar costes, para hablar con una sola voz, para ser más eficaces, más eficientes y para ganar en capacidades y en tiempo. Es preciso avanzar en los campos de la integración, con la Agencia Europea de la Defensa como respaldo y coordinadora.

En este sentido, la Comisión Europea ha reflejado su compromiso con el desarrollo del Fondo Europeo de la Defensa, desde el que se pretenden financiar proyectos de I+D+I a partir de 2021⁵¹. Es la primera vez que la Comisión realiza un hecho similar. Hablamos de 5.500 millones de euros al año, repartidos en proyectos, desarrollo de capacidades y entre los Estados miembros, para incentivar, promover y aunar la industria de defensa común, de modo que Europa haga una «compra conjunta», bien al por mayor, bien distribuyendo las capacidades a cada Estado. Ya en 2017 se están utilizando parte de ese dinero para investigación militar conjunta. Si hasta ahora el mecanismo Athena no había sido suficiente para sufragar los gastos de la defensa y tampoco se había visto una excesiva disposición por parte de la Unión Europea de contribuir a estos gastos, parece que con estas medidas, la propia Unión rompe una lanza en favor de la seguridad y defensa de los europeos, asumiendo la cooperación en gastos de defensa con los Estados miembros. Tal vez sea el momento de que el Banco Europeo de Inversiones, deba tomar parte en estos asuntos invirtiendo también en industria de defensa u ofreciendo créditos a bajo interés a aquellas pequeñas y medianas

⁵⁰ <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

⁵¹ Comisión Europea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm.

empresas que se dedican a la industria de defensa. Sin embargo, uno de los hándicaps con los que se encuentra la Unión Europea y que es constante en otros apartados, es la legislación vigente. En el caso del banco, tiene imposibilitado por estatutos invertir en defensa, luego este sería un cambio fundamental para avanzar.

No en vano, uno de los principales motores que nacen desde la agencia, es la creación del Fondo Europeo de defensa con dos estructuras de financiación distintas. En una de ellas, se financiarían aquellos proyectos de cooperación en el ámbito de la defensa, pero, sería cada Estado quien sufragaría los gastos de estos proyectos con apoyo de la Unión Europea. Y una segunda *ventana de capacidades*⁵² en la que se daría soporte a un desarrollo conjunto.

La Agencia Europea de la Defensa tendrá que esforzarse para lograr adaptar los progresos a la normativa vigente y poder de este modo trabajar con la industria.

Un paso más en la cooperación que sin duda supondrá un avance es la nueva medida por la que el Consejo de la Unión, introduce la revisión anual ordenada⁵³ de manera que los Estados puedan realizar la planificación de sus presupuestos nacionales de una manera conjunta. Dicho avance, requiere de una normativa muy desarrollada y específica por parte de la AED, de modo que ningún Estado se vea perjudicado sino más bien todo lo contrario. Máxime cuando no se ha producido una cesión de soberanía en el ámbito de la defensa⁵⁴.

Sin duda, la Agencia Europea de la Defensa tiene un importante papel que jugar así como una tarea difícil, por los intereses nacionales en términos de la industria que se dan entre los diferentes países, principalmente en los más «fuertes»: Alemania y Francia, ahora que Reino Unido ha salido de la Unión.

En 2016, el propio Parlamento Europeo instó a la Unión a que «intensifique la cooperación coherente y estructurada en relación con la investigación en el ámbito de la defensa, el tejido industrial y la ciberdefensa mediante la puesta en común y el uso compartido de los recursos, en aras de un uso más eficaz de los presupuestos nacionales de defensa, del logro del objetivo colectivo de atribución del 2% de los gastos de defensa a la investigación y de la puesta en marcha de un programa de investigación y tecnología en materia de defensa financiado por la UE»⁵⁵.

⁵² <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

⁵³ <http://www.homsec.es/jorge-domecq-eda-europa-pueda-actor-global-reconocerse-necesita-dotarse-las-capacidades-basicas-ello/>.

⁵⁴ En el espacio de la seguridad, sí se han producido cesiones de soberanía: en las costas españolas, en la frontera sur, la vigilancia también la hacen guardias fronterizos de la Unión Europea.

⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 2016, sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo (2015/2272(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0120+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>.

La UE y África

África es el principal desafío para la Unión Europea en un espacio entre 30 y 50 años. Hablamos de un continente con 1.200 millones de personas, 30 millones de kilómetros cuadrados y donde se hablan aproximadamente 2.000 lenguas.

El suicidio demográfico al que se ha lanzado Europa será cubierto por el impactante incremento de natalidad que experimentará el continente africano, hasta el punto de calcularse que a finales del siglo XXI, habrá unos 4.000 millones de africanos que en número creciente, vendrán a Europa buscando mejorar sus condiciones de vida.

La Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea es consciente de ello y establece la frontera africana como una zona peligrosa en la que habrá revueltas de jóvenes si no consiguen en su tierra el trabajo y subsidio que necesitan para vivir. A ello le sumamos los estados fallidos y tendremos como resultado un lugar base para la piratería, el yihadismo, tráfico de personas, de drogas, etc.

Desde Europa se repite el mantra «El problema es África y la solución también» Algunas cifras avalan esta teoría: entre el 2000 y 2010, su economía creció por encima del 4%; Kenia, es el país del mundo con más teléfonos móviles; España exporta más a África que a Hispanoamérica; Nigeria produce más cine que Estados Unidos; la industria textil se traslada de Asia a África, etc.

Todas estas características, hacen de África un continente de esperanza en cuanto a los recursos que tiene y es un desafío para el mundo y para Europa, como garante de seguridad y desarrollo. En este sentido, en materia de seguridad, las Fuerzas Armadas están desplegadas en diferentes misiones en Malí, República Centroafricana, Senegal, Yibuti, etc. El objetivo de estas misiones y de todas aquellas en las que participa la Unión Europea es proporcionar un mínimo de desarrollo que les garantice la seguridad mínima para sobrevivir, con instituciones estables, con la creación de la clase media y dirigiéndoles hacia el sistema de gobierno de la democracia. Si bien es cierto que esta EUGS pone de manifiesto que no todo el mundo tiene por qué aceptar nuestros valores ni nuestro sistema político por mucho que a nosotros nos parezca que es el más adecuado.

Como zona de especial interés conviene destacar el Sahel, un polígono de crisis⁵⁶, de seguridad, de desarrollo, de gobernanza y de migración. La crisis de seguridad que se vive en Malí, afecta a toda la zona colindante, de manera que hasta que no haya paz en Malí, no habrá paz en el Sahel. A esa falta de seguridad se une un problema de gobernanza, con instituciones poco o nada

⁵⁶ Angel Losada, representante especial de la UE para el Sahel. Curso de verano de El Escorial, junio 2017.

avanzadas, alto nivel de corrupción y pobreza y una extrema porosidad en las fronteras. De este modo, es bastante complicado otorgar un gobierno estable que proporcione desarrollo y por tanto, seguridad. Es una zona en la que se une una fuerte natalidad, con falta de agua, de comida y de asistencia primaria básica, lo cual conlleva a la aparición de grupos terroristas y a la radicalización en la zona.

El Sahel es una zona de contradicciones. 5.500 kilómetros de largo por 400 kilómetros de ancho. Una tierra de tránsito norte-sur y este-oeste; de esclavos, oros, armas, etc. desde hace siglos. Es un lugar con una parte norte tuareg-árabe y una parte sur negro-africana, y con una parte sedentaria, dedicada a la agricultura, frente a otra zona nómada (pastores).

Por sus porosas fronteras, siguen atravesando los tráfico de drogas, personas, terroristas, emigración ilegal, etc. Todo ello hace que esté considerada como una de las zonas más peligrosas del mundo por ser donde existe el mayor número de conflictos del mundo: Libia, Malí, Chad, Sudán, Yemen que están alimentados por el terrorismo de Daesh y Al Qaeda en el Magreb Islámico, inseguridad alimentaria, fuertes sequías, conflictos intercomunitarios y religiosos entre otros.

En el Sahel podemos señalar un primer círculo de influencia derivado de la crisis de Libia⁵⁷ con un fuerte impacto en toda la región; un segundo círculo estaría formado por los Estados que no forman parte del G5 como son Argelia, Senegal⁵⁸ y Marruecos un país que aspira a tener una mayor influencia y acaba de ingresar en la Unión Africana. Un tercer círculo serían los países de la Unión Africana.

La Unión Europea apuesta por un proyecto de ayuda y financiación: G5 Sahel una fuerza que está formada por soldados de los cinco ejércitos y en la que van a disponer de una escuela saheliana de seguridad, un colegio de defensa por iniciativa de Mauritania y un centro de mando. La finalidad última de esta estructura es crear una fuerza conjunta para luchar contra el terrorismo, el tráfico de personas y de drogas, algo que gangrena toda la zona. También es preciso restablecer la presencia del Estado, algo gravísimo especialmente en Malí, porque el terrorismo se alimenta de la falta de gobernanza. La diferencia con las misiones que lleva a cabo la UE, es que esta Fuerza Conjunta sí actuará, del mismo modo que lo está haciendo Francia en su lucha contra el terrorismo en territorio del Sahel.

El G5 es el marco institucional que dirige sus esfuerzos a la lucha contra la radicalización, teniendo en cuenta que es diferente un radical en Sahel que en Francia, pues en aquella el resultado será la pobreza, mientras que si se

⁵⁷ Italia es la más afectada por la crisis de Libia. A nivel económico, el 70% del gas italiano proviene de Libia.

⁵⁸ Cabe señalar que Senegal nunca tuvo un golpe de Estado y a diferencia del resto de países del G5 tiene instituciones más fuertes.

da en Francia, el fruto será el extremismo. Por eso desde la Unión Europea se trabaja contra esta radicalización, principalmente entre los jóvenes. Hay que tener en cuenta que en el Sahel, el islam es animista algo que no pueden consentir los países ricos del Golfo, quienes ven cómo, si no actúan pronto, prevalecerá esa versión considerada descafeinada del Islam frente al wahabismo que ellos quieren imponer.

La UE podría extender las llamadas misiones ejecutivas como las de entrenamiento (EUTM) que pasarían a apoyar al G5, incrementado su nivel de exigencia y haciéndolas más operativas. Realizar esta labor tiene un coste. La UE dispone de una oficina con un representante especial dentro del Servicio Exterior, desde el que se financian misiones militares de entrenamiento y fortalecimiento de las instituciones, como la EUTM de Malí o la EUCAP de Níger. El coste de la seguridad europea, no debería ser un problema aunque es cierto, que los recursos que se destinan a esta zona aún no son suficientes. Si bien la UE es el principal donante aportando 3.500 millones de euros, procedentes del Fondo Europeo del desarrollo y 1.800 millones del fondo fiduciario. También se creó el Fondo de apoyo a la paz para África, con la idea de ayudar a la unión africana y organizarles en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, aquí se dio uno de los principales problemas con la Unión Europea, puesto que la Comisión no financia la compra de armamentos. Por tanto, con ese dinero se pagan sueldos, equipos (uniformes), pero no armamento.

Cuando se creó el G5, recibió un rechazo a priori por parte de la Unión Africana, ya que no se veía con buenos ojos. Argelia y Nigeria también han mostrado su desacuerdo. Pero lo cierto es que la evolución del G5 es buena, siendo aceptada por todos. La UE ha conseguido que hasta la propia ONU asimile este grupo.

La UE se ha fijado, recientemente, en el Sahel y en el Cuerno de África como uno de los principales focos sobre los que Europa debe fijar su atención, para frenar el yihadismo. El compromiso también queda establecido desde el momento en el que hay más de 17 estrategias para el Sahel, lo cual demuestra la gran descoordinación al respecto. De ahí que los resultados no sean los deseados. La EUGS ha dado un giro mostrando una imagen hacia África mucho más pragmática y práctica, poniendo dinero, de modo que se pasa de la filosofía y la teoría a las realidades. Es verdad que uno de los grandes problemas por los que atraviesa África, es la alta corrupción, que implica que el dinero que envía la UE en muchas ocasiones, no llega hasta el objetivo por la alta corrupción. Ante eso, sería importante una mejor organización y apostar por las organizaciones regionales como gestoras de ese dinero, es decir, que se financien microcréditos, proyectos concretos otorgando el dinero necesario para ello a las entidades locales.

Mi seguridad es la seguridad de mis vecinos y la seguridad de mis vecinos, es la seguridad de los suyos. Esta lógica, exige necesariamente una mayor y mejor implicación de la Unión Europea para contener la olla a presión en la

que se está convirtiendo África y especialmente el Sahel, hasta el punto de que la frontera sur de Europa ha bajado hasta el Sahel.

Otra zona de especial preocupación es Libia, un país actualmente dividido en dos «semi Estados» opuestos con dos parlamentos (Trípoli y Tobruk), dos ejércitos y más de 300 milicias que luchan por intereses tribales o locales. La ausencia de un gobierno eficaz y la falta de cultura política en un país donde no existe alternancia política entre unos partidos sometidos a lealtades tribales, y donde las instituciones representativas de carácter nacional son extremadamente débiles. Libia se ha convertido en un Estado fallido sujeto a una guerra civil de baja intensidad que puede durar años, incluso décadas, y sin que se vislumbren soluciones fáciles, dada la «cronificación» de la guerra civil en la que ninguna de las fuerzas en conflicto tendría la suficiente capacidad para imponerse militarmente. Para la UE la situación de inestabilidad, conflicto de baja intensidad y proliferación del crimen organizado y de la violencia yihadista hace que Libia se haya convertido en un «agujero negro» para la seguridad del Mediterráneo.

La cooperación estructurada permanente, podría tener en el Sahel y en Libia sus primeras y principales actuaciones, dado que la seguridad de Europa depende principalmente de la estabilidad de estas regiones. Los cuatro países que parecen sensibilizados en las iniciativas en estas zonas, deberían promover en el seno de la UE un mayor compromiso, empezando por el Sahel, por ser el espacio de intervención militar más asequible. Italia y España son la frontera más próxima con la zona y por tanto, más preocupados en mantener estable y segura la zona del Sahel. Francia, ha sufrido con la inmigración y el terrorismo. Y Alemania, ha visto cómo su política de refugiados le ha pasado una importante factura social. No obstante, este país ha decidido crear su «propio plan Marshall» para África «involucrando a los países ricos en el desarrollo económico de África como vía indirecta de reducción del flujo migratorio, garantizar la defensa de la libertad de comercio y estabilizar la economía de la zona euro»⁵⁹.

Tanto la ONU como la UE llevan desarrolladas varias misiones no ejecutivas en África, de tipo «*soft power*», además de los acuerdos bilaterales existentes entre diferentes países como es el caso de Francia y España. Pero quizá sea el momento de dar un paso más y garantizar una mayor eficacia y eficiencia. La PESCO debería ser quien se ocupara de organizar, coordinar y gestionar con más agilidad y urgencia los problemas que acechan a África, dada la lentitud de la UE para funcionar.

Es cierto que aquí pueden existir inconvenientes por parte de los propios países firmantes de esos acuerdos, ya que todos ellos tienen intereses propios, pero no es menos cierto que la Unión Europea ganaría en prestigio, si

⁵⁹ <http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/12/593ed0dce5fdea2f0a8b4574.html>.

fuera ella a través de la PESCO, la que dirigiera, coordinase y reorganizara las diferentes misiones que se llevan a cabo.

La gobernanza en África es más que necesaria que nunca, por lo que la PESCO podría gestionar y gobernar los proyectos dedicados a la mejora del sector de la seguridad, la educación de los jóvenes, la asesoría gubernamental en temas de FF. AA., etc. Tal vez estos países de la PESCO, podrían exigir el cumplimiento de determinadas normas que ayudan a la generación de seguridad con democracia a cambio de la ayuda económica de la UE y ser los países de la PESCO los que se involucraran y dirigieran concretamente estas situaciones.

En todo caso, dado que el Sahel es un problema que afecta a toda Europa, y no sólo a los países del Sur, el resto de los países de la Unión deberían aportar su colaboración tanto económica, como en personal, en equipamiento, etc.

Conclusiones: ¿Qué puede hacer la UE?

Después de lo analizado, las conclusiones a las que llegamos es que la UE es una organización única, con unas potentes características que pueden solucionar muchos problemas pero con una burocracia y lentitud excesiva, que convierten en ineficaces sus esfuerzos.

La PESCO, debería aportar la agilidad, eficacia y eficiencia de las misiones no ejecutivas que se están llevando hasta ahora, principalmente en el Sahel. Tal vez sea necesaria la creación de un «MPCC» en el Sahel, desde el que se coordinen las misiones que se están llevando a cabo exclusivamente en esa zona coordinado por los países que quieran participar en la PESCO y con colaboración de los países afectados, con el objetivo de agilizar y acelerar los programas a llevar a cabo. Esto generaría recursos económicos para el país, potenciaría las relaciones entre la Unión Europea y los países africanos y podría generar confianza en estos países.

Es imprescindible identificar los intereses nacionales con los europeos y para ellos, la Agencia Europea de la Defensa, como ya se ha señalado, tiene un papel fundamental a la hora de reorganizar y reestructurar la industria de la defensa evitando duplicidades y reduciendo el número de heterogeneidades que se dan en la actualidad, evitando solapamientos innecesarios.

La Unión Europea tiene una tarea de organización y coordinación de cara al futuro, para poder vertebrar a las diferentes organizaciones que trabajan en pro de la seguridad y desarrollo en el Sahel: Unión Africana, ONU, etc. Las duplicidades en estas organizaciones se dan con demasiada frecuencia. Una serie de países estructurados a través de la PESCO, tendrían menos dificultades para coordinar y optimizar recursos.

Debe ser la Unión quien asuma el liderazgo en los acuerdos bilaterales de los países europeos, de modo que estos pasen a estar coordinados y super-

visados por la propia unión, dando de ese modo posibilidad a una mayor eficiencia y eficacia, siempre y cuando, la UE deje de ser el animal burocrático excesivamente lento incapaz de tomar las decisiones por falta de consenso.

La Unión Europea debe tener un nivel de ambición dirigido a convertirse en un verdadero actor global, lo que implica reforzar gradualmente sus estructuras de gestión de crisis, dotándolas de las capacidades apropiadas, así como el reforzamiento racional y sinérgico de la industria defensa.

El primer paso para lograrlo sería lanzar definitivamente la cooperación estructurada permanente (PESCO) contemplada en los artículos 42 y 46 del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos, y son capaces, de participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas. En base a los mismos, se podría crear una fuerza europea de proyección y de protección completamente integrada y autónoma capaz de intervenir, bien en el interior del territorio de la Unión, o bien más allá de las fronteras de Europa en un plazo de tiempo muy corto. Se podrían aprovechar inicialmente los actuales «grupos de combate» (*Battlegroups*) de entidad batallón empleándolos en operaciones reales tanto no ejecutivas (como son las de entrenamiento) como propiamente ejecutivas.

Aunque la UE es principalmente *soft power*, no hay que tener miedo a realizar misiones ejecutivas si fuera necesario de manera que se lance un mensaje claro acerca de la voluntad de la UE de hacer valer su voz como actor internacional. A la UE le importa el Sahel y debe importarle aún más. Con una OTAN centrada en los países del Este, ha llegado la hora de tomar una decisión sobre los *Battlegroups*, estructuras operativas hasta ahora sin utilizar, pues su entrenamiento supone unos costes para la UE que no se ven amortizados. No obstante, es necesario mejorar su modularidad y una mayor integración estructural de sus distintos componentes nacionales si se quiere que alcancen unos niveles de eficacia operativa exigentes.

Por otra parte, en el caso de que estas fuerzas no fuesen suficientes, sería preciso aumentarlas con mayor número de soldados de los Estados miembros y siempre coordinado por el MPCC. Previamente habría que lograr que las decisiones políticas sobre la utilización de los *Battlegroups* se tomasen en el ámbito de las instituciones europeas, limitando el derecho de veto de los socios.

Para financiar todas las operaciones propiamente europeas, sería necesario crear un presupuesto europeo de defensa, que vaya más allá del actual *mechanismo Athena*. Para dotar este presupuesto de manera independiente a los presupuestos nacionales, se podría aprovechar los compromisos asumidos por los Estados de incrementar sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB.

Un tercer paso, derivado del anterior, vendría dado por la necesidad de coordinar, por medio de revisiones periódicas, los distintos procesos de

planeamiento nacionales de la defensa integrándolos en el proceso del planeamiento propiamente europeo desarrollado por su Estado Mayor, de manera análoga a como lo ha hecho la OTAN durante décadas. Se lograría, con ello, tener una visión general y realista de las necesidades de defensa de la Unión, así como de los gastos de defensa y de las inversiones nacionales en adquisiciones, investigación y desarrollo en ese ámbito. En esta misma dirección, estaría la necesidad de crear un Cuartel General conjunto de carácter permanente, independiente de los ofrecidos por las naciones, que fuera responsable del planeamiento, coordinación y conducción de todas las operaciones de la UE.

En cuarto lugar, y derivado del anterior, la UE debería financiar aquellas capacidades críticas que por su precio o especial complejidad no pudieran adquirir o desarrollar los Estados miembros por sí solos, así como apoyar a los Estados miembros en la consecución de capacidades propias necesarias para hacer frente a las amenazas, riesgos y retos estratégicos presentes y futuros. Ello exige diseñar nuevos instrumentos de financiación que permitan el desarrollo de nuevas capacidades y la cooperación en materia de defensa apoyando la industria europea de defensa y la innovación tecnológica y promoviendo la cooperación reforzada en materia de defensa. La propuesta de la Comisión de crear un fondo común dotado de 1.500 millones de euros anuales para nuevos equipos e investigación militar constituye un avance, si bien insuficiente si lo comparamos con otras potencias globales, en la buena dirección.

Finalmente, habría que unificar los procedimientos y doctrinas de las Fuerzas Armadas de los distintos países de manera que pudiera garantizarse la interoperabilidad de las mismas en todo momento. Se podrían crear academias militares europeas que garantizaran que todo el personal militar adquiriese la misma formación independientemente de su país de procedencia. Un primer paso en esta dirección, sería generalizar los «erasmus» militares e incrementar los ejercicios combinados del personal militar de los distintos países.

En definitiva se trata de conseguir que la Unión Europea funcione en el campo de la seguridad de forma conjunta, a pesar de ser la organización más compleja del mundo, lo que requiere una maquinaria muy bien engrasada y una voluntad política común inequívoca. Todos los Estados miembros que forman la UE tienen que ser conscientes de que la línea que separa la prosperidad del caos es muy delgada. No se trata de pronosticar cisnes negros, sino de poner de manifiesto que una mala decisión por parte de un país o un grupo de países pueden hacer saltar por los aires en pocos meses cualquier avance en el proceso de integración en materia de seguridad y defensa, en el que Europa se juega mucho.

Como bien dice el Libro Blanco sobre el futuro de la Unión europea «durante generaciones, Europa ha sido siempre el futuro». No tenemos ninguna cer-

teza de que esto siga siendo así y la duda que se nos plantea, y que tendrán que resolver por separado en los próximos tiempos cada uno de los Estados miembros, es si ese futuro, hasta ahora prometedor, pasa por avanzar en el proceso de integración de la Unión, o por desguazarla.

Capítulo segundo

El problema de las «maras» y bandas latinas en España

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Resumen

El objetivo del trabajo es comparar como afecta el problema de las «maras» en España y en El Salvador, y se ha empleado exclusivamente información obtenida en fuentes abiertas.

En el caso de España si bien existe el fenómeno, sus características son diferentes tanto en el alcance como en el tipo de organizaciones presentes ya que, sin negar la presencia de las dos principales «maras» Salvatrucha MS-13 y Barrio 18, especialmente de la primera, el alcance de sus actuaciones es diferente y ha sido en gran parte neutralizado por la acción de la Guardia Civil y la Policía Nacional, y de la Justicia.

Por otro lado, aunque existente, la inmigración centroamericana en España no es comparable a la presencia de sudamericanos, especialmente ecuatorianos, colombianos, bolivianos, pero también peruanos, dominicanos, paraguayos, o argentinos, con lo cual las bandas latinas dominantes son las de mayor implantación en estos países, y que si bien comparten ciertas características con las «maras», también se producen diferencias apreciables.

Las bandas latinas, un subproducto de la emigración a partir del año 2000, están compuestas especialmente por hijos e incluso nietos de inmigrantes latinos, y si bien la presencia de españoles de origen no latino está demostrada, esta es minoritaria.

Palabras clave

«Maras», bandas latinas, MS-13, M-18, «Latin Kings», «Ñetas», «Dominicant don't play», «Bloods», «Forty Two», «Trinitarios».

Abstract

The aim of the study is to compare how it affects the problem of «maras» in Spain and El Salvador, and has been used exclusively information obtained from open sources.

In the case of Spain, although the phenomenon exists, its characteristics are different both in scope and in the type of organizations present since, without denying the presence of the two main «maras» Salvatrucha MS-13 and Barrio 18, especially the first, The scope of their actions is different and has been largely neutralized by the action of the Civil Guard, national police and justice.

On the other hand, although it existed, Central American immigration in Spain is not comparable to the presence of South Americans, especially Ecuadorians, Colombians, Bolivians, but also Peruvians, Dominicans, Paraguayans, or Argentines, with which the dominant gangs or gangs are And that while they share certain characteristics with the «maras», there are also significant differences.

Latin gangs, a by-product of emigration since 2000, are especially composed of children and even grandchildren of Latino immigrants, and although the presence of Spaniards of non-Latino origin is demonstrated, it is a minority.

Keywords

«Maras», Latino gangs, MS-13, M-18, «Latin Kings», «Ñetas», «Dominicant don't play», «Bloods», «Forty Two», «Trinitarios».

Introducción: Las «maras» en El Salvador y en España: un problema con dimensiones diferentes

«...la violencia juvenil que desarrollan las “maras” en Centroamérica tiene pocos puntos de contacto con lo que suponen las bandas juveniles latinoamericanas en el contexto europeo. Sin embargo, frecuentemente se tratan como fenómenos idénticos».

Rafael Martínez Martínez, catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Barcelona

Para Álex Grijelmo, «...la mayoría de estos “latinos” a los que se representa como inmigrantes violentos han nacido en España, y son fruto de la pobreza y la marginación de sus comunidades, no de las comunidades mismas»¹.

En opinión de Martínez, el tema de las «maras» se refiere esencialmente a un problema de «violencia social» para el que considera que hay escasas —si es que hay alguna— posibles soluciones, mientras que el problema de las bandas latinas es de «desarraigo social y divergencia identitaria». Ni la realidad en España es similar a la de América Central, ni las bandas latinas ubicadas en España se parecen a las «maras» centroamericanas².

Para Martínez, destacan tres claves del decálogo del Banco Interamericano de Desarrollo BID³.

«La primera es que pobreza y violencia no son un tándem virtuoso; son más, infinitamente más, los pobres no violentos que los violentos y, por encima de todo, la violencia no es, ni mucho menos, patrimonio de los pobres. En segundo lugar, prevención y represión han de alternarse como respuestas a esta violencia juvenil. Por último, pero no por ello menos relevante, la seguridad es una política de Estado que no puede vivir bajo la zozobra de la definición partidista».

Estas consideraciones de Martínez son relevantes para contradecir las opiniones de Grijelmo, y para destacar la importancia de la coordinación a nivel estatal de las medidas para contrarrestar los efectos del fenómeno de las bandas latinas y, sobre todo, para poner en evidencia la necesidad de alternar prevención y represión en las respuestas. Las diferencias en el tratamiento del mismo en dos de las comunidades autónomas, Cataluña y Madrid servirán de ejemplo para ello.

España: ¿«maras» o bandas latinas?

El fenómeno de las «maras» en España es más reciente que el de las «bandas latinas», aparecen como puente natural —por razones de lengua— de

¹ GRIJELMO, Á. Bandas latinas, como nosotros. El País. [En línea] 13 de 03 de 2016. http://elpais.com/elpais/2016/03/11/opinion/1457710235_417098.html?rel=mas

² MARTÍNEZ, R. Maras en América Latina y pandillas en Europa: Ni tan parecidas, ni tan distintas. Martínez. 2008, Revista CIDOB d'Afers 8 Internacionals, 81, págs. 7-15. ISSN 1133-6595

³ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) definió un decálogo basado en sus análisis de la violencia juvenil en América Central, Méjico y EUA.

una proyección hacia Europa de las principales «maras», MS 13 y M 18, intentando emplear el mercado europeo para actividades de lavado de dinero y otras actividades delictivas como el tráfico de estupefacientes, cobro de «impuestos», etc. Dado que su implantación es escasa y las respuestas tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil contundentes, representan una preocupación por su violencia extrema pero no suponen un problema en la actualidad, si bien podría serlo en el futuro si no se mantiene la presión sobre las mismas. El problema de las «bandas latinas», tiene una dimensión diferente y, aunque son menos violentas que las «maras», representan un problema que debe ser tratado desde sus raíces.

Las bandas latinas

La Red «Eurogang»⁴ define una banda como un «grupo duradero y callejero de jóvenes para el que la participación en actividades delictivas es parte integral de la identidad del grupo». Los elementos clave de esta definición de acuerdo con Medina, son:

- Duradero: se mantiene activa al menos durante varios meses y sobrevive a la salida y entrada de individuos en el mismo.
- Callejero: pasan mucho tiempo ocupando espacios públicos, en la calle, en centros comerciales, en parques, etc.
- Jóvenes: en su mayoría son adolescentes o veinteañeros.
- Actividades delictivas: participan en actividades tipificadas como delitos, además de en actividades molestas o antisociales.
- Identidad del grupo: la identidad grupal prevalece sobre la individual de sus miembros⁵.

En un artículo reciente en el periódico ABC, firmado por Laura Caro, se afirma que quienes hoy integran de forma mayoritaria las 88 bandas latinas registradas por el Ministerio del Interior en toda España ⁶, pertenecen en muchos casos a la segunda, e incluso tercera generación —son los nietos de los inmigrantes— que llegaron a España de finales de la década de los 90. A pesar del origen ecuatoriano, dominicano, o colombiano de sus padres o abuelos, les corresponde la nacionalidad española por nacimiento⁷.

⁴ <http://www.umsi.edu/ccj/pdfs/05%20Youth%20Survey.pdf> Eurogang definition: «A youth gang, or troublesome youth group, is a durable, street-oriented youth group whose involvement in illegal activity is part of their group identity».

⁵ MEDINA, J., Consideraciones criminológicas sobre las bandas juveniles, 2010, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, nº 3, págs. 409-446.

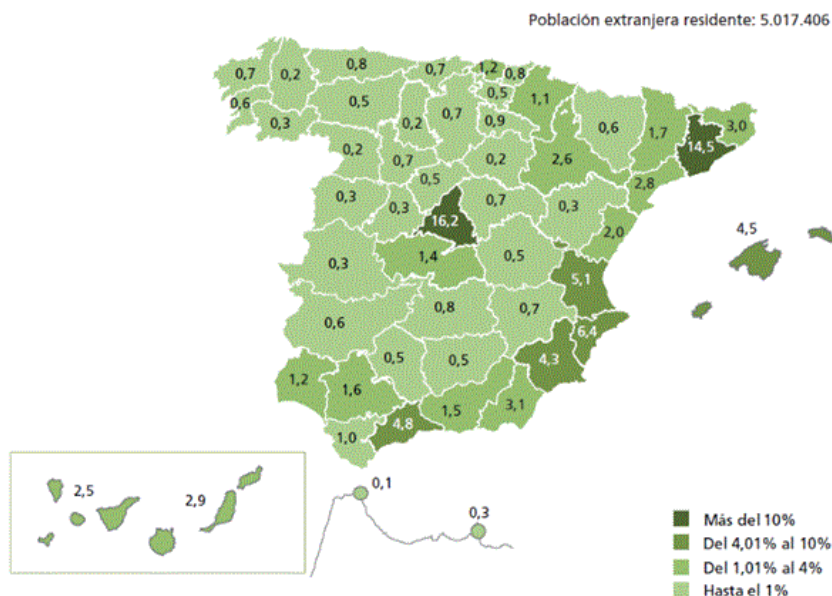
⁶ Legales e ilegales.

⁷ CARO, L. Los «hijos de la inmigración» nutren las 88 bandas latinas fichadas en España. ABC. [En línea] 15 de 08 de 2016. http://www.abc.es/espana/abci-hijos-inmigracion-nutren-88-bandas-latinas-fichadas-espana-201608150138_noticia.html.

A principios del siglo xxi, las «bandas latinas» entran en un ámbito dentro de España, donde ya proliferan las denominadas «tribus urbanas» y su vanguardia serían los denominados «Latin Kings». Por entonces los principales líderes de las citadas «bandas latinas», seguían viviendo en sus países de origen y, algunos de sus miembros que llegan a España acompañando a la emigración, establecen ramas locales dependientes de las primitivas. La implantación inicial se produce en algunos barrios de Madrid, ciudad receptora de la mayoría de los «Latin Kings», donde disponen de una mayor capacidad para captar nuevos integrantes. Posteriormente se extienden hacia Barcelona, Valencia, Alicante y Murcia⁸. En cualquier caso, el fenómeno de las bandas latinas, se ve sin duda favorecido por la inmigración de origen latinoamericano en España.

La comunidad latina en España

La presencia en España de bandas latinas hay que estudiarlo en el fenómeno del flujo migratorio que tiene se inicia a comienzos del presente siglo hasta hoy en día, y que cuenta con ciertas características específicas, tanto por los países de procedencia (Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, recientemente Bolivia), porque su objetivo era encontrar trabajo y ayudar al sustento de la familia, y por el peso importante de la inmigración femenina. Con los años esta inmigración tiende a permanecer en España, y a consolidar sus vínculos familiares.



Sus descendientes, nacidos en España o incorporados por reagrupación familiar, han dado lugar a un colectivo más o menos diferenciado de jóvenes latinos⁹.

En la Sentencia N^o: 1.057/2013 del Tribunal Supremo¹⁰, se reconoce la asociación entre este fenómeno migratorio y la aparición de bandas latinas:

«El fuerte fenómeno migratorio que España vive en estos años y, en especial, la inmigración de procedencia latina hace incrementar exponencialmente la formación de estas tribus en las grandes urbes españolas. En busca de una autoafirmación racial frente a una sociedad que, en determinados casos o circunstancias, se percibe hostil a la integración, las tribus latinas actúan como mecanismo de protección, resistencia y micro-integración, por definición dentro del grupo».

Examinemos el citado fenómeno migratorio en España.

Extranjeros en Régimen General según área geográfica de nacionalidad a 30-06-2016

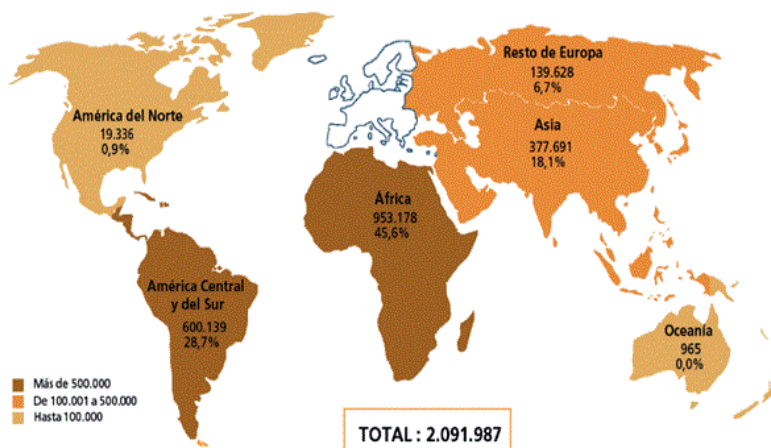


Figura 2. Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Como se aprecia en la figura 1, en España residen 5.017.046, de acuerdo con los datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social correspondientes al día 30 de junio del año 2016: La población extranjera se concentra en las provincias de Madrid (16,2%), Barcelona (14,5%), Alicante (6,4%), Valencia (5,1%), Málaga (4,8%), Murcia (4,3%), Almería (3,1%) y en menor medida en el resto de las provincias españolas.

⁹ MOYA, D. «Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas». 2008, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 81, págs. 139-171, pág. 140.

¹⁰ Recurso sobre el Delito de asociación ilícita. Bandas latinas. «Dominican Don't Play» («DDP»). http://estaticos.elmundo.es/documentos/2014/02/11/sentencia_dominican.pdf

En cuanto su origen, como se aprecia en la figura 2, de los 2.100.000 Extranjeros de Régimen General, es África, el continente que ocupa el primer lugar en cuanto a su origen con 953.000, de los cuales 720.000 son marroquíes, e inmediatamente después aparece América Central y del Sur con 600.000, seguida a gran distancia por Asia con 378.000. La comunidad latinoamericana tiene un gran peso (28,7%) dentro del grupo de emigrantes pertenecientes al régimen general.

Centrándonos en la comunidad latinoamericana, como se puede apreciar en la tabla de la figura 3, si bien el número total, sumando a los Extranjeros de Régimen General, los de Libre Circulación en la Unión Europea, se ha venido reduciendo, pasando de 910.000 a finales del año 2014, a 877.000 a mediados 2015, 865.000 a finales de 2015 y a 843.000 a mediados de 2016 (últimos datos). Dado que los de Libre Circulación son muy estables, creciendo ligeramente de 240.00 a 245.000, la reducción —70.000— ha sido absorbida por los de Régimen General. La presencia de las bandas latinas será probablemente menor, pero no hay que descartar un aumento del su número si la recuperación económica de España continua al ritmo actual, y se produjera un aumento en el número de latinoamericanos residentes en España.

	30-06-2016			31-12-2015			30-06-2015			31-12-2014		
	Total	Régimen de Libre Circulación UE	Régimen General	Total	Régimen de Libre Circulación UE	Régimen General	Total	Régimen de Libre Circulación UE	Régimen General	Total	Régimen de Libre Circulación UE	Régimen General
América Central y del Sur	843.989	243.850	600.139	865.401	244.789	620.612	877.051	242.451	634.600	909.909	240.008	669.901
Argentina	58.662	23.856	34.806	59.592	24.039	35.553	60.295	24.188	36.107	62.199	24.561	37.638
Bolivia	101.233	12.655	88.578	106.223	12.446	93.777	109.441	11.794	97.647	115.202	10.739	104.463
Brasil	53.225	28.705	26.520	53.515	28.946	28.569	53.336	27.017	26.319	54.185	27.293	26.892
Chile	20.388	5.993	14.395	20.797	6.027	14.770	21.171	6.085	15.086	21.625	6.103	15.522
Colombia	124.082	37.843	86.239	128.766	38.025	90.741	132.353	38.167	94.186	139.952	38.170	101.782
Costa Rica	1.134	563	571	1.116	558	558	1.091	543	548	1.083	528	555
Cuba	38.120	22.772	15.348	39.593	23.596	15.997	39.683	23.525	16.158	40.039	23.442	16.597
Ecuador	169.076	19.061	149.995	175.350	19.753	155.597	180.153	19.770	160.383	192.404	19.827	172.577
El Salvador	4.834	1.128	3.506	4.541	1.094	3.447	4.372	3.333	4.202	967	3.235	3.235
Guatemala	1.879	621	1.059	1.674	616	1.058	1.780	636	1.144	1.848	611	1.237
Haití	290	122	168	273	113	160	264	114	150	256	105	151
Honduras	26.227	5.422	20.805	25.021	5.094	19.927	23.711	4.732	18.979	22.339	4.344	17.995
Nicaragua	14.482	2.685	11.797	13.869	2.470	11.399	12.880	2.308	10.572	12.109	2.132	9.977
Panamá	1.166	625	541	1.161	609	552	1.130	591	539	1.123	585	538
Paraguay	50.249	10.169	40.080	50.294	9.968	40.326	49.924	9.647	40.277	49.591	9.214	40.377
Perú	61.967	15.094	46.873	64.487	15.149	49.338	66.490	14.940	51.550	70.483	14.791	55.692
República Dominicana	60.701	31.527	29.174	62.931	32.200	30.731	63.733	32.139	31.594	65.746	32.032	33.714
Uruguay	21.391	7.611	13.780	22.013	7.788	14.225	22.372	7.865	14.507	23.200	7.965	15.235
Venezuela	34.946	19.201	15.745	33.842	18.113	15.729	32.535	17.169	15.366	31.985	16.421	15.564
Otros América Central y del Sur	337	177	160	343	185	158	337	182	155	338	178	160

Figura 3. Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Igualmente importante es la distribución de residentes latinoamericanos por nacionalidades, donde se aprecia el escaso peso de la población centroamericana —con la excepción de hondureños— y el gran peso que tienen países como Ecuador (tercera comunidad más numerosa en España. Tras marroquíes y China), Colombia y Bolivia y, en menor medida, pero también sensible, Perú, República Dominicana, Argentina, Brasil o Paraguay.

La distribución por comunidades autónomas es importante, particularmente en la de Madrid, donde los ecuatorianos son la tercera comunidad más numerosa tras marroquíes y chinos; Comunidad Valenciana, que al igual que en Madrid los ecuatorianos son la tercera comunidad más numerosa; Murcia donde los ecuatorianos son la segunda comunidad más numerosa, y los bolivianos la tercera; sin embargo en Cataluña, aun contando con una numerosa

comunidad latina, las tres comunidades más numerosas son marroquíes, chinos y paquistaníes.

30/06/2016									
Nacionalidad más numerosa			2ª Nacionalidad más numerosa			3ª Nacionalidad más numerosa			
Nacionalidad	Total	Porcentaje	Nacionalidad	Total	Porcentaje	Nacionalidad	Total	Porcentaje	
Marruecos	719.920	34,4%	China	195.993	9,4%	Ecuador	149.995	7,2%	
Cataluña	Marruecos	209.468	35,6%	China	55.973	9,5%	Pakistán	39.775	6,8%
Madrid (Comunidad de)	Marruecos	71.003	20,3%	China	50.079	14,3%	Ecuador	39.808	11,4%
Andalucía	Marruecos	115.419	46,7%	China	20.239	8,2%	Ucrania	11.718	4,8%
Comunitat Valenciana	Marruecos	69.746	30,5%	China	20.452	8,9%	Ecuador	19.192	8,4%
Murcia (Región de)	Marruecos	79.482	53,2%	Ecuador	29.028	19,4%	Bolivia	9.169	6,1%
Baleares (Illes)	Marruecos	24.141	34,0%	Ecuador	5.570	7,9%	China	5.170	7,3%
Castilla-La Mancha	Marruecos	31.611	45,8%	Ecuador	5.456	7,9%	China	4.564	6,6%
Canarias	Marruecos	14.512	21,5%	China	9.949	14,7%	Colombia	6.261	9,3%
País Vasco	Marruecos	14.107	21,5%	China	5.586	8,5%	Bolivia	5.454	8,3%
Aragón	Marruecos	18.293	29,4%	China	5.669	9,1%	Argelia	5.292	8,5%
Castilla y León	Marruecos	21.056	42,5%	China	3.687	7,4%	Colombia	3.550	7,2%
Galicia	Marruecos	5.962	20,8%	China	2.762	9,7%	Colombia	2.426	8,5%
Navarra (Comunidad Foral de)	Marruecos	8.508	35,2%	Ecuador	2.632	10,9%	Argelia	2.444	10,1%
Rioja (La)	Marruecos	7.265	36,6%	Pakistán	3.408	17,2%	Bolivia	1.155	5,8%
Extremadura	Marruecos	8.672	57,6%	China	1.566	10,4%	Colombia	550	3,7%
Asturias (Principado de)	Marruecos	2.342	17,6%	China	1.417	10,6%	Paraguay	1.049	7,9%
Cantabria	Moldavia	2.251	17,2%	Marruecos	1.710	13,1%	Colombia	1.107	8,5%
Melilla (Ciudad Autónoma de)	Marruecos	8.670	96,5%	China	106	1,2%	Colombia	28	0,3%
Ceuta (Ciudad Autónoma de)	Marruecos	2.263	88,5%	China	164	6,4%	Colombia	16	0,6%

Figura 4. Datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En palabras de David Moya:

«La presencia de jóvenes latinoamericanos, primero en los colegios y en las calles de las ciudades españolas, ahora también en los institutos y universidades, es una realidad palpable aunque todavía relativamente nueva en España, que surge como una de las consecuencias de la transformación durante las últimas dos décadas de nuestra sociedad en receptora de inmigración»¹¹.

Las principales «bandas latinas» en España

Las primeras noticias alarmantes sobre «bandas latinas» aparecen en el año 2003, cuando su violencia comienza a ser notoria en ciertos barrios y zonas de Madrid (robos con intimidación y alguna violación). Este año, la policía comienza a investigar a las bandas latinas y crea un grupo especial, que centra sus investigaciones en los «Latin Kings», y muy especialmente en su jefe, conocido como «Eric». Se logra detener a Eric, y los «Latin Kings» quedan descabezados por primera vez en Madrid.

La opinión pública, a través de los medios de comunicación, recibe información de la existencia de estas nuevas tribus urbanas a las que denominan «bandas latinas». Además de sobre los «Latin Kings», aparecen las primeras noticias sobre otra banda latina, los «Ñetas» y sobre la guerra entre ambas bandas: el 28 de octubre de 2003, Ronny Tapias es asesinado por miembros

¹¹ MOYA, DD. Intervención pública sobre las pandillas juveniles latinoamericanas, *op. cit.*, pág. 140.

de los «Ñetas», a la salida del Instituto donde estudiaba en Barcelona, al ser confundido con un integrante de los «Latin Kings»¹².

Como recoge Núñez Calvo:

«Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad empiezan a ser conscientes de la presencia de grupos de jóvenes, mayoritariamente de origen sudamericano, que se agrupaban en bandas, y de cómo el número de miembros que las integraban se multiplicaba de un día para otro, además de analizar su comportamiento delictivo se inició un estudio en profundidad sobre la conducta que muestran estos jóvenes una vez que pasan a formar parte del grupo, así como aquellos factores que intervienen y que les impulsan a ligarse a una banda de estas características»¹³.

Los autodenominados «Latin Kings» se convierte en la banda mejor organizada, más violenta e influyente en estos tiempos, su simbología y organización inspira a otras bandas durante la década de los años dos mil. Adopta el símbolo de su organización matriz: una corona de cinco puntas¹⁴.

Su organización, piramidal, es significativa, de acuerdo con Rodríguez Diéguez¹⁵, en el vértice se encuentra el «Inca supremo», del que depende el «Cacique supremo» y del cacique depende una plana mayor, los «Coronas», responsables de la economía, la seguridad, o de las armas. Un «Rey» es responsable de «Capítulos», que son los integrantes de un grupo entre los que se distinguen los «Caballeros Negros» y los «Oficiales», que se encargan de la seguridad. En Madrid —según Rodríguez Diéguez— los «Latin Kings» se concentraban especialmente en los barrios de Latina, Usera, Tetuán, Vallecas y



Imagen 5.

¹² RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, C. V., Las bandas latinas como modelo de exclusión social en la escuela, *op.cit.*, pág. 207.

¹³ NÚÑEZ CALVO, J. *Bandas Latinas*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2007, pág. 7.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, C. V. *Ibid.*, págs. 207-8.

Carabanchel, y los principales altercados se producían los fines de semana en los locales nocturnos, donde coincidían con otras bandas rivales, especialmente en las discotecas de los bajos de «Azca», en pleno Paseo de la Castellana, corazón financiero de Madrid.

Como recogía el diario *El País* en el año 2005¹⁶, Azca tenía (y tiene) dos imágenes muy diferentes, durante las horas de trabajo es un centro financiero donde trabajan ejecutivos «trajeados». Pero por la noche, sus numerosos pasadizos subterráneos se convierten en el mayor centro de ocio europeo para latinoamericanos: en una docena de discotecas concentran los fines de semana una decena de miles de inmigrantes latinos —ecuatorianos y dominicanos la mayoría—. Veinte policías vigilan esta zona altamente conflictiva. En palabras de uno de estos policías «la noche de Azca es un descenso a los infiernos».

Esta concentración de latinos en Azca actúa como imán para las diversas bandas, y se convierte en un foco para sus disputas y peleas, los enfrentamientos entre los «Latin Kings» y los «Ñetas» eran particularmente temidos por los porteros de las discotecas, que ya los distinguían a distancia por su vestuario y saludos característicos.

«Latin Kings» y «Ñetas» no eran las únicas bandas latinas en la pasada década. Aparecen nuevas bandas como escisiones de las anteriores, especialmente de los «Latin Kings», que son más reducidas. Entre otras se encontraban los «Rebel People», los «Latin Forever», los «Punto 40», los «Latin Brothers», o los «Latinos de Fuego», en general muy violentas y de vida efímera¹⁷.

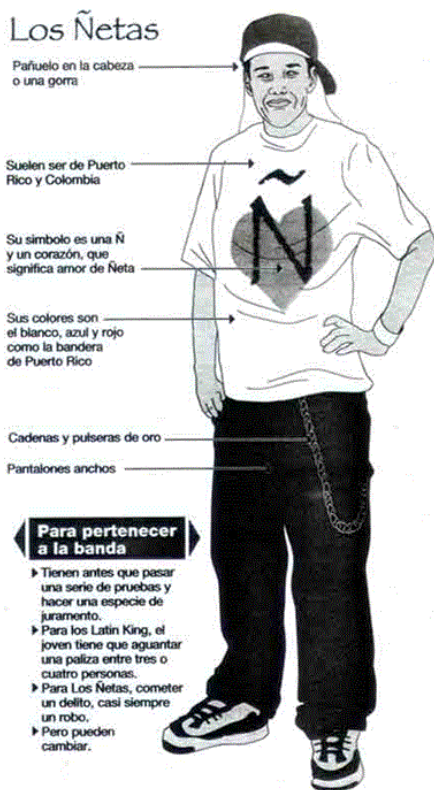


Imagen 6.

¹⁶ EL PAÍS. Los bajos de Azca se convierten cada fin de semana en centro de ocio nocturno de 10.000 latinoamericanos. *El País*. [En línea] 21 de 03 de 2005. http://elpais.com/diario/2005/03/21/madrid/1111407865_850215.html

¹⁷ RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, C. V., Las bandas latinas como modelo de exclusión social en la escuela, *op.cit.*, pág. 208.

A pesar de la visión desproporcionadamente alarmista que en ocasiones presentaba la prensa española en sus informaciones, opina Núñez¹⁸, la situación del problema de las bandas latinas en Estados Unidos y en Sudamérica difería mucho de la que tenía entonces España. En los citados países, los grupos urbanos latinos contaban con un importante número de miembros bien coordinados dentro de las zonas que controlan y habitualmente mantenían vínculos con la delincuencia organizada¹⁹. Para Núñez Calvo en 2007:

«En España todavía podemos decir que este fenómeno se encuentra en un “estado embrionario” de desarrollo y que no posee entidad suficiente en lo que respecta al número de miembros. Además, en su inmensa mayoría se trata de jóvenes menores de edad que simplemente se unen al grupo como moda pasajera que culmina cuando alcanzan la edad adulta o cambian de lugar de residencia, y no todos se dedican exclusivamente a la comisión de actos delictivos»²⁰.

Núñez atribuía el problema —entre otros factores— a «la aparición de bolsas de inmigración y la llegada masiva de familias sudamericanas que traen con ellos a sus hijos adolescentes, quienes frecuentemente sienten el sentimiento de desarraigo producido por el choque cultural». Los anteriores factores propiciarían su integración en las citadas bandas latinas, donde buscarían «el afecto, la fraternidad y la comprensión que no encuentran en sus propias familia»²¹.

Por lo que respecta a sus orígenes, aparecen ciertas discrepancias. De acuerdo con Núñez²² la nacionalidad de sus miembros no es homogénea en cada grupo, pero la mayoría de los mismos, tanto en los «Latin Kings» como en los «Ñetas» eran de origen ecuatoriano; los datos de otros autores, si bien confirman la heterogeneidad de las bandas, y que los «Latin Kings» son mayoritariamente ecuatorianos, afirman que los «Ñetas» serían mayoritariamente de Puerto Rico y Colombia, la realidad da la razón a ambos, pues si bien es una banda de origen puertorriqueño, sus miembros son mayormente ecuatorianos. En cualquier caso, es importante la heterogeneidad y el hecho de que desde muy pronto se incorporan españoles pertenecientes a familias españolas de varias generaciones, los que vulgarmente se denominan «de pura cepa».

¹⁸ Los estudios sistemáticos durante la primera década del presente siglo no abundan, por lo que es de gran interés el del actualmente coronel de la Guardia Civil Jesús Núñez Calvo, que publicó en 2007.

¹⁹ NÚÑEZ CALVO, J. *Bandas Latinas*, op. cit., p. 6.

²⁰ NÚÑEZ CALVO, J. *Bandas Latinas*, op. cit., p. 7.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 12.



Imagen 7. Operación Pañuelo 2006.

La comunidad autónoma de Madrid, como la gran mayoría de las demás comunidades autónomas²³ opta por la acción policial y judicial, y así se producen intervenciones como la denominada operación «Pañuelo», realizada por la Guardia Civil en el año 2006, en la sierra noroeste de Madrid y en la capital. En la citada operación se detiene a 16 miembros de la banda «Latin Kings» de diversas nacionalidades, a los que se acusa de los delitos de asociación ilícita, tenencia ilícita de armas, amenazas, coacciones y lesiones²⁴.

La operación Pañuelo permite identificar dos «capítulos» diferentes, conocidos como «Chicago» y «Tupaga Amadoren» en las localidades de Galapagar y Collado Villaba, e integrados ambos en el «Reino Inca» de los «Latin Kings», cuya zona de influencia era la Comunidad de Madrid. Cada capítulo contaba con cinco «coronas» responsables de las reuniones del grupo, evaluar a los candidatos, o dar instrucciones oportunas para castigar a los desertores, entre otras.

²³ La principal excepción fue la de Cataluña que inicialmente legalizaría a los Latin Kings para después tener que reconocer que se habían convertido en un grupo de delincuencia organizada, dedicados a tráfico de droga y otros delitos, amparados en la legalidad otorgada.

²⁴ EL MUNDO. Desarticulados dos grupos «latin king» en la mayor operación contra este tipo de bandas en la sierra. *El Mundo.es*. [En línea] 03 de 03 de 2006. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/03/madrid/1141381547.html>.

Diez años después, y a pesar del repunte producido en el año 2016, la situación en Madrid es muy diferente, probablemente como consecuencia de una acción policial y judicial firme, muy diferente —y al parecer más acertada— de la que se adopta en Cataluña. En Madrid se estima actualmente el número de miembros activos integrantes de bandas latinas en tan solo 250²⁵, lo que no significa que no se produzcan incidentes graves de forma anecdótica, protagonizados en Madrid especialmente por la banda «Dominican don't play», tras la desarticulación de los «Latin Kings».

Los «Dominican don't play» y otras bandas latinas están controladas por las fuerzas de seguridad²⁶ y también por las consecuencias que la dura jurisprudencia que el Tribunal Supremo (TS) ha establecido en diferentes sentencias relacionadas. En febrero de 2014 el TS consideró a los «Dominican don't play» una «asociación ilícita», por lo que la simple pertenencia constituye un delito grave, merecedor de condenas de varios años de cárcel.

El TS y la Audiencia Provincial de Madrid se han pronunciado de forma similar respecto a los «Latin Kings» o los «Ñetas». Así, en mayo de 2015 la Audiencia Provincial de Madrid condenaba a entre dos y trece años de cárcel a cuatro miembros de la banda latina de los «Ñetas» por agredir con un machete y un cuchillo a dos jóvenes en un tren, en noviembre de 2012²⁷. Este mismo tribunal condenaba, en octubre de 2015, a dos integrantes de la banda latina los «Ñetas», que apuñalaron a un joven en Vallecas (Madrid) en junio de 2012, con penas de 11 años de prisión, por un delito de homicidio doloso y asociación ilícita²⁸.

Los datos sobre las bandas latinas en España figuran en un censo²⁹, que no incluye los datos ni de los Mossos en Cataluña ni de la Ertzaintza en el País Vasco, y que señala Madrid como un punto central de estas bandas³⁰.

Según el censo correspondiente al año 2015, sobresalieron seis bandas latinas, por el siguiente orden: los «Latin Kings», los «Ñetas», los «Dominican don't play», los «Forty Two», los «Trinitarios» y los «Blood». Dependiendo de estas seis bandas se identificaron setenta «capítulos» territoriales, a los que habría que sumar dieciocho independientes. El informe muestra que los «Latin Kings» y los «Ñetas» continúan siendo las bandas latinas más extendidas

²⁵ EFE. Las bandas latinas, asfixiadas por la persecución policial. *El Huffington post*. [En línea] 06 de 03 de 2016. http://www.huffingtonpost.es/2016/03/06/bandas-latinas-espana_n_9394364.html.

²⁶ La Policía cuenta con unidades especializadas como la Sección de Bandas Latinas de la Brigada Provincial de Información de Madrid.

²⁷ Por delitos de homicidio en grado de tentativa, lesiones y tenencia ilícita de armas, y asociación ilícita.

²⁸ EFE. Las bandas latinas, asfixiadas por la persecución policial, *op. cit.*

²⁹ Este censo se renueva desde el año 2005, de acuerdo con el «plan de acción contra el fenómeno de los grupos juveniles violentos». En enero de 2015 se emitió una nueva instrucción por la que ese plan adquiriría categoría permanente.

³⁰ CARO, L. Los hijos de la inmigración, *op. cit.*

en España, a pesar del crecimiento de los «Trinitarios» y los «Dominican don't play», que aprovecharon los momentos más duros de la persecución contra las primeras bandas para extender sus territorios³¹.

El informe sitúa veintinueve capítulos de los «Latin Kings» en nueve comunidades autónomas; dieciséis de los «Trinitarios» en cinco comunidades autónomas; once de los «Dominican d'ont play», diez de los «Ñetas»; y dos respectivamente de los «Forty Two» y los «Blood». A ellos habría que sumar dieciocho capítulos independientes. El censo confirma la presencia creciente de españoles de origen y de otros países de Europa y de África³².

El aspirante medio a ingresar en las bandas latinas, de acuerdo con el censo, sería varón, menor, marginado, con fracaso escolar, en el paro, y con un entorno familiar desestructurado; en numerosos casos ya tiene antecedentes penales³³. Pero las bandas latinas no pueden confundirse con grupos de delincuencia organizada, ya que la mayoría de sus acciones son «enfrentamientos de baja intensidad» con los que pretenden controlar y ampliar sus zonas de influencia³⁴ y el menudeo en el tráfico de la droga³⁵. Pero eventualmente se producen acciones violentas más graves, como el asesinato en Madrid en marzo de 2016 de un menor tras una reyerta entre «Trinitarios» y «Dominican d'ont play»; estas acciones provocan auténticas «guerras» entre bandas latinas³⁶.

Los institutos de enseñanza media son caldo de cultivo de nuevos miembros. Los aspirantes deben superar pruebas de valor (agredir a un miembro de banda rival o robar) y una vez incluidos en el grupo tiene que realizar misiones que impliquen riesgo, como movimiento de armas o intento de asesinato porque en opinión de la policía son conscientes de que «la Ley del Menor es más laxa que el Código Penal». El hermetismo es clave para todas las bandas, que utilizan leguajes propios, y en general llevan armas blancas (navajas, machetes, o bolomachetes), aunque se ha detectado recientemente «chilenas» o «hechizas»^{37 38}.

La propia acción policial y la actuación de la justicia sirven de freno a las actividades de estas bandas. Así, el Tribunal Supremo ordenó la disolución

³¹ EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior. *Público*. [En línea] 10 de 03 de 2016. <http://www.publico.es/espana/427-bandas-juveniles-violentas-espana.html>.

³² CARO, L. Los hijos de la inmigración, *op. cit.*

³³ El 95% de los detenidos durante 2015 tenían antecedentes por lesiones, amenazas, riña o robo con violencia.

³⁴ Como parques y el metro

³⁵ Que junto a las cuotas, representa su principal fuente de financiación.

³⁶ CARO, L. *Ibid.*

³⁷ Pistolas detonadoras a las que se taladra longitudinalmente el cañón y con las que se realizan dos o tres disparos como máximo.

³⁸ GIL, P. El auge de las bandas latinas en Madrid. *El Mundo*. [En línea] 11 de 12 de 2016. <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/11/02/5818bcd722601d3b6d8b4574.html>.

de los «Latin Kings» en 2012, por entender que «sus fines, comportamientos y objetivos, eran de naturaleza criminal», a la vez que condena a tres de sus dirigentes a varios años de prisión «por asociación ilícita», con ello el Tribunal Supremo establece el precedente de aplicar a una banda latina las medidas previstas para organizaciones de delincuencia organizada³⁹. Esta sentencia ha tenido y tendrá un claro efecto limitador sobre la violencia extrema entre bandas latinas⁴⁰.

La Circular 2/2011, de la Fiscalía General del Estado sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010⁴¹, en relación con las organizaciones y grupos criminales, indica «Así, en los últimos años se está detectando un notable incremento en los grupos de delinquentes que cometen con asiduidad y de forma exclusiva modalidades concretas de delitos contra el patrimonio»...«Resulta asimismo alarmante que, en ocasiones, estos comportamientos se realicen mediante la utilización de menores...», y continúa:

«En esta materia merece también especial atención el fenómeno criminal de las bandas juveniles latinas (“Latin Kings”, “Ñeta”, “Dominicans don’t play”, “Forty Two”, “Trinitarios”, “Bling bling...”.) cuya estructura y actuación se encuadra en parámetros muy característicos que podemos resumir en los siguientes términos: a) se trata de grupos organizados y jerarquizados, que se articulan en torno a una estructura rígida y piramidal, con obediencia ciega a sus dirigentes, y con sumisión a un conjunto de “reglas” y “leyes” propias; b) sus integrantes poseen una fuerte cohesión interna, una adhesión incondicional de sus miembros al grupo, un destacado distanciamiento del entorno social originario (familia, grupo escolar, trabajo...) y asumen roles perfectamente definidos dentro de su categoría; c) se integran, de forma predominante, por inmigrantes sudamericanos que ideológicamente defienden la supremacía de todo “lo latino”; d) su actividad criminal, extremadamente violenta, se ejecuta en grupos de 10 a 15 o más individuos, cuando se trata de delitos contra la vida o la integridad física, y peleas o riñas tumultuarias entre bandas rivales; o bien en grupúsculos de 3 a 5 miembros en los casos de robos con violencia o amenazas».

Cataluña no aporta datos para este censo, y solamente se disponen de datos no actualizados de 2012, donde estimaban la existencia de unas quince bandas latinas, con alrededor de 4.000 miembros, siendo más de la mitad de los mismos miembros de los «Latin Kings» y los «Ñetas». En el mismo año, la presencia de bandas latinas en el País Vasco era considerada por la Ertzaintza «prácticamente residual» —por estar la policía vasca más centrada en la

³⁹ Los artículos 570 bis y siguientes del Código Penal permiten imponer a los jefes de los citados grupos penas de 4 a 8 años de prisión y al resto de los miembros de uno a cinco años.

⁴⁰ CARO, L. Los hijos de la inmigración, *op. cit.*

⁴¹ Disponible en https://www.fiscal.es/memorias/estudio2016/PDF/CIR/CIR_02_2011.pdf

«kale borroka»— a la vez que consideraba a estos grupos «independiente de las grandes organizaciones de referencia, de las que no obstante copian la estética»⁴².

«Latin Kings»

El principal símbolo de los «Latin Kings» es una corona con cinco puntas ⁴³. Su rúbrica es «Tu palabra es tu corona, tu corona es tu nación. Un rey vivirá por su palabra» lo que indica la importancia que tiene la corona para ellos⁴⁴.

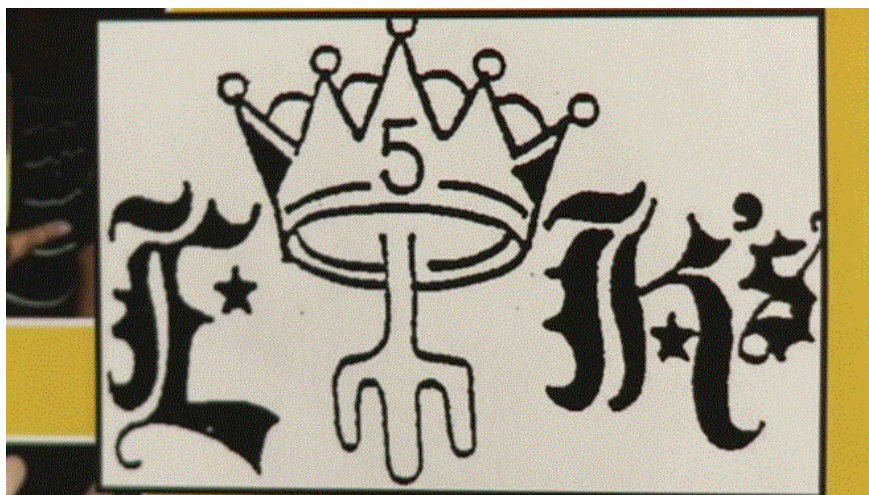


Imagen 8.

Los «Latin Kings» emplean preferentemente los colores amarillo y negro⁴⁵, tanto en pañuelos como en collares. El número cinco tiene un significado particular para los «Latin Kings», y un pentaedro o una estrella de cinco puntas es su figura secreta. El Círculo, es una figura perfecta con sus 360°, número que se emplea en determinados ritos de la banda, y es también el número de cuentas de sus collares. En los tatuajes representan su simbología: una corona, una estrella de cinco vértices, un rey coronado, el número 5, o un castillo con cinco torres, acompañados de ciertas letras como LK, ALNK, ALKQN, STAS. Los «Latin Kings» se saludan con los tres dedos formando una corona de tres vértices⁴⁶. (teinteresa, 2012).

⁴² CARO, L. Los hijos de la inmigración, *op. cit.*

⁴³ A veces utilizan una corona con tres puntas.

⁴⁴ TEINTERESA. Así son las diferentes bandas latinas que hay en España. *teinteresa.es*. [En línea] 01 de 10 de 2012. http://www.teinteresa.es/espana/diferentes-bandas-latinas-Espana_0_784123315.html.

⁴⁵ A veces también el rojo.

⁴⁶ TEINTERESA. Así son LAS DIFERENTES BANDAS LATINAS QUE HAY EN ESPAÑA, *Op. Cit.*



Imagen 9.

Las reglas de la banda se recogen en el «Kingdism», que recoge las normas de obligado cumplimiento para todos los miembros, de tal forma que una infracción de sus preceptos podría suponer consecuencias funestas⁴⁷.

Características de la banda

Para conocer la historia, organización y funcionamiento de la banda latina «Latin Kings», es muy interesante la descripción que como «hechos probados» da la Sentencia 693/2012, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo sobre la asociación ilícita «Latin Kings»:

«A las 22.00 horas del día 14 de febrero de 2000, en la Plaza de la Constitución de la localidad de Galapagar, el acusado Porfirio (Millonario), procedió a la fundación en España de la Sagrada Tribu América Spain (S.T.A.S.) de la Todopoderosa Nación de los Reyes y Reinas Latinos (A.L.K.Q.N.)».

Porfirio, de la «Sagrada Tribu Atahualpa de Ecuador», fue el autor de los estatutos de la banda en España, a imagen y semejanza de los de Ecuador.

«Posteriormente, la banda fue evolucionando hacia una estructura fuertemente jerarquizada —desde la que se dirigen los designios, se imparte órdenes e instrucciones y se coordinan las actuaciones—,

⁴⁷ LÓPEZ SALVADOR, C. *Grupos juveniles violentos. El fenómeno emergente de las bandas latinas en Ponent*. Barcelona : Màster en polítiques públiques de seguretat UOC-ISPC 2011-2013, 2012.

estratificada en distintos niveles; en la que ocupa la cúspide Porfirio... En un escalón inmediatamente inferior a Porfirio, los denominados 5 Nombramientos... En el escalón siguiente a los nombramientos anteriores, se encontraban los Sagrados. Por debajo de los mismos, los Regionales del Reino —el Inca Supremo y el Cacique Supremo—, para coordinar el funcionamiento de los 4 Reinos existentes (Barcelona, Valencia, Murcia y Madrid —denominado Reino Inca—)».

«En un escalón inmediatamente inferior, los 5 Supremas. Debajo de ellos, los Príncipes de Corona, personas responsable de varios capítulos o distritos, y cuya función era, entre otras, transmitir las órdenes de los estamentos superiores a dichos capítulos y de servir de enlace entre el Inca de cada capítulo y el nivel superior. Tras los anteriores, los Oficiales de Capítulo. Y finalmente, los capítulos, base de la organización en su estructura a nivel territorial, en la que se dividen las zonas de actuación de cada grupo».

La sentencia también recoge las reuniones «semanales de capítulo, de "posición" (solo para dirigentes), generales, con una periodicidad mensual, y universales, una vez al año», y las normas (Literatura). Tenían un odio especial a los «Ñetas» que,

«...decidieron declarar la guerra a nuestra nación, pero ellos nunca ganarán por que los reyes nunca perdemos siempre triunfaremos porque somos gente dispuesta a derramar nuestra sangre y dar vida si es necesario, para luchar en contra de los que nos nieguen y defender nuestra querida y toda poderosa nación».

Un punto frecuentado tanto por los «Latin Kings», como por los «Ñetas» eran, como ya hemos citado, los bajos de Azca. Los miembros de las fuerzas de seguridad que intervinieron en febrero del año 2006 en la discoteca «Casablanca», en los «bajos de Azca», confiscaron numerosas armas blancas. Durante los primeros años, hasta el año 2004, no existía un grupo policial especializado en bandas latinas, por lo que hasta entonces no están debidamente documentadas las actuaciones violentas de la banda. La propia sentencia señala la diferencia:

«Al contrario de lo que acontece especialmente a partir del año 2004, en el que se han producido numerosos sucesos con actos de violencia relacionados con dicha organización tanto en el ámbito interno, en forma de lesiones, amenazas, extorsiones o coacciones a los propios miembros de la banda, como de agresiones a terceros. Fundamentalmente respecto de la banda rival los "Ñetas", a la que la organización quiere exterminar con la finalidad de dominar en exclusiva los distintos territorios del Reino Inca de Madrid; de modo que la programación de ataques contra los mismos ha centrado los debates y los objetivos de las reuniones y capítulos, constituyendo tales acciones ordenadas, programadas y ejecutadas por la organización, un aspecto esencial de la actividad de la Nación "Latin Kings" en Madrid».

La sección española de los «Latin Kings», se denomina «la Sagrada Tribu América España», y agrupa 5 «reinos» situados en Madrid (Inca), Barcelona (Hispano), Valencia y Alicante (Maya), Murcia (Azteca) y Canarias (Chibcha).

Los primeros grupos de «Latin Kings» aparecen en el madrileño barrio de Lavapiés, a finales del año 2002 y poco a poco se extienden a otras ciudades españolas (como Barcelona, Valencia, Murcia, etc.). Las reglas establecidas en la organización se recogen en el «Kingdism», una especie de Biblia de obligado cumplimiento para todos los miembros, y donde la infracción de algunos de sus artículos puede acarrear graves consecuencias al infractor⁴⁸.

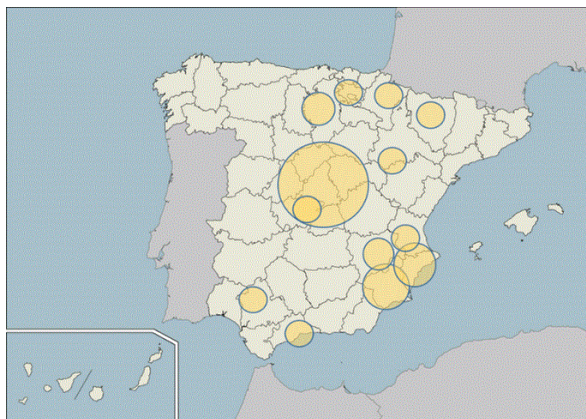


Imagen 10. Presencia de los Latin Kings (Censo del Ministerio de Interior).

Entre sus principios destacan «respetar a hermanos y hermanas, a la corona y a la nación», la «honestidad»⁴⁹, la «unidad»⁵⁰, y el «conocimiento»⁵¹. Los preceptos recogidos en el «Kingdism» son extremadamente estrictos y raras veces incumplen las normas, por temor a los castigos aplicados por sus propios líderes. A pesar de que los Mossos D'Esquadra desarticulan la dirección de banda en Cataluña en marzo de 2014, y que la cúpula fuera disuelta en Madrid en 2013, sus capítulos siguen latentes, y sus ramificaciones activas⁵².

Pero mientras otras bandas han incrementado su actividad de forma notoria, los «Latin Kings» han reducido la misma tras años de fuerte presión policial.

⁴⁸ LÓPEZ SALVADOR, C. Grupos juveniles violentos. *op. cit.*

⁴⁹ «Tu palabra es tu corona, tu corona tu nación. Un rey vivirá por su palabra».

⁵⁰ «uno para todos y todos para uno».

⁵¹ Referencia al conocimiento de su doctrina.

⁵² CALDENTEY, D. Quiénes son y cómo operan las bandas latinas activas en España. *LAIN-FORMACION.COM*. [En línea] 06 de 03 de 2016. http://www.lainformacion.com/espana/principales-bandas-latinas-activas-Espana_0_896010688.html.

Situación actual

De acuerdo con los datos proporcionados por el Censo del Ministerio del Interior, actualmente se han identificado dos capítulos de «Latin Kings» en Andalucía (Málaga y Sevilla); dos capítulos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Zaragoza y Huesca); dos capítulos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Burgos y Aranda de Duero); tres capítulos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Albacete⁵³, Caudete y Yuncos); dos capítulos en la Comunidad Autónoma de Baleares (Mallorca⁵⁴); nueve capítulos en Comunidad Autónoma de Madrid (Leganés, Móstoles, Puerta del Ángel, Entrevías, La Elipa, 12 Octubre, Vallecas, Alcobendas y Fuenlabrada) un capítulo en la Comunidad Autónoma de Navarra (Pamplona); cuatro capítulos en la Comunidad Autónoma de Valencia (Benidorm, Elche, Alicante y Valencia) y cuatro capítulos en la Comunidad Autónoma de Murcia, con 4 (Cartagena, Murcia, Totana y Jumilla)⁵⁵.

«Trinitarios»

Una década después de su implantación en España, las bandas latinas siguen estando en auge entre ellos los «Trinitarios», que era un grupo minoritario con presencia solo en las ciudades de la zona sur de la capital. Se consideran muy agresivos, habiendo sido procesados por dos asesinatos, y su presencia ha aumentado de forma notoria. Si antes eran los grupos liderados por ecuatorianos —como los «Latin Kings» o los «Ñetas»— los que acaparaban el «poder» en la calle, ahora son los grupos dominados por dominicanos los que predominan: «Dominican don't play» (DDP) y los «Trinitarios»⁵⁶.

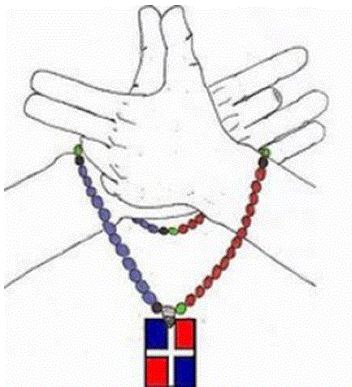


Imagen 11.

⁵³ Se hacen llamar los Watos Locos.

⁵⁴ Bajo la denominación de capítulo Tribu Monárquica y capítulo Islam.

⁵⁵ EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

⁵⁶ HIDALGO, C. y ÁLVAREZ, M. J. El código asesino de los Trinitarios, la banda latina mas peligrosa de Madrid. *ABC.es*. [En línea] 26 de 06 de 2014. <http://www.abc.es/madrid/20140626/abcp-banda-latina-peligrosa-el-codigo-20140623.html>.

Características de la banda

Los «Trinitarios» nacen en los Estados Unidos, entre los presos de origen dominicano. La banda latina de los «Trinitarios» se comienzan a conocer en España a principios del año 2005, y está compuesta mayoritariamente por dominicanos, pero incluyen a jóvenes de otras nacionalidades. Los «Trinitarios» nacen en nuestro país como una escisión de los «Dominican don't play». Un miembro de los DDP que mantenía opiniones discrepantes con la dirección, viaja a la República Dominicana, entrando en contacto con la dirección de los «Trinitarios», que le autorizan a crear una filial en nuestro país. Comienzan con dos grupos dirigidos por un «guerrero universal» del que dependen los «soldados». Cuando se encuentran, su saludo es «Dios, Patria y Libertad»; visten de verde y su número de referencia es el 7. Los «Trinitarios» no permiten actuar a otras bandas en lo que consideran su zona propia⁵⁷.

De nuevo acudimos a una sentencia de la Sala de lo Penal del TS, la 337/2014. Como recoge la sentencia, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona, en su sentencia de 2 de abril de 2013, «considera probado» que:

«La «sociedad secreta la Trinitaria» se fundó en 1987 en una prisión de Nueva York (EUA) por el dominicano Felipe Desiderio «Chapas» con la finalidad de aglutinar todos los internos de dicho origen para hacer frente a otros colectivos similares tales como “Dominican don't play”, “Bloods” o “Latin Kings”. En España se fundó en 2001 en la prisión de Alcalá Meco, (Alcalá de Henares), y a partir de 2007 se tuvo conocimiento de su expansión en Lleida, y Barcelona, y está formada actualmente por un grupo al menos de 100 personas».

La normativa interna de los «Trinitarios» se establece a dos niveles, «una de uso restringido a los líderes relevantes, en la que se recoge la historia, la organización y oraciones», y un conjunto de normas que deben ser aprendidas y obedecidas íntegramente.

«El desconocimiento, desacato o disidencia están sancionados con castigos físicos de distinta índole, que van desde «segundos de bendiciones» (reprensión que consiste en que dos miembros golpean los hombros del castigado mientras este debe permanecer inmóvil), los «tablazos» (infligir golpes con un bastón o tabla maciza en las nalgas y espalda), y en casos más graves (disidencia), se «hace la X» consistente en marcar una X de dimensiones más o menos grande, con una arma blanca)».

Los «Trinitarios» mantiene una organización jerarquía piramidal, en la que se atribuyen responsabilidades, se reparten tareas. Se financia —entre otros medios— de cuotas periódicas. Sobre sus actividades:

⁵⁷ LÓPEZ SALVADOR, C. Grupos juveniles violentos., *op. cit.*

«La actividades habituales además de la coerción a los miembros del grupo mediante el empleo de los castigos, «bendiciones», «tablazos», «marcar con la X» o la muerte, son los robos violentos, el tráfico de estupefacientes y las “cacerías” o “caídas” consistente en la agresión planificada a otros grupos, sea por represalia por ataques precedentes sea con el fin de lograr el dominio territorial, siendo una de sus metas establecerse en el territorio, parques públicos o plazas, o instalaciones deportivas».

La organización se articula en tres estratos: el de dirección central, ubicado en la República Dominicana, otro en el país o incluso de la comunidad autónoma ejercida por «los supremas», y dentro de los diferentes barrios se encuentran los denominados «bloques» (cédulas de personas), dirigidas por un «bandera», o un «bandera de honor» cuando dirige a diferentes bloques de una misma región.

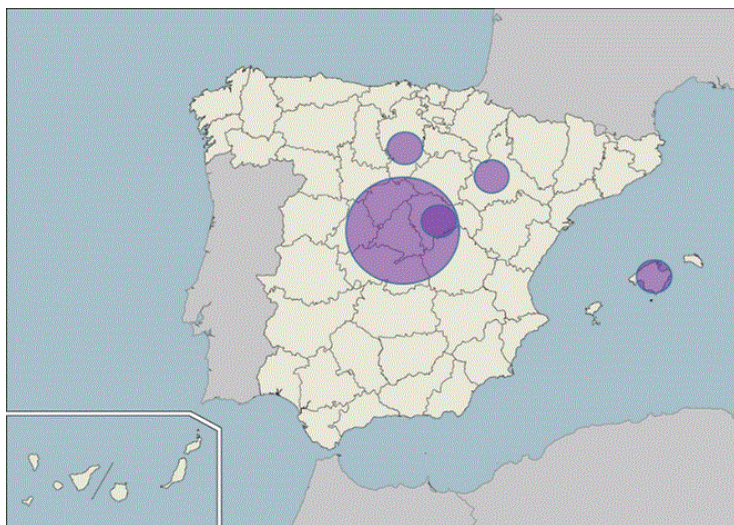


Imagen 12. Presencia de los Trinitarios (Censo del Ministerio de Interior).

«En cada bloque se integra por un máximo responsable, primer cabeza, un segundo cabeza, llamado cabeza de paz, y un tercer cabeza sobre quien recae la tarea de planificar y dirigir las acciones violentas o «caídas» contra los colectivo que consideran rivales, así como también el llamado «disciplina» cuya función es mantener el orden en las reuniones y dirigir los castigos contra los propios miembros de grupo, el «tesorero» recaudador de las cuotas obligatorias, «los guerreros» o miembros que han demostrado su valor y los «soldados», juramentados o no juramentados, que son miembros de base sin poder de decisión, debiendo solo obedecer a los cargos anteriores».

Los «Trinitarios» serían ilegalizados por el Tribunal Supremo en julio de 2014, por su secretismo⁵⁸, reparto de cargas, la jerarquía y su finalidad delictiva. Sus principales principios son: «unidad; paz y amor; respeto; códigos; decisión y coraje; dignidad y orgullo; y Dios con nosotros». La trinidad que les da razón de ser a los «3nt» («Trinitarios»), es decir, «Dios, Patria y Libertad. EY DY PY». Sus principales enemigos son los «Ñeta» y los «Dominican don't play», mientras que mantiene buenas relaciones con los «latins»⁵⁹.

Los «Trinitarios» emplean un «diccionario» de códigos basado en cifras y letras para comunicarse dentro del grupo. Así, a los «Ñetas» les denominan «M.20», a los españoles «6.14»; a los funcionarios de prisiones «1.64», a los gitanos «6.20», a los «moros» «3.11» y a la policía, «2.36». Entre sus obligaciones están que «Cada trinitario tiene que buscar más soldados y juramentarlos para que la familia crezca y sea más grande y fuerte» o que «Cada trinitario es un guerrero astuto que tiene que estar preparado para un 30 30 [guerra]. Tiene que ser valiente y no puede demostrar miedo»⁶⁰.

Los «Trinitarios» han conseguido captar la atención mediática con sus acciones. Así, el 6 de marzo de 2016, en la Puerta del Sol de Madrid se presenció una auténtica batalla entre dos bandas latinas, tras la que falleció un adolescente de 15 años, miembro de los «Trinitarios», consecuencia de las acciones de los «Dominican don't play». El 11 de octubre de 2016, la Policía Nacional detuvo a siete integrantes de los «Trinitarios» por el asesinato —25 de septiembre— de un menor en el barrio de Puente de Vallecas, en Madrid. Incluso este mismo año, agentes de la Policía Nacional detuvieron a dos menores pertenecientes a los «Trinitarios», acusados de los delitos de lesiones y tentativa de homicidio, al agredir varios jóvenes por no pertenecer a su propia banda.

Presencia actual

Según informó el inspector jefe de la Brigada Provincial de Información de la Jefatura Superior de Policía de Madrid, la banda latina los «Trinitarios», es la más activa en la capital en estos tiempos, mientras que otros grupos latinos han reducido su actividad delictiva al estar sometidos a una mayor presión policial. De acuerdo a los datos ofrecidos por el censo del Ministerio del Interior, los «Trinitarios» desplegarían dieciséis «bloques»⁶¹, la mayoría de los cuales —doce— estarían en Madrid. De hecho es la banda con una mayor presencia en la citada comunidad autónoma.

⁵⁸ Se autocalifican como «organización secreta».

⁵⁹ HIDALGO, C. y ÁLVAREZ, M. J. El código asesino de los Trinitarios, la banda latina mas peligrosa de Madrid, *op. cit.*

⁶⁰ HIDALGO, C. y ÁLVAREZ, M. J. El código asesino de los Trinitarios, la banda latina mas peligrosa de Madrid, *op. cit.*

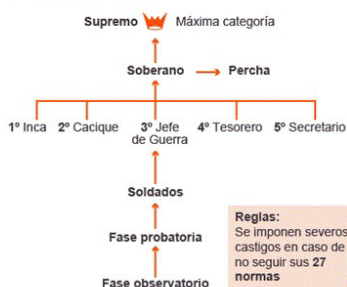
⁶¹ Equivalente a los capítulos de los Latin Kings.

Particularmente se ha detectado su presencia en Leganés, Vallecas, Alcalá de Henares, Usera, Cuatro Caminos-Tetuán, Villaverde Alto, Villaverde Bajo, Fuenlabrada, Parla, Valdemoro, Collado Villalba y Orcasitas. Fuera de la Comunidad Autónoma de Madrid, tiene presencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Guadalajara), la Comunidad Autónoma de Castilla-León (Burgos), en la comunidad autónoma de Aragón (Zaragoza), y en la comunidad autónoma de Baleares (Mallorca)⁶².

«Dominican don't play»

En 2012, tras la caída de la cúpula de los «Latin Kings», «Dominican don't play» se convertiría en la banda más activa y mejor organizada. De hecho, según los informes de la Fiscalía General del Estado del año 2012, era la banda latina que más delitos y de mayor gravedad había cometido en los últimos años⁶³.

JERARQUÍA DE LOS DDP



SEIS GRUPOS EN MADRID



CARACTERÍSTICAS DE LOS MIEMBROS



Imagen 13.

La acción policial se centró en esta banda. Así, a mediados de noviembre del año 2016, la Policía procedió a la detención en Getafe del que estaba considerado como uno de líderes de los «Dominican don't play»⁶⁴. El detenido, sobre el que se había dictado una orden de detención, tiene un amplio historial delictivo como miembro de los «Dominican don't play», banda que en los

⁶² EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

⁶³ TEINTERESA. Así son las diferentes bandas latinas que hay en España, *op. cit.*

⁶⁴ José Gabriel A.C, de 27 años y nacionalidad dominicana.

últimos meses mantuvo numerosas peleas violentas con los «Trinitarios»⁶⁵ (teinteresa, 2012). Una pelea entre integrantes de ambas bandas en marzo de 2016, acabó con la vida de un joven de 15 años en la Puerta del Sol y la detención de siete personas, entre ellas otro menor, como presunto autor del apuñalamiento.

Características de la banda

Los orígenes de los «Dominican don't play» están en los barrios de Brooklyn y el Bronx de Manhattan, a principios de la década de los años noventa, específicamente. Posteriormente se extienden apareciendo en sitios tan dispares como New Jersey o Miami, a España llegan ya en la década de los años dos mil.

Las principales bandas latinas rivales son los «Trinitarios», «Latin Kings», «Crips», «Bloods» y «Ñetas». En España, la banda es sectaria y mantiene una estructura muy cohesionada: Mantienen una rígida disciplina interna por medio de la imposición de fuertes castigos si no se cumplen las normas. Su aspecto más característico es su «territorialidad», y sus componentes se reúnen en espacios públicos, especialmente parques y plazas, en ciertos barrios de Madrid como Villaverde, Tetuán, Carabanchel, o en el centro de la ciudad. Hacen «desaparecer» al resto de la población de sus zonas «colonizadas» mediante intimidaciones y amenazas⁶⁶.

La Sentencia n.º: 1057/2013, de la sala de lo penal del TS, define a la banda:

«Dominican Don't Play...es grupo urbano que opera en España desde diciembre de 2004, formado por jóvenes fundamentalmente de origen dominicano, con una estructura jerarquizada, organizada en "Coros", que son agrupaciones locales, estando la banda liderada por el "Suprema" —jefe de los coros—. Cada "Coro" mantiene su propia jerarquía, sus componentes de rango inferior se llaman "Primicias", los intermedios "Coronas" y los lugartenientes "Perlas", y el jefe "Corona Suprema". Su objetivo externo más definido es la defensa del territorio que consideran propio, lo que provoca conflictos con otras bandas rivales, como "Netas", "Trinitarios" y "Forty Two", sin que conste suficientemente acreditado que su finalidad sea la comisión de delitos contra la vida, la integridad física, la libertad o el patrimonio».

Y la Sentencia n.º 1.057/2013 el TS recoge ciertos aspectos también interesantes. En principio no existe nada ilícito en estos agrupamientos, ya que el asociacionismo es un derecho reconocido por el artículo 22 de la Constitución pero:

⁶⁵ TEINTERESA. *Ibíd.*

⁶⁶ CALDENTEY, D. Quiénes son y cómo operan las bandas latinas activas en España, *op. cit.*

«No quiere ello decir que se trate de un derecho absoluto: como cualquier otro, no está exento de límites, entre los cuales ambas normas expresamente proscriben las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, que serán consideradas ilegales, así como las asociaciones secretas y de carácter paramilitar, que se declaran rotundamente prohibidas».

Es más, la sentencia enumera algunos rasgos troncales entre «Latin Kings» y «Ñetas», que previamente habían sido ilegalizados: se organizan bajo un sistema jerárquico piramidal; son territoriales; tienen una división celular (reinos, capítulos o «chapters», coros...); cada grupo cuenta con sus normas, que define su credo y el conjunto de reglas de obligado acatamiento; el control de la estructura interna se obtiene con el acatamiento a las reglas y una disciplina férrea. Imponen aportaciones económicas periódicas; y la incorporación al grupo, se hace mediante un ritual, (soportar castigos físicos, o cometen acciones delictivas, como atracos y agresiones).

La citada sentencia, mantiene que «los Dominican don't play, en gran medida responde a esa misma etiología descrita para los dos casos anteriores»:

«Es un hecho notorio que los "DDP", cuyos orígenes se remontan al Nueva York de los años 90, se afianzan en España como «tribu» en diciembre de 2004. Sus raíces latinas entroncan con los dos grupos anteriormente señalados («Latin» y «Ñetas»), de los que se desgajan por sus continuas desavenencias, principalmente por razones de nacionalidad, decidiendo configurar su propia "tribu". Así lo expone la sentencia combatida, pues así lo apuntó también el Inspector del C.N.P. que, como perito en la materia, depuso en el plenario».

Al igual que ocurriera con la banda latina de los «Latin Kings», la de los «Dominican don't play» ha pasado de ser la más activa en los últimos años a estar fuertemente controlada policialmente. En una reciente operación, el ocho de febrero de 2016, la Policía detendría a once de sus miembros por la agresión a un menor en Villaverde.

Presencia actual

La tercera banda, con mayor número de «coros»⁶⁷ es actualmente la de los «Dominican don't play».

Se han detectado, de acuerdo con el censo del Ministerio del Interior, once «coros» de los DDP, de los cuales ocho estarían en la Comunidad Autónoma de Madrid, particularmente en Alcobendas, Lavapiés, Prosperidad, Villa-

⁶⁷ Equivalente a los capítulos de los Latin Kings.

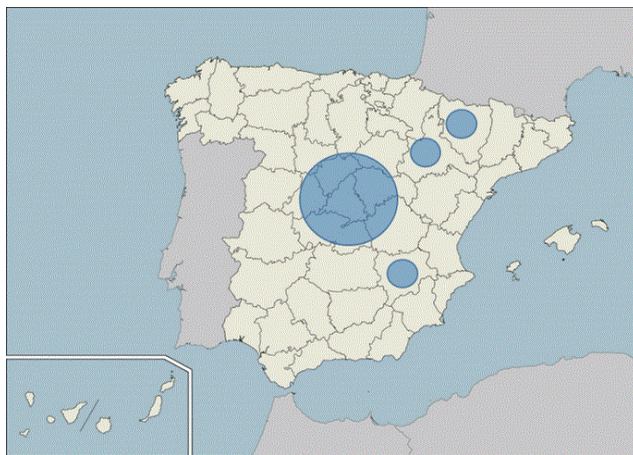


Imagen 14. Presencia de los Dominican don't play (Censo del Ministerio de Interior).

verde, Usera, Tetuán, Argüelles y Campamento. Además se ha detectado un «coro» en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha (Guadalajara), y dos «coros» en la Comunidad Autónoma de Aragón (Zaragoza y Huesca)⁶⁸.

Los «Ñeta»

Los «Ñetas» es una banda latina, que nace en la prisión de Oso Blanco de Puerto Rico, como mecanismo de defensa ante las acciones de otros grupos latinos, en la década de los años setenta. De acuerdo con su propia página web:

«La Asociación Ñeta nace en España con las primera migraciones que se producen desde el continente americano, en un principio los integrantes de esta asociación no eran conocidos ya que apenas representaban un pequeño número de personas repartidas por todo el territorio español. Cuando se comienza a conocer esta asociación es hace apenas un par de años [2003], cuando se ve la necesidad de protección frente a otros grupos rivales (sic)».

Los «Ñetas» constituyen la segunda banda latina más extendida en España, y aunque su origen es puertorriqueño, sus miembros son mayoritariamente ecuatorianos. En la simbología de la banda, destacan corazones pintados con los colores nacionales de Puerto Rico. Estos mismos colores —azul, blanco y rojo— son empleados en la ropa, pañuelos o gorras y suelen llevar collares de cuentas con forma de corazón. Los collares tienen 78 cuentas blancas (los 78 pueblos de la isla de Puerto Rico); siete cuentas negras (siete primeros capítulos del grupo); y una cuenta roja (sangre derramada).

⁶⁸ EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

Delimitan su territorio pintado las paredes con una «Ñ» o un corazón, se saludan cruzando los dedos índice y corazón mientras dicen «Ñeta de cora». Sus normas de obligado cumplimiento se resumen en veinticuatro artículos, que obligan a todos por igual⁶⁹.



Imagen 15.

Los «Ñetas» fue una de las bandas latinas autorizadas a convertirse en «asociación cultural» en Cataluña.

Características de la banda

Los «Ñetas» constituyen un grupo sanguinario, sectario y cerrado, de acuerdo con la información obtenida por la policía sobre la banda en sus zonas de reunión más frecuentes (especialmente en el Puente de Vallecas). Entre sus «normas sagradas» que deben cumplirse íntegramente se encuentra:

«Ser puntual, para que las cosas funcionen, cuidar uno de los otros, no permitir humillaciones hacia otros hermanos, cuando salgamos, salir siempre juntos con la gente de nuestro pueblo, y siempre juntos, no dejar a nadie solo, no robar en tu barrio o en la zona en la que vives, toda norma que no se cumpla será penalizada con firmeza»⁷⁰.

⁶⁹ LÓPEZ SALVADOR, C. Grupos juveniles violentos. *op. cit.*

⁷⁰ CALDENTEY, D. Quiénes son y cómo operan las bandas latinas activas en España, *op. cit.*

La Sentencia 11291/2007, de 20 de enero de 2009, afirma que,

«Los acusados...pertenecen a la banda llamada “Ñetas”. Dicha banda es una asociación de carácter estable, organizada con jerarquía interna, que promueve la comisión de actos violentos, sobre todo contra la banda rival denominada “Latin Kings” a la que pertenecía el fallecido y que fue el motivo de la agresión. La organización dispone de una especie de manifiesto a la que denominan «Asociación pro derecho del confinado Ñeta-Normas de la Asociación» en la que, aun veladamente, se promueven este tipo de actos de venganza y violencia» (sic)».

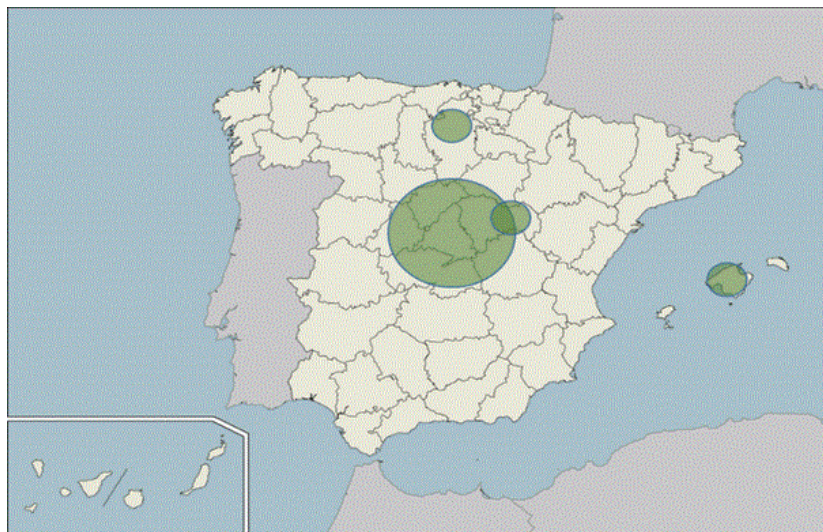


Imagen 16. Presencia de los Ñeta (Censo del Ministerio de Interior).

La Resolución 616/2015, de la sala de lo penal del Tribunal Supremo, califica a la Asociación denominada “Ñetas” de:

«...asociación ilícita que les exige el pago de cuotas y a veces de multas, recurriendo sus miembros para hacer frente a ello a la comisión de delitos contra la propiedad para autofinanciarse. Además sus miembros se encuentran involucrados en delitos de homicidios consumados e intentados, de lesiones, de tráfico de estupefacientes, robo con violencia, amenazas, coacciones y tenencia ilícita de armas».

Siete miembros de este grupo fueron detenidos el 3 de julio de 2012, por el asesinato de un «Latin Kings» en el madrileño barrio de Vallecas. Más recientemente, el 26 de septiembre de 2016, fue acuchillado un ecuatoriano de 17 años. El menor falleció como consecuencia de las heridas por arma blanca durante una reyerta entre bandas latinas en el Puente de Vallecas. Otro varón ecuatoriano de 25 años, resultaría herido, ambos pertenecían a los «Ñetas».

El día siguiente, un joven dominicano de 21 años es herido por arma de fuego, también en el Puente de Vallecas y que, de acuerdo con los testigos, se debió a una venganza de los «Ñetas» contra los «Trinitarios» por la muerte del día anterior.

Situación actual

El censo de bandas del Ministerio del Interior, le atribuyen diez grupos tipo capítulo, de los cuales siete estarían ubicados en la Comunidad Autónoma de Madrid, particularmente en Vallecas (2), Quintana, Villaverde, Arganzuela, Torrejón de Ardoz y Parla. Además, se ha detectado un capítulo en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha (Guadalajara), un capítulo en la Comunidad Autónoma de Castilla León (Burgos) y un capítulo en la Comunidad Autónoma de Baleares (Mallorca)⁷¹.



Imagen 17. Presencia de los Forty Two (Censo del Ministerio de Interior).

«Forty Two» y «Blood»

Características de las bandas

Las primeras noticias sobre los «Forty Two» aparecen el 5 de febrero de 2006, cuando en la zona de ocio situada en los bajos de Azca, un ecuatoriano de 25 años muere acuchillado por cinco miembros los «Forty Two».

⁷¹ EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

La Audiencia Provincial de Madrid, condena al dominicano Stalin R.L., miembro de los «Forty Two», grupo de dominicanos que se creó en agosto de 2005, con «una estructura jerárquica y entre cuyos fines se encuentra la realización de actividades criminales».



Imagen 18. Presencia de los Blood (Censo del Ministerio de Interior).

Más recientemente destaca la detención, también en la zona de Azca, de un ecuatoriano que se identificaría como «Rey Coronado» de la banda «Forty Two», y que fue señalado como el autor material del apuñalamiento de otro ecuatoriano.

En enero de 2013, La Audiencia de Barcelona condenó a 17 años de cárcel al líder de los «Blood» en Barcelona. El citado líder ordenó la muerte de un miembro que quería abandonar la banda. El crimen ocurrió el 17 de septiembre de 2009 en Hospitalet, cuando un menor de edad disparó en el pecho a la víctima que se encontraba con su pareja.

Por su parte, el juzgado de menores de Pamplona condenó a seis miembros de los «Blood 901», a quince meses de internamiento por «pertenencia a organización criminal». Y los Mossos d'Esquadra detendrían a 25 presuntos integrantes de la banda latina los «Blood» en marzo de 2014, en la comarca barcelonesa del Baix Llobregat.

Tribunal Supremo. Sala de lo Penal en su Sentencia de 22 de diciembre de 2015, afirma en los antecedentes:

«Los "Bloods" son una banda latina que se dedica a la realización de actividades violentas, estructurada en los denominados BLOQUES que son demarcaciones territoriales; BLOQUE de la localidad de Sant Boi, el cual mantiene una posición de superioridad respecto a los BLOQUES

de Hospitalet de Llobregat. A su vez, el Bloque de Hospitalet se divide en dos zonas territoriales, Torrassa y Can Serra. Dicho entramado se estructura en los siguientes cargos: superiores, activados y observadores. Entre los denominados activados existen diferentes funciones, entre las que se encuentran las de secretario, tesorero y guerrero. Para formar parte de la banda se ha de pasar por diferentes fases, como observación, soldado, "Blood» y finalmente "Blood» máster. Los Superiores dan órdenes a los activados y éstos a los observadores. Para formar parte de la banda como miembro activado se precisa la permanencia en el mismo durante un período mínimo de dos años y realizar lo que denominan «probar la sangre», es decir, apuñalar por la Nación "Bloods". Los colores más significativos de pertenencia a la banda son el rojo, el negro y el verde. También tienen símbolos identificativos como las siglas ADS que significa "Amor de Madre", la relación de números "311" o "crips killed" o la estrella de cinco puntas.

Situación actual

De los «Forty Two» se han identificado dos capítulos, ambos en la Comunidad Autónoma de Madrid (Alcorcón y Leganés). En relación con los «Blood», se han identificado dos «bloques» uno en la Comunidad Autónoma de Madrid (Móstoles) y otro en la Comunidad Autónoma de Aragón (Huesca)⁷².

Independientes

El Ministerio del Interior ha detectado bandas latinas, independientes de las seis mayores anteriormente citadas, en nueve comunidades autónomas. En la Comunidad Autónoma de Aragón: «Black Panther» (Zaragoza); en la Comunidad Autónoma de Asturias: Los «Chucufú» (Gijón); Comunidad Autónoma de Baleares: la «Comunidad Baby King» (Mallorca), «Bling Bling» (Mallorca), «One Blood» (Mallorca) y «Sureños» (Mallorca); en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: «Latin Brothers» (Torre de Albacete), «Trío Latino» (Hellín, Albacete); en la Comunidad Autónoma de Castilla León: «Master of the Street» (Valladolid); En la Comunidad Autónoma de Madrid: «Warriors 13» (Villaverde), «Yekas» (Alcobendas), «Big Boys» (Torrejón de Ardoz), «Providence Salvatrucha Locos» (Alcobendas); en la Comunidad Autónoma de Navarra: «Blood 901» (Pamplona); en la Comunidad Autónoma de Rioja: «Stin King/Queen» (Logroño), «STL 24.7» (Calahorra); y en la Comunidad Autónoma de Valencia: «Bola 8» (Valencia), «The Prestige Family» (Valencia)⁷³.

⁷² EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

⁷³ *Ibíd.*

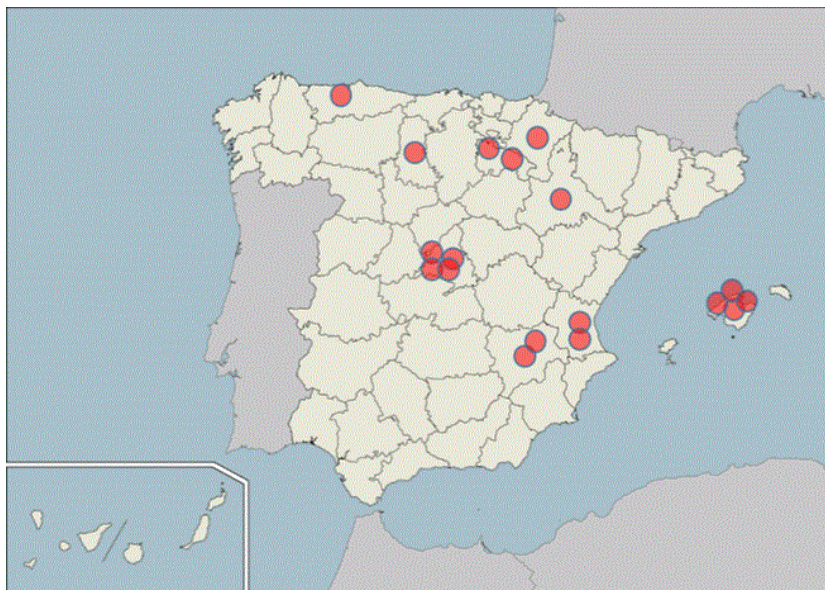


Imagen 19. Presencia de Independientes (Censo del Ministerio de Interior).

La acción policial contra las bandas latinas

«Desde que se fundara hace 15 años la primera pandilla, la de los “Latin Kings”, el ADN de estos grupos no ha variado». En el año 2015 ya se habían cometido diez asesinatos, y las bandas más activas eran las dominicanas, especialmente los «Trinitarios» y DDP, tras las que ahora se encontraban en sus peores momentos las ecuatorianas, los «Ñetas» y los «Latin Kings». Las cuatro han sido declaradas por el Tribunal Supremo organización criminal⁷⁴.

Alguno de los indicadores del éxito de la acción policial contra las bandas latinas son número de diligencias abiertas y detenciones producidas, y la capacidad de conocer o estimar con bastante precisión la incorporación de nuevos reclutas a las citadas bandas⁷⁵.

- Las bandas latinas, arrojaron un saldo de 318 diligencias y 437 detenidos, entre ellos, 80 menores. Si bien el número de operaciones realizadas contra bandas violentas en general, ha disminuido durante los últimos seis meses del año 2015, esta tendencia no se confirma en el caso de las bandas latinas, que se mantuvieron al mismo nivel.

⁷⁴ ÁLVAREZ, M. Bandas latinas: expulsados de España con más de 200 antecedentes. *ABC*. [En línea] 02 de 03 de 2015. <http://www.abc.es/madrid/20150302/abcp-expulsados-antecedentes-20150301.html>.

⁷⁵ EUROPA PRESS. El mapa de las 427 bandas juveniles violentas en España fichadas por Interior, *op. cit.*

- Respecto a los nuevos integrantes que se incorporaron las bandas latinas en el año 2015⁷⁶, las cifras aportadas por la Guardia Civil y la Policía son diferentes, como lo son sus demarcaciones y su zona preferente de actuación. Así, mientras la Policía cifra en 98 el número de nuevos miembros de las citadas bandas latinas, la Guardia Civil los eleva a 169⁷⁷.

Parece oportuno diferenciar entre las acciones en Madrid y en Barcelona.

Actuación contra las bandas latinas en Madrid

Se estima que actualmente podría haber en la Comunidad de Madrid entre 250 y 300 miembros de bandas latinas, frente a los 800 que se estimaban en el año 2008. Los más numerosos son los «Trinitarios» con 80 elementos, seguidos de los «Ñetas» con 60; los DDP con 50; y los «Latin Kings» con 30. Estos cuatro grupos con mayor presencia han sido declarados ilegales por el Tribunal Supremo. En las 89 operaciones realizadas por la Policía contra las bandas latinas, se detendría a 198 miembros de las mismas⁷⁸.

De acuerdo con un artículo firmado en El Mundo por Pablo Gil⁷⁹, el problema de las bandas latinas se trata de un problema enquistado durante más de diez años, en el que periódicamente se producen repuntes de violencia: el año 2016 se produjeron dos asesinatos en reyertas entre bandas latinas, algo que no ocurría desde el año 2012. Se trataría, en opinión de la policía, de un incremento en el «nivel» de violencia, pero no en el número de actos delictivos, que se mantiene estable⁸⁰.

Las críticas no faltan. Así, Bárbara Scandroglio profesora de la Universidad Autónoma de Madrid, y conocedora de primera mano de las bandas latinas, afirma que la única medida preventiva que se ha implantado realmente en esta década es la policial, y que se ha intentado negar intencionadamente la realidad de los grupos de la calle, sobre todo desde las instancias públicas de servicios sociales o las entidades que gestionan subvenciones públicas y medidas judiciales⁸¹.

⁷⁶ Estos datos no incluyen la información obtenida por las policías autonómicas en las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco.

⁷⁷ EUROPA PRESS, *Ibíd.*

⁷⁸ PELAYO, F. Dominican, Trinitarios y los grupos neonazis acaparan la violencia en la Comunidad. *20 minutos*. [En línea] 21 de 03 de 2016. <http://www.20minutos.es/noticia/2698297/0/dominican-trinitarios-grupos-neonazis-grupos-activos-madrid/>.

⁷⁹ GIL, P. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

⁸⁰ La Policía detuvo a siete personas, cuatro menores, por la muerte de un joven con armas blancas, ocurrida el 25 de septiembre. El 5 de marzo otro muchacho de 15 años fue asesinado, también con armas blancas; entre los siete detenidos cinco eran menores. Además de ambos homicidios, se vienen produciendo con frecuencia peleas y riñas extraordinariamente agresivas, como la que el 29 de agosto llevó a un chaval de 14 años al hospital con seis heridas por arma blanca, una de 30 centímetros.

⁸¹ GIL, P. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

En opinión de Bárbara Scandroglio *et al*:

«Concluyendo, como profesionales de lo social debemos evitar confinar en la “patología”, la “delincuencia” o la “marginalidad” a los jóvenes que se implican con sus grupos en conductas desviadas y, responsablemente, interpretar el fenómeno como síntoma de la condición social en la que se encuentran algunos colectivos de jóvenes, sean inmigrantes o no. Las diversas manifestaciones del fenómeno, incluyendo las “bandas latinas”, no son “importadas”: los elementos culturales foráneos son reelaborados a partir de los autóctonos y su “puesta en escena” depende del contexto social, económico y político en el que vivimos»⁸².

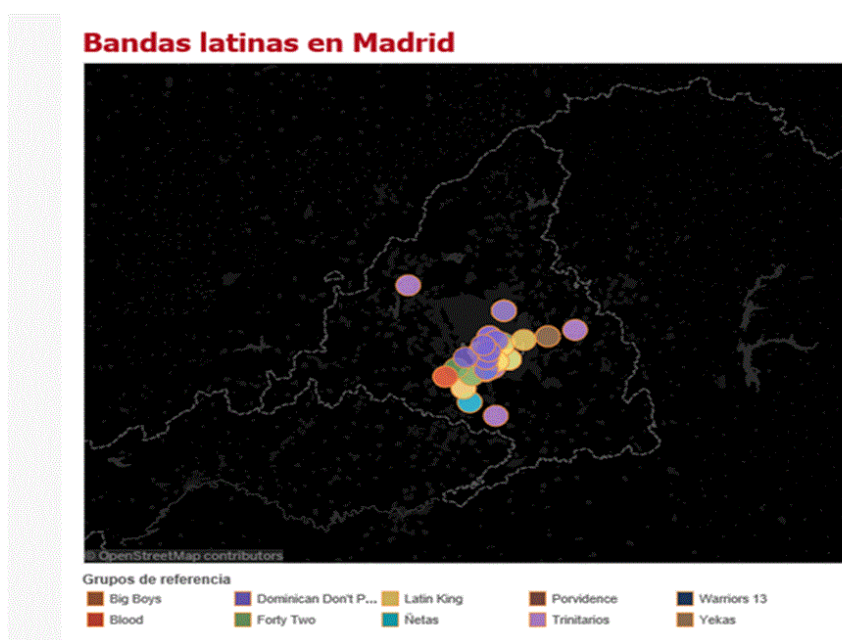


Imagen 20. <http://www.publico.es/espana/427-bandas-juveniles-violentas-espana.html>.

En su opinión la necesidad de «reconstruir un espacio de integración social» es necesario y urgente, ya que muchos de los jóvenes latinos que se han implicado la violencia o el robo «han sido primeramente víctimas, no solo de una cultura de la violencia en la que se mueven y movían una minoría de jóvenes y grupos juveniles autóctonos, sino también de una caza de brujas orquestada socialmente».

Opiniones aparte, las bandas latinas alcanzan su punto culminante entre los años 2005 y 2006, cuando sus miembros superan en Madrid el número de setecientos. La reducción tanto del número como de la actividad de los inte-

⁸² SCANDROGLIO, B., LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y SAN JOSÉ SEBASTIÁN, M. C. 2008, *Revista Electrónica de Investigación Psicoeducativa*, N.º 14, Vol 6 (1), págs. 65-94. ISSN: 1696-2095.

grantes de bandas latinas se atribuye a la acción de las fuerzas de seguridad, que consideran que «las bandas latinas están bastante controladas en Madrid. La práctica totalidad de los delitos y, en particular, los homicidios, están resueltos»⁸³.

De las cuatro bandas citadas, dos son de origen dominicano, (los «Trinitarios» y los «Dominican don't play»), y las otras dos están dominadas por ecuatorianos, (los «Ñetas» y los «Latin Kings»). Si bien a nivel estatal los «Latin Kings» tiene una mayor presencia, en Madrid se ven desplazados por los «Trinitarios». De acuerdo con la Policía:

«Los “Trinitarios” han copado la escena de bandas latinas de Madrid, son los más activos y numerosos. En los últimos años han protagonizado bastantes ilícitos penales, como robos con intimidación o menudeo de drogas de bajo nivel». En lo que va de año, de los 131 miembros de bandas detenidos en Madrid; más de 40 eran “Trinitarios”»⁸⁴.

Bárbara Scandroglio resalta la falta de medidas eficaces de prevención municipales o regionales, labor que queda en manos de la iniciativa de educadores sociales con poca experiencia en la calle. Para Scandroglio, la labor policial ha sido negativa porque «los jóvenes condenados a penas de prisión son vistos como mártires entre los suyos; la cárcel puede convertirse en el factor que identifique al joven con la banda, y por tanto es más probable que siga en activo cuando salga»; y propone «la inserción integral del joven a nivel familiar, cívico, académico y laboral y reconocer al grupo como actor social»⁸⁵ (GIL, 2016); En opinión de Scandroglio *et al*:

«Las acciones destinadas a intervenir sobre el problema cuando ya se ha hecho visible suelen ser de contención y no se enmarcan en planes a largo plazo, lo cual supone también que los profesionales que trabajan en lo social y son los responsables últimos de la aplicación de dichas medidas se encuentran en constante precariedad, inestabilidad, discontinuidad y/o voluntarismo»⁸⁶.

En definitiva, sus propuestas están muy en línea con las aplicadas en Cataluña y hoy abandonadas. No se puede discutir que Scandroglio tenga una gran parte de razón, pero sus análisis fueron realizados en una época en la que tanto en la república de El Salvador como en la Comunidad Autónoma de Cataluña en España, se favorecían políticas de tolerancia y reconocimiento, políticas que, no solamente no demostraron su eficacia de forma fehaciente, sino que sirvieron para reforzar la organización criminal en El Salvador, y desarrollar un grupo de delincuencia organizada en Cataluña. La aplicación de las medidas propuestas por Scandroglio debería ser complementarias y

⁸³ GIL, P. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ SCANDROGLIO *et al*, pág. 79.

no sustitutivas de las policiales y judiciales actualmente empleadas: «el palo y la zanahoria», y no solamente «zanahorias» para todos.

Actuación contra las bandas latinas en Cataluña

Algunos conflictos entre «Latin Kings», «Ñetas» y «Masters» en el año 2002, despertaron el interés de la Guardia Urbana de Barcelona, que documenta su origen e implantación en España ⁸⁷ (Feixa & Canelles, 2007, pág. 16). Pero la presencia de las bandas latinas salta a los medios de comunicación catalanes⁸⁸ a comienzos de octubre de 2003, tras el asesinato de Ronny Tapias, en un acto de venganza de los «Ñetas» contra los «Latin Kings», lo que provocó auténtico pánico en la población en general (Feixa & Canelles, 2007, pág. 14). Tanto el Ayuntamiento como la Generalitat ensayaron soluciones alternativas: dar naturaleza legal tanto a los «Latin Kings» como a sus enemigos, los «Ñetas»⁸⁹.

El Ayuntamiento de Barcelona fue responsable de gestionar los procesos de conversión de ambas bandas latinas, un ejemplo finalizado en fracaso, que no fue imitado por la comunidad de Madrid, donde bandas latinas eran más violentas, y donde se optó por la vía policial y judicial.

En 2006, una facción de los «Latin Kings» se constituyó la «Asociación Cultural de Reyes y Reinas Latinos de Cataluña». La asociación sería desmantelada por la Policía en 2015, cuando se detuvo a 29 de sus miembros, acusados de organización criminal, tráfico de drogas, extorsión y lesiones. «La intervención estrictamente policial no da resultado, se tiene que complementar con medidas sociales», apunta Carles Freixa, experto en bandas latinas y uno de los impulsores de la legalización de estas facciones⁹⁰.

Según Freixa, en España no hay pruebas suficientes para calificar a todas las bandas como grupos criminales y «la mayoría de veces son miembros que participan en acciones de narcotráfico a título individual». «Lating Kings», «Ñetas», «Trinitarios» y los «Bloods» son las bandas más numerosas en Cataluña y la edad de sus miembros oscila entre los 14 y 40 años y «los más veteranos han convertido la banda en su forma de vida», explican los Mossos⁹¹.

La «Organización Cultural de Reyes y Reinas Latinos de Cataluña» se presentó públicamente, indicando que su objetivo era promover la cultura latina, a la vez que se integraban en la sociedad local. Cuando fue creada, en el mes

⁸⁷ FEIXA, C. Y CANELLES, N, *De bandas latinas a asociaciones juveniles*. 2007, Educação Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 1 (61), p. jan./abr., págs. 11-28, pág.16.

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 14.

⁸⁹ GIL, P. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

⁹⁰ GARFELLA, C. Las bandas latinas se debilitan en Cataluña. *El País*. [En línea] 13 de 11 de 2016. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/10/28/catalunya/1477686547_732737.html.

⁹¹ *Ibid.*

de julio de 2006, contaba con doscientos socios, mayoritariamente pertenecientes a los «Latin Kings». Se designó presidenta de la asociación a «Queen Melody», quien consideró este paso dado por las autoridades, esencial para la adaptación de los inmigrantes de Latinoamérica, a la vez que permitía mejorar la opinión negativa que sobre ellos tiene la opinión pública⁹².

Tras la experiencia positiva para los «Latin Kings», los «Ñetas» seguirán el mismo camino, y se inscribieron en el registro de entidades como «Asociación Sociocultural, Deportiva y Musical de Ñetas», cuya finalidad era, entre otras, facilitar la «reinserción de presos»⁹³ (BAUZÀ, 2007). La legalización, no obstante, demostró ser un fracaso, y los «Latin Kings», buque insignia de las bandas en Cataluña, se dividiría en dos facciones. La facción ALKQN optó por la violencia, la extorsión, las «caídas» y el trapicheo de drogas. Unión de Pueblos, nombre bajo el que fueron legalizados, también haría lo mismo durante una década —según los Mossos— pero amparados por el manto de la Generalitat⁹⁴.

La Policía, apoyada por la Fiscalía, decidió en 2011 cambiar de estrategia y dejar de limitar las acusaciones contra los pandilleros a riñas callejeras o tenencia de drogas. Desde ese momento, las operaciones de los Mossos contra las bandas han seguido el mismo guion: acusarles de ser organizaciones criminales. Se creó la Unidad de Bandas y se inició una estrategia que ha dado sus frutos: los incidentes graves han caído en picado y las peleas masivas han desaparecido⁹⁵.

En 2013 se produjo la primera demostración de la efectividad de la estrategia con el desmantelamiento de «Black Panthers», que habían pasado de las peleas en las plazas al tráfico de drogas. Entre 2014 y 2015 fueron desarticuladas las dos facciones de «Latin Kings». La ilegal era liderada por Baby White, un catalán de nacimiento que escaló en la cadena de mando tras casarse con la hermana de uno de los jefes de la organización en Ecuador. Más simbólica fue la detención el 10 de junio del año pasado de 29 miembros de la facción legal. Ese día se descartó cualquier vía contra las bandas alternativa a la policial⁹⁶.

Según datos aportados por los Mossos d'Esquadra, el número de personas pertenecientes a bandas habría pasado de 3.600 en el año 2012, a 1.500 en el año 2015, porque «para los jóvenes ha dejado de ser un atractivo formar parte en una banda. Han asimilado que el precio a pagar es la cárcel». Los

⁹² AGENCIAS. (14 de 09 de 2006). Los Latin Kings de Cataluña se presentan en sociedad como organización cultural. Obtenido de El País: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2006/09/14/actualidad/1158184801_850215.html

⁹³ BAUZÀ, J. La banda latina Ñetas se constituye en asociación cultural. *El País*. [En línea] 01 de 06 de 2007.

⁹⁴ GIL, PABLO. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

Mossos atribuyen este descenso al cambio de estrategia policial adoptado en 2012, cuando se empezó a considerar estas bandas como «grupos criminales organizados» y se les persiguió desde la Comisaría General de Investigación Criminal. Desde ese año la Unidad Central de Bandas Criminales ha detenido a 263 miembros de bandas, de los cuales 115 han ingresado en prisión y 63 han sido imputados por distintos delitos⁹⁷.

El área metropolitana de Barcelona, en especial el Hospital y Baix de Llobregat son las zonas con mayor presencia de pandilleros, que desde hace varios años ocupan pisos para traficar con droga y huir de los parques y «han perdido el interés de enfrentarse entre ellas, incluso se dan casos de miembros que pasan de una banda a otra indistintamente por puro interés económico»⁹⁸. La lista de bandas latinas presentes en los barrios catalanes donde la inmigración sudamericana se arraigó es larga. Las bandas más numerosas fueron «Latin Kings» y «Ñetas», pero también lograron mantener su presencia los «Black Panthers» y «Blood» —ambas desarticuladas por los Mossos— y, en menor medida, «Dominican don't play» (DDP) y versiones de las «maras» salvadoreñas como MS18⁹⁹.

Las bandas, un problema de seguridad pública

Jesús Caballero Klink, fiscal superior de Madrid, presentó la memoria de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid durante la apertura del año judicial de la región. En el acto, advirtió del repunte en las actividades delictivas de las bandas latinas desde 2015 y especialmente en 2016, en el que «están protagonizando hechos de especial gravedad», mientras solicitaba su disolución. En el año 2015 se detuvo a 139 pandilleros, un número muy superior a detenidos en el año 2014, que se redujo a 77, aunque no se produjo ninguna muerte. La situación ha incluso empeorado en el año 2016, cuando se produjeron varios homicidios atribuidos a bandas latinas.

Cristina Cifuentes, entonces delegada del Gobierno en Madrid, optó por aplicar la Ley de Extranjería para desarticular las bandas latinas en Madrid. La delegación del Gobierno, propuso «revocar con carácter inmediato los permisos de residencia y de trabajo a sus integrantes y, en especial, a los líderes de estos grupos juveniles violentos», para facilitar así su expulsión de nuestro país, de forma que se les impida regresar a España¹⁰⁰.

Como se ha comentado anteriormente las bandas mayoritarias en Madrid son «Latin Kings», «Ñetas», «Dominican don't play» y «Forty Two», con un

⁹⁷ GARFELLA, C. Las bandas latinas se debilitan en Cataluña, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ GIL, PABLO. El auge de las bandas latinas en Madrid, *op. cit.*

¹⁰⁰ BARROSO, F. J. Cifuentes inicia la expulsión de los líderes de bandas latinas. *El País*. [En línea] 24 de 02 de 2015. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/24/madrid/1424802321_300265.html.

número total de integrantes activos no superior a 400¹⁰¹, de acuerdo con fuentes policiales. Las citadas bandas están presentes en barrios como los de Usera, Carabanchel o Vallecas, y las principales ciudades del sur de la comunidad como Leganés, Alcorcón o Fuenlabrada¹⁰².

Las «maras» y la escalada de la violencia, un problema de seguridad humana

La primera noticia sobre la presencia de «maras» en España se produce en Barcelona el año 2003, cuando aparece su simbología en unos grafitis, pero no sería hasta marzo del año 2004 cuando realizaran su primer homicidio, ese día, una célula de la mara MS-13 «Salvatrucha» asesinó con arma blanca a un joven marroquí de 24 años¹⁰³. (López Salvador, 2012). MS 13 eligió Ibi, un municipio tranquilo e industrial, para comenzar su implantación en fuerza en España en 2012. Dos «mareros» con mucha experiencia fueron los pioneros, uno se quedaría en Ibi, donde se instaló el centro de operaciones, y el otro en Barcelona, ambos con el objetivo de facilitar el blanqueo de dinero y de captar españoles para la organización¹⁰⁴.

Ya en el año 2009, la Guardia Civil había recibido las primeras informaciones sobre el eventual interés de las maras, en particular la MS13 Salvatrucha de establecerse en España, como puente para un salto hacia Europa. El problema ya existía, pero no estaba debidamente sopesado por lo que en palabras de Pedro Gallego¹⁰⁵ «se ha dado un paso muy importante para conocer que tenemos un problema. Pero no se ha descabezado». Lo que se había encontrado hasta este momento parecían más imitadores de la estética de la mara, que grupos implantados por la organización original de El salvador. Esta sí era la Mara Salvatrucha, la genuina.

La mara consiguió desplegar hasta cinco «clicas», en Alicante, Barcelona, Madrid, Gerona y Tarragona y en Valencia y Castellón ya estaba dando los primeros pasos para su establecimiento. Su actividad se enfocó inicialmente al blanqueo. La adquisición de bares de copas, como una forma de «lavar dinero» obtenido en el salvador por medio de la delincuencia¹⁰⁶.

En febrero de 2014, las informaciones de una intervención telefónica, se confirmaron las sospechas de que dentro de nuestras fronteras están creándose las estructuras de varias clicas potentes en zonas sensibles de la geo-

¹⁰¹ Su número sería mayor si se incluye a las personas pendientes de ingreso.

¹⁰² BARROSO, F. J., *Ibíd.*

¹⁰³ LÓPEZ SALVADOR, C. Grupos juveniles violentos. *op. cit.*

¹⁰⁴ PEÑALOSA, G. Mara Salvatrucha: la máquina de la muerte quiso asentarse en España. *El Mundo*. [En línea] 06 de 04 de 2014. <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2014/04/06/53402bf6e2704e512b8b4575.html>.

¹⁰⁵ Autor del libro *La mara al desnudo*.

¹⁰⁶ PEÑALOSA, G., *Ibíd.*

grafía española. En dicha conversación queda clara también las intenciones de controlar la estructura de España por parte de la gran mesa de poder.

La operación «Cruasán», sería primera gran operación contra las «maras» en España, su planeamiento se inicia a mediados del año 2012, tras el asesinato de un miembro de los «Latin Kings» en Alicante, donde se detuvo a ocho jóvenes, uno de los cuales manifestó haber sido miembro de la mara Salvatrucha. En la macrooperación se realizó 300 números de la Guardia Civil, e incluyó 28 registros, y se detuvieron a 35 mareros de varias nacionalidades¹⁰⁷: La Guardia Civil, consideró fracasado su intento de asentarse en España tras la citada operación Cruasán.

Por compartir la misma lengua, nuestra envidiable situación geográfica, ser punto de paso de cocaína hacia otros puntos de Europa, la abundancia de inmigrantes de segunda generación, hijos de latinoamericanos, España representaba una ubicación vital para las «maras», que querían instalar aquí su centro logístico principal para el resto de Europa¹⁰⁸.

La conquista territorial de la MS13 y los consiguientes enfrentamientos con bandas latinas, en España han tenido como consecuencia varios asesinatos. En 2008, un joven dominicano fue asesinado en las proximidades de una discoteca de Girona. En 2009, un miembro de la mara B-18 fue asesinado por un miembro de la mara MS 13 Salvatrucha en Hospitales. En 2010, un componente de la mara MS 13 asesinó a un miembro de la banda latina «Latin Kings» en un parque de Barcelona¹⁰⁹.

El objetivo final es claro: controlar el menudeo del tráfico de droga. Las «maras», representan una fuerza de distribución de gran proyección para los traficantes de droga. Con gran experiencia en la lucha, entrenados en el combate callejero, acostumbrados a la «ley del silencio» algunos mareros se convierten además en auténticos sicarios al servicio de los jefes del narco¹¹⁰.

Las actuaciones policiales exigen conocer a la perfección un *modus operandi* totalmente nuevo para los investigadores. Y eso requiere tiempo y mucho esfuerzo. A ello se añade, en el plano judicial, la relativa «impunidad» favorecido por un Código Penal que no castiga el delito de menores. Las bandas reclutan cada vez a más jóvenes, sabedores de que la legislación no puede actuar de forma rotunda contra ellos¹¹¹.

¹⁰⁷ Españoles, salvadoreños, rumanos, ecuatorianos, bolivianos, hondureños, pakistaníes, búlgaros y marroquíes.

¹⁰⁸ SELA, L. Maras en España: llega la 'ley de la calle' más violenta. *lainformacion.com*. [En línea] 25 de 03 de 2014. http://www.lainformacion.com/espana/maras-en-espana-llega-la-ley-de-la-calle-mas-violenta_c1YtmbjPMQInjWuudHDrA6/.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ SELA, L. Maras en España: llega la 'ley de la calle' más violenta, *op. cit.*

Gallego advierte, además, de otro problema preocupante: «el cambio de status en las cárceles. Antes, los presos se unían por los delitos que cometían. Pero ahora puede aparecer un auténtico problema de pandillerismo. Ya está empezando a pasar con los “Latin Kings» en la cárcel de Alcalá Meco. En la cárcel se conocen, se juntan, y una vez en la calle, esto explota con un problema muy gordo¹¹²».

¿Son las «maras» organizaciones criminales transnacionales? La coordinación policial y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada

Al igual que ocurriera con las principales bandas latinas, la mara MS-13 Salvatrucha se encuentra en vías de ser declarada ilegal.

De acuerdo con el auto de procesamiento sí.

«Los jóvenes aspirantes a formar parte de la Mara S 13 deben haber demostrado sobradamente su valor y lealtad al grupo, deben saber manejar armas, soportar dolor físico y lidiar con situaciones peligrosas».

El despliegue en España de la MS-13 comenzó en Ibi, Alicante con la clica «Big Crazy», y se extendió a Madrid con la clica «Providence». En Cataluña había una clica en Gerona, y dos en Barcelona «Dementes Criminales» y «Demonios Locos». El seguimiento de la clica «Big Crazy», permitió identificar a las restantes y conocer los planes de mantener el día 31 de diciembre del año 2013, una reunión en Ibi de los representantes de cinco clicas citadas, donde se crea el «Programa 34» y se designa al jefe de la clica de Ibi¹¹³ Esteban Arnulfo Naviti Mejía, alias «Darjin»; dependiente directamente de la «Mesa de la Ranfla» en El Salvador.



Imagen 21.

¹¹² Ibíd.

¹¹³ Esteban Arnulfo Naviti Mejía, alias «Darjin».

Las escuchas posteriores permitieron que el Juzgado de Instrucción número 1 de Ibi, Alicante, dictó un auto de procesamiento para 40 personas por su pertenencia o relación con la organización criminal Mara Salvatrucha 13. En una nota de prensa del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, se informa que «Imputa a los encausados los delitos de tentativa de asesinato, blanqueo, tráfico de drogas, tenencia ilícita de armas, lesiones y amenazas», y que «los investigados tendrían conexiones internacionales y estarían consolidando en España la estructuras de la banda latina originaria de El Salvador». La jueza considera que existen indicios para relacionar a los encausados con, «La Mara Salvatrucha 13 es una organización criminal con origen en El Salvador, con carácter transnacional, que se organiza sobre la base de “clicas”. Cada “clica” por separado está compuesta por un grupo más o menos numeroso de personas y se encuentra asentada en un lugar geográfico determinado. Como regla general, todas las “clicas” están organizadas y jerarquizadas y se articulan en torno a una estructura rígida generalmente piramidal. Una “jenga” está compuesta por un mínimo de tres “clicas”, las cuales, a su vez, se encuentran dirigidas por una misma persona, que es conocida en el argot marero como “ranflero”. La coincidencia en el tiempo y en una determinada localización geográfica de varias “jengas” y “clicas” trabajando coordinadamente en persecución de un mismo fin compone lo que se conoce con el nombre de “Programa”».

Según auto, «en la actualidad se tienen datos de la existencia de Programas en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos y España». Cada programa es gestionado por una «Mesa del Programa», entre cuyos integrantes se elige «Corredor del programa». Al máximo nivel las «maras»



Imagen 22.

disponen de una «Mesa de la Ranfla», entre cuyos miembros se nombra al «Ranflero del Barrio», máximo responsable de la mara.

En Alicante estaba establecida la clica «Big Crazy», en Madrid la «Providencia», y una tercera clica «Normandi» se había asentado en Gerona. Además, la clica «Dementes Criminales» había tomado fuerza en Barcelona, donde también estaba la clica «Demonios Locos». La Guardia Civil golpeó contundentemente a estas «clicas», que ahora se encuentran a disposición judicial por los delitos de tráfico de drogas y de blanqueo de dinero.

La misión la Mara Salvatrucha, sería expandirse territorialmente de forma transnacional en España, es decir; «Hacer crecer el barrio». En España es especialmente relevante la presencia de las clicas «Normandi» y «Providencia», que poseen nexos directos con la «Ranfla Nacional», es decir, la cúpula de estos grupos criminales en El Salvador.

En menor medida, y aprovechando las operaciones realizadas por la Guardia Civil contra la mara MS-13, ha habido intentos de extenderse en España por parte de la mara «Barrio 18». Así, un líder de la citada mara sería detenido cuando se tuvieron noticias de que habría recibido órdenes de sus superiores para establecer en España la organización. El objetivo sería disponer de negocios legales donde lavar el dinero negro obtenido de las extorsiones, el tráfico de drogas, los secuestros exprés, el tráfico de armas, o la ocupación de inmuebles para su posterior alquiler. El líder marero detenido, habría regularizado su residencia en España con documentación falsa. Las investigaciones para detectar posibles ramificaciones de la banda continúan.

Conclusiones: las «maras» y las bandas latinas en España una visión prospectiva

El fenómeno de las bandas latinas y posteriormente de las maras en España era desconocido hasta comienzos del presente siglo con la llegada de un flujo migratorio procedente de Sudamérica (Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, recientemente Bolivia), y cuyo fin era ayudar al sustento de la familia, con un componente femenino importante, que tiende a permanecer en España, y a consolidar sus vínculos familiares. Pero todas las bandas hay una presencia creciente de españoles de origen, y un número creciente de sus miembros son nacidos en España, con lo que la cultura de las bandas latinas se hibrida con los fenómenos propios españoles.

El fenómeno de las bandas latinas es un fenómeno extendido pero controlado con distribución geográfica coincidente con las zonas de mayor presencia de la comunidad latinoamericana. Las citadas bandas latinas compiten por territorios de forma violenta, y han sido declaradas organizaciones criminales por el Tribunal Supremo. La preponderancia entre bandas latinas ha pasado de unas a otras, cuando la acción policial y de la justicia se enfoca en una determinada banda, otra, generalmente enemiga, toma su relevo. Ini-

cialmente las principales bandas estaban dominadas por ecuatorianos, «Latin Kings» y «Netas», posteriormente por dominicanos «Dominicans don't play» y «Trinitarios».

La acción policial y de la justicia ha conseguido un debilitamiento general de las bandas en España, con la excepción —inicialmente— de Cataluña, que optó por su legalización y sufrió un crecimiento exponencial, contando diez veces más pandilleros que en Madrid. Posteriormente se produce un acusado descenso, que los Mossos atribuyen al cambio de estrategia policial, al considerar a estas bandas como «grupos criminales organizados» perseguirles desde la Comisaría General de Investigación Criminal. La legalización catalana no ha servido para solucionar un problema, sino para crear problemas aún más graves.

Pero para los estudiosos del fenómeno, cualquier solución al problema de las bandas latinas debe incluir la prevención. A la acción policial esencialmente reactiva, habría que unir un programa preventivo para evitar la exclusión de los jóvenes, evitando trasladar a la comunidad latinoamericana ciertos prejuicios, por la actuación de unos grupos que no representa ni a un uno por ciento de la población joven inmigrante¹¹⁴ (Sela, 2014). En mi opinión el problema de las bandas está remitiendo por la acción policial y judicial, pero de hecho tiene un alcance muy limitado y con medidas complementarias se convertiría en un problema residual.

Caso diferente es el de las maras, auténticas organizaciones criminales organizadas, que deben ser combatidas con la misma dureza que ellos mismos emplean para eliminar o expulsar a otras bandas y dominar determinados territorios. En España se producen de forma esporádica detenciones relacionadas con las principales «maras» MS-13 y B-18, son hechos aislados, pero indicativos de un interés de estas organizaciones por implantar sus «programas» en España, influir sobre la importante comunidad latina en nuestro país, y beneficiarse tanto del tráfico de drogas (cocaína y hachís), como del blanqueo de dinero. Particularmente la «mara Salvatrucha» (MS 13), una organización delictiva transnacional asentada en El Salvador, había logrado extender sus tentáculos por España.

El presidente Donald Trump, ha declarado a la CBS que pretendía expulsar del país a «traficantes de drogas» y «miembros de bandas», un endurecimiento en la política migratoria de un país, Estados Unidos, que durante décadas ha venido deportado a latinos con antecedentes penales. Pero estas acciones provocarán como efecto no previsto un aumento de las actividades de las «maras» en otros países. España, como hemos visto, sería un destino deseado como objetivo y puente hacia Europa.

Aunque el nivel de implantación es escaso y los golpes dados por la Policial Nacional o la Guardia civil, la han debilitado de forma notoria a la mara M-13

¹¹⁴ Sela, Luz. Maras en España: llega la 'ley de la calle' más violenta, *op. cit.*

Salvatrucha: en 2014, la Guardia Civil detuvo a 35 personas integrantes de la misma, con edades comprendidas entre los 17 y los 25 años, de nacionalidades salvadoreña, rumana, ecuatoriana, española, boliviana, hondureña, paquistaní, búlgara y marroquí, el «programa» no ha perdido su interés por España y mantiene varias clicas activas en zonas sensibles de la geografía española. Los intentos de la mara «Barrio 18» de asentarse en España, parecen estar más retrasados.

Capítulo tercero

La inmigración irregular: su evolución y prospectiva en España

Francisco Espinosa Navas

Resumen

La inmigración irregular hacia España no es un fenómeno aislado, sino que se engloba dentro del conjunto de la Unión Europea. La vigilancia de las costas de España equivale a vigilar las costas de la Unión Europea, toda vez que no todos los inmigrantes que llegan a España lo hacen con la intención de permanecer en ella, sino que por razones de lengua y cultura buscan otros países europeos.

La lucha contra la inmigración irregular se desarrolla a través de diferentes acciones; una es la vigilancia de fronteras, pero teniendo en cuenta que con ella no se impide la llegada de inmigrantes a Europa, debe combinarse con las políticas de acogida y asistencia de inmigrantes cuando llegan a suelo europeo. Además, la prioridad actual de Europa es estudiar las causas profundas de la inmigración y fomentar un desarrollo económico en los países africanos, de manera que los habitantes de estos países no necesiten emigrar para alcanzar unas condiciones de vida dignas y suficientes.

La Unión Europea no rechaza a los inmigrantes, sino que busca una llegada ordenada, ya que ellos aportan mano de obra y población, necesarios para mantener el sistema de vida europeo.

Palabras clave

África, pobreza, terrorismo, inmigración, rutas, vigilancia de costas, cooperación, Unión Europea.

Abstract

Irregular immigration to Spain is not an isolated phenomenon, as it is included within the whole of the European Union. The surveillance of the coasts of Spain is equivalent to monitoring the coasts of the European Union, since not all immigrants arriving in Spain do so with the intention of remaining in it, but for reasons of language and culture they look for other European countries.

The fight against irregular immigration is developed through different actions; border surveillance is one, but taking into account that it does not prevent by itself the arrival of immigrants to Europe, it must be combined with the policies of reception and assistance of immigrants when they reach European soil. In addition, Europe's current priority is to study the root causes of immigration and promote economic development in African countries, so that the inhabitants of these countries do not need to migrate to achieve decent and sufficient living conditions.

The European Union does not reject immigrants, but seeks an orderly arrival, since they provide labor and population, necessary to maintain the European life system.

Keywords

Africa, poverty, terrorism, immigration, routes, coast surveillance, cooperation, European Union.

Introducción

La inmigración en España es un fenómeno relativamente reciente, si se compara con la experiencia en otros países europeos como Francia o Alemania. España, antes de ser un país de tránsito y acogida de inmigrantes, era un país origen de inmigración, pero que en la situación actual, recibe a gran número de extranjeros. Hay que hacer una distinción, a los efectos de este trabajo, entre los diferentes tipos de extranjeros que llegan a España.

La evolución económica después del ingreso de España en la Unión Europea, unida a un relativo bajo costo de la vida en nuestro país, ha permitido no solo el desarrollo del turismo en masa, sino que ha alentado la emigración de una cierta categoría de europeos, bien posicionados económicamente, principalmente británicos y alemanes, que han decidido fijar su residencia permanente en España, beneficiándose de las temperaturas agradables y el instalado estado de bienestar.

Otro tipo de inmigrantes es el que llega a España en nombre de la comunidad histórica y cultural que une a los españoles con los iberoamericanos, a quienes se les ha facilitado bastante la concesión de visados y permisos de residencia, en virtud de cuanto dispone la Ley de Extranjería, así como por los acuerdos bilaterales firmados por España en reconocimiento de dobles nacionalidades.

El tercer grupo de inmigrantes es el que se ha instalado en ciertas regiones de España como Cataluña, Madrid y Andalucía principalmente. El crecimiento económico que ha favorecido la producción agrícola en Andalucía y Murcia ha hecho que esta población de origen magrebí y de Europa del Este se emplee en las labores del campo y en la construcción. Igualmente, las grandes obras de infraestructura que ha acometido España al final de la década de los ochenta y principios de los noventa —por la celebración en Sevilla de la Exposición Universal de 1992 y los Juegos Olímpicos en Barcelona este mismo año— generaron una gran demanda de empleo que fue ampliamente cubierta con mano de obra magrebí y otras regiones de África. Este resultó un factor atractivo para los candidatos a la inmigración en aquel continente.

España comparte la península ibérica con Portugal, y como todas las penínsulas, constituye la cabeza de puente para acceder a los continentes, en este caso Europa (Chauprade, 1999: 89).¹ En un principio hay que resaltar la discontinuidad del territorio nacional, ya que aparte del territorio peninsular hay que añadir las ciudades españolas del norte de África y los archipiélagos canario y balear.

La situación de la península, a solo 14 kilómetros de la costa africana, motiva sobremanera a los inmigrantes para alcanzar las costas españolas, vía de entrada en una Europa privilegiada para ellos. Como se ha dicho anterior-

¹ Chauprade, A. (1999). Introducción al análisis geopolítico. París: Ellipses.

mente, desde 1986, año en el que España se integró a la Unión Europea, tras la firma de sucesivos acuerdos —entre los que hay que destacar el de Schengen—, las fronteras interiores prácticamente se han suprimido, mientras que las exteriores se han visto reforzadas. Pero la concepción tradicional de frontera ha sobrepasado este contexto, pues ahora son cada vez más permeables y el territorio es atravesado por flujos a veces incontrolables. Hay que decir aquí que no todos los inmigrantes que llegan a España vienen con el deseo de permanecer en ella, sino que simplemente es el camino más fácil para llegar a Francia, Bélgica o Alemania.

La finalidad que se persigue con el presente trabajo es intentar hacer llegar al lector una visión lo más real posible sobre la evolución de la situación de la inmigración en España y Europa, sobre los flujos migratorios y las difíciles labores de vigilancia de Fronteras, en las que España se ha comprometido seriamente con la Unión Europea en su papel de control de las fronteras exteriores en las que se combina la acción humanitaria con la eficacia policial, a veces difíciles de conjugar, en colaboración con la Agencia FRONTEX.

Para conseguir el objetivo propuesto se verá cómo se ha ido adaptando España al fenómeno migratorio, que en un principio fue el único país que lo experimentó tempranamente, habiéndose generalizado, posteriormente, en el resto de los países del sur de Europa. La evolución del origen de los inmigrantes, que en un inicio se limitó al norte de África, luego se extendió a todo el continente y además se presentaba como un fenómeno a escala mundial. Las causas de la inmigración también se han ampliado, pues si bien en un principio podía decirse que el éxodo que se recibía en España tenía motivos económicos principalmente, estas causas se han visto sobrepasadas por las crisis en las diferentes regiones del Mundo, como se verá más adelante.

La evolución de la vigilancia de fronteras y el control de la inmigración irregular

La inmigración irregular en España comenzó a finales del siglo XX. De todos era sobradamente conocido que este fenómeno se había producido en Europa a partir de los años 60, en el que los españoles habían sido protagonistas al haberse aventurado a salir a países europeos como Francia, Alemania, Bélgica o Suiza para mejorar sus condiciones económicas. Esa inmigración se llevó a cabo por cauces que podríamos calificar de normales; es decir, con la documentación requerida en las fronteras y con un trabajo ya previamente buscado.

Una circunstancia muy importante era que los inmigrantes iban a trabajar al extranjero por un tiempo, más o menos largo, pero con el propósito de volver a España cuando pudieran, aunque en muchos casos, si bien los inmigrantes volvieron, sus hijos se quedaron por considerarse integrados en los países

de residencia y encontrarse con una vida hecha en ellos, estudios, una familia creada en ellos, etc.

Ese fenómeno que se acaba de describir no tiene nada que ver con la «aventura» de los inmigrantes africanos, que salían de sus países para buscar una vida mejor, pero sin tener un trabajo, que entraban al territorio de la Unión Europea por puntos no habilitados y sin los requisitos legales exigidos, como son pasaporte visado y un destino conocido; tampoco con la intención de regresar a sus países de origen, salvo de vacaciones, cuando estuvieran en condiciones de ello.

España se ha ido adaptando a esta situación, hasta entonces desconocida. Puede decirse que la inmigración irregular desde el norte de África tuvo sus inicios en 1986, cuando en la playa de Los Lances de Tarifa (Cádiz) aparecieron los cuerpos de cuatro personas, de origen magrebí, que habían perecido ahogados. En un primer momento, y a falta de otros antecedentes, se consideró que se trataba de cuatro pescadores que habían muerto en el ejercicio de sus labores de pesca; así se cerró el caso.

Poco a poco y de forma paulatina se observó como en la costa comenzaron a aparecer pequeñas embarcaciones de madera, de unos cuatro metros aproximadamente, sin que se supiera su origen ni el porqué de su presencia allí. La Guardia Civil², encargada de la vigilancia de las costas, se dedicaba más a mirar hacia el tráfico procedente de Gibraltar, ya que el fenómeno más conocido en la zona era el contrabando desde la colonia británica.

Hubo que cambiar el punto de mira de las vigilancias de las costas, ya que a finales de los años 80 y a principio de los años 90, la inmigración irregular a través de las costas y fronteras se había convertido en una realidad a la que había que enfrentarse.

La entrada de inmigrantes no se limitaba a las costas, sino que estos intentaban llegar por las vías más inimaginables, como por el puerto de Algeciras, escondidos en toda clase de vehículos, uno o dos por coche o en mayor medida en el interior de contenedores que producían resultados catastróficos, debido a la falta de aire en su interior y las elevadas temperaturas que registraban cuando quedaban apilados al sol en las explanadas del puerto y que terminaban con la muerte de los ocupantes.

Ante estos hechos había que pasar a la acción, inventar nuevos métodos de acción e intervención para hacer frente a este fenómeno. Por ello, aunque la

² La Guardia Civil es una fuerza de seguridad dependiente del Estado, que constituye una policía integral, con competencias en todo el territorio nacional y sus aguas territoriales. Según la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, se define como un instituto armado de naturaleza militar que depende del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa durante los estados de sitio y guerra, así como en el cumplimiento de sus misiones militares.

medida ya estaba adoptada desde 1986³, con la L. O. 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se preveía la creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, su puesta en servicio no lo fue hasta 1991, producto de los procedimientos de formación del personal y la adquisición de medios marítimos como las embarcaciones, que debían ser diseñadas específicamente para las necesidades, y no exento de dificultades por la concurrencia en el medio marítimo con otras fuerzas, como la Armada Española, hasta ese momento único actor y presencia del Estado en ese medio, sin tener en cuenta el Servicio de Vigilancia Aduanera, con misiones específicas del contrabando. La Guardia Civil era un nuevo actor en el mar, se convertía en una policía integral dentro de las 12 millas náuticas, aguas territoriales españolas, extensible en algunos casos por necesidades del servicio. En el año 1991, la Guardia Civil puso en servicio su primera unidad del Servicio Marítimo en Algeciras, demarcación en la que se producían los fenómenos, ya habituales, del contrabando, tráfico de drogas y ahora la inmigración irregular por mar. Este fue el primero del resto del despliegue de los servicios marítimos en las costas españolas, hasta llegar a la totalidad de las provincias costeras españolas a excepción de Guipúzcoa.

Los servicios marítimos, en coordinación con las fuerzas de tierra, llevaban a cabo los primeros operativos para intentar interceptar a los inmigrantes que llegaban, bien en el mar o en tierra. Así se lograba salvar muchas vidas; sin embargo, el número de fallecidos también era importante, debido a las malas condiciones de navegación de las embarcaciones que los transportaban y la falta de conocimientos técnicos de quienes las manejaban, realidades que hacían fracasar muchas aventuras.

A partir del año 1996, la Guardia Civil se puso a buscar soluciones tecnológicas para intentar detectar la llegada de los inmigrantes a la costa de forma anticipada, apoyándose en los medios técnicos existentes. Eso dio lugar a lo que se conoció como el «Proyecto SIVE» (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior). Se trataba de un sistema sofisticado —y muy costoso— que la Guardia Civil aspiraba instalar en las costas. Muchas fueron las personas y las entidades que se involucraron en el sistema para conseguir detectar las embarcaciones que se aproximaban a la costa española, pero para ello se necesitaban un radar. La primera dificultad se encontraba en que todos los radares existentes en el mercado dedicados al mar no tenían la suficiente sensibilidad para detectar una embarcación tipo patera, de cuatro metros; por ello fue necesario diseñar, junto a las casas comerciales, un tipo de radar capaz de detectar un eco radar de 0.5 m².

Este nuevo radar no era suficiente para los fines buscados, pues detectaba, pero no identificaba, lo que daba lugar a muchos ecos falsos que podían distraer la acción de las fuerzas de vigilancia. Por ello se le sumó una cámara de video de alta definición y alcance para que una vez el radar hubiera

³ Esta ley encomienda a la Guardia Civil, como misión específica, la vigilancia y custodia de costas.

detectado un eco la cámara pudiera discriminar si se trataba de un pez de gran tamaño, un tronco a la deriva o una embarcación de las y fronteras, puertos y aeropuertos, así como las aguas territoriales dedicadas a la pesca o al placer. Solucionado ese problema se planteaba uno nuevo: la cámara de video de alta definición era muy útil durante el día y en buenas condiciones de visibilidad, pero durante la noche y el día de niebla era totalmente ineficaz. Se sumó entonces una cámara de visión nocturna, capaz de cumplir las funciones de identificación durante los periodos en los que la cámara de vídeo no podía hacerlo.

Para su funcionamiento, se pretendía montar todo el sistema ensamblado en un conjunto, en unas torres. Ello llevó a la necesidad de buscar los emplazamientos más idóneos a lo largo de la costa, que además de facilitar buena visión, fueran seguros, ya que las torres iban a estar desatendidas y controladas remotamente desde un centro de coordinación y control. En la zona del estrecho de Gibraltar no fue difícil, pues el despliegue se apoyó en las instalaciones de las baterías de Artillería, existentes en la zona.

Una vez se solucionaron todos los problemas planteados y mediante las correspondientes dotaciones económicas, el sistema fue una realidad el 13 de agosto de 2002, con la instalación del piloto en la Comandancia de Algeciras, con tres estaciones censoras, luego ampliadas a cinco, que cubrían los 110 km correspondientes a esta comandancia.

Este fue un gran salto cualitativo y pionero en la vigilancia de costas, que hacía frente al fenómeno de la inmigración de forma moderna y coherente, pero sin solucionarlo. Con el sistema se detectaban las embarcaciones que se aproximaban a la costa con la suficiente antelación, se procedía a su interceptación, bien en el agua o en tierra, donde las fuerzas de vigilancia los estaban esperando, pero en definitiva llegaban a España.

Las estaciones del SIVE que se implantaron para su explotación al nivel Comandancia, salvo el caso de Algeciras, que es una provincia, se instalaron con el siguiente calendario:

- 2002 Algeciras.
- 2003 Málaga y Fuerteventura.
- 2004 Cádiz, Granada y Ceuta.
- 2006 Almería y Lanzarote.
- 2007 Huelva y Gran Canaria.
- 2008 Tenerife, La Gomera y El Hierro.
- 2009 Murcia, Alicante, Valencia, Castellón y Baleares.
- 2011 Pontevedra y Tarragona.
- 2012 Barcelona, Gerona y La Coruña.

Los resultados del SIVE no se hicieron esperar y como se puede comprobar en las estadísticas que se adjuntan como anexo 2, se pasó de más de 12.000 inmigrantes interceptados en el año 2000 a algo más de 1.600 en el año 2004. En años posteriores las cifras se redujeron enormemente como puede comprobarse.

La publicidad que se le hizo a la implantación del SIVE hizo que la existencia del sistema llegara al conocimiento de los inmigrantes que modificaron sus rutas, haciéndolas más largas y peligrosas. Ello llevó al fenómeno de los cayucos en las islas Canarias, buscadas como nueva puerta de Europa y que no contaban con el SIVE. El pico más alto se registró en el año 2006, contándose más de 36.000 inmigrantes en las islas que no estaban preparadas para ello. Se procedió entonces a la extensión del SIVE en el resto de las islas occidentales del archipiélago canario, como las más próximas al continente.

El Estado se organizó ante el fenómeno en Canarias, pero con el mismo resultado que en el Estrecho, donde la inmigración se había traducido en algo residual, los inmigrantes continuaban llegando, aunque se les detectara anticipadamente. La solución que se buscó fue la de impedirles que salieran de sus países de origen, evitando así los peligros de la travesía y la llegada a España. Se procedió, a la firma de acuerdos con los países africanos como Marruecos, Argelia, Mauritania, Gambia, Senegal, Malí, Guinea Ecuatorial, Ghana, Gambia, Guinea Bissau y Cabo Verde, no en un acto conjunto, sino en función de las necesidades, entre 2004 y 2007. Los acuerdos contienen disposiciones muy interesantes, a los efectos del Servicio, como la posibilidad o autorización de que unidades de la Guardia Civil que se desplegaran en esos países, en colaboración con las fuerzas de seguridad locales, pudieran impedir o devolver a los inmigrantes a las costas de sus países de origen.

La llegada de inmigrantes a las costas de las islas Canarias comenzó a experimentar un fuerte incremento a partir del año 2002, con la llegada de casi 10.000 en ese año, alcanzando su pico más elevado en el año 2006, cuando la cifra se elevó a casi 32.000. Esto produjo una acción por parte del Gobierno, que creó la Autoridad Nacional de Coordinación contra la Inmigración, cuya dirección recayó en un general de división de la Guardia Civil, quién coordinaría todos los representantes de los departamentos ministeriales que se encontraban involucrados en la lucha contra el fenómeno, así como las autoridades autonómicas y locales además de otras organizaciones como la Cruz Roja, y en la que se integraron todos los departamentos del Estado.

A la vez, para la coordinación de todos los medios existentes, nació el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), donde se concentraban todos los esfuerzos del Estado para el control de este fenómeno, logrando unos excelentes resultados: las cifras volvieron a valores casi insignificantes, como lo demuestran los últimos datos de 2015, cuando el número de inmigrantes interceptados no ha llegado a 300. Se puede comprobar que el incremento en Canarias tiene una relación directa con la implantación de medios téc-

nicos en el estrecho de Gibraltar y se limitaran las rutas directas, desde el norte de Marruecos hacia la Península.

Seguidamente se detallan las relaciones con diferentes países de África con los que España tiene firmados acuerdos de colaboración en materia de inmigración.

Marruecos

Este es el país, es el primero, con el que España estableció un acuerdo sobre inmigración; se cuenta con una buena colaboración y se llegó al reconocimiento de que debido a que su territorio es origen y tránsito de inmigrantes, era necesario atajar. Los acuerdos que España mantiene con Marruecos datan de 1992, por los cuales cualquier ciudadano marroquí interceptado en España puede ser devuelto a su país en el plazo de 24 horas, sin necesidad de un expediente de expulsión. Este acuerdo también se aplica a los ciudadanos de terceros países que hayan transitado, de manera fehaciente, por territorio marroquí. En el año 2004, en una mejora de los esfuerzos para controlar la inmigración irregular se establecieron patrullas conjuntas en los dos países, con presencia de guardias civiles en algunas zonas de Marruecos y de gendarmes marroquíes en determinadas zonas de España, como la demarcación de la Comandancia de Algeciras y la isla de Fuerteventura en la provincia Las Palmas. Esto mejoró los resultados debido a la buena colaboración, entre ellos, el intercambio de oficiales de enlace entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, por parte de España en Tánger y Rabat y por parte de Marruecos en Algeciras y Las Palmas de Gran Canaria.

En la actualidad se continúa con la importante colaboración de las autoridades marroquíes en la lucha contra la inmigración ilegal, que se manifiesta en constante actividad policial contra los asentamientos de inmigrantes subsaharianos en territorio marroquí y de acciones en el control y neutralización de los intentos de asalto a la valla perimetral con Melilla y Ceuta, donde se manifiesta una importante presión migratoria.

Se tiene conocimiento de que Marruecos estudia levantar una valla en la parte norte de su frontera, con Argelia, para dificultar la entrada de inmigrantes subsaharianos. La frontera entre Marruecos y Argelia tiene una longitud de unos 1.500 kilómetros, por lo que sería difícil construirla en la totalidad de la frontera, barajándose según algunos medios de comunicación social su construcción entre 70 y 450 kilómetros de longitud.

Mauritania

Los contactos con Mauritania para la lucha contra la inmigración irregular procedente de este país se fijan en el año 2006, cuando en mayo de este año se procedió al despliegue de la Guardia Civil en este país, como consecuencia

de la crisis de los cayucos en Canarias. Desde esos primeros momentos se llevaron a cabo cursos de formación a la Gendarmería mauritana, especialmente para el manejo y gobierno de embarcaciones ligeras en el mar.

Además de esa colaboración y gracias a los acuerdos que España firmó con Mauritania, revisables anualmente, se cuenta con un despliegue permanente de medios humanos y materiales de la Guardia Civil, además de un oficial de enlace de inmigración y un agregado de Interior en la Embajada. El despliegue permanente de la Guardia Civil consiste en dos embarcaciones del Servicio Marítimo, un helicóptero y el establecimiento de un destacamento de patrullas mixtas terrestres.

El día 8 de febrero de 2013 se prorrogó el memorando de colaboración suscrito entre España y Mauritania, por lo que continuará la colaboración entre la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional mauritana, manteniéndose el despliegue de medios de la Guardia Civil en Cabo Blanco.

En abril de 2013 entró en funcionamiento una nueva comisaría de policía en el puerto artesanal de Nouadhibou para ejercer mayor control en la entrada de extranjeros en Mauritania por el citado puerto.

También en octubre se tuvo constancia de la apertura de los puestos fronterizos de Bassikonou y Adel-Bagrou en la frontera mauritano-maliense, con asistencia técnica de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y financiamiento de la UE.

Senegal

Dentro del esfuerzo realizado por España en la lucha contra la inmigración irregular en África, se buscaron otros países que sin ser limítrofes con España eran países de tránsito y origen de inmigración hacia nuestro país; por ello, desde agosto de 2006 cuenta con presencia de la Guardia Civil, de forma permanente en el territorio senegalés. Con referencia a la colaboración con Senegal es destacable la firma el día 2 de julio de 2013, del Memorando de colaboración entre el Gobierno del Reino de España y el de la República de Senegal, sobre las condiciones de las patrullas conjuntas en la lucha contra la emigración irregular por vía marítima gracias a la colaboración de la Agencia FRONTEX, desde agosto de 2006.

El despliegue permanente de la Guardia Civil consiste en medios del Servicio Marítimo, donde se ha constituido un destacamento que cuenta con 15 miembros del Cuerpo, para la lucha contra la inmigración irregular; además, hay desplegado un oficial como agregado de Interior en la Embajada y un oficial de enlace en Dakar.

También destaca la puesta en marcha por parte de Senegal del llamado «Plan Karangué», apoyado económicamente por Francia y con duración prevista de tres años, con el objeto de reforzar las capacidades de la Policía Na-

cional y de la Gendarmería en el control de fronteras, seguridad del territorio y para hacer frente a la amenaza terrorista.

Malí

Siguiendo el mismo principio citado anteriormente y en una lucha contra la inmigración irregular, la Guardia Civil emprendió acciones en este país con la misma finalidad que en los anteriores, ya que como país de origen y tránsito de inmigrantes, en Malí confluyen inmigrantes procedentes de distintos países de África Occidental o África Central, sobre todo Camerún, Ghana, Nigeria, Níger, Congo, Guinea Ecuatorial y que se agrupan mayoritariamente en las localidades situadas inmediatamente antes de la zona del Sahel, como Gao, Kidal y Tombuctú.

La Guardia Civil mantiene un oficial de enlace en la capital Bamako, para asuntos relacionados con la inmigración, aunque las estructuras del Estado maliense no son lo suficientemente estables en estos aspectos teniendo en cuenta además que es un país en conflicto armado con los djadistas del norte, que motivó la intervención francesa en enero de 2013, por lo que los principales problemas de este país dejan en un segundo plano las acciones contra la inmigración irregular.

En agosto, de 2014, el Ministerio de Malienses en el Exterior llevó a cabo un taller organizado en la localidad de Selengué para definir una estrategia de política nacional de migración. Uno de los principales objetivos era la elaboración de un plan de acción trienal 2014-2016 por el Ministerio de Malienses en el Exterior.

Argelia

España, y en su representación, la Guardia Civil, mantiene la colaboración con las autoridades de este país en la lucha contra la inmigración irregular que parte de sus costas; no obstante, esto no evita que se produzcan arribadas de argelinos por vía marítima a las costas españolas, especialmente en las provincias Almería y Murcia.

En este sentido el día 10 de junio de 2013 la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional y el Servicio de Guardacostas de la República de Argelia, firmaron, en Argel, dos protocolos de colaboración en la lucha contra la criminalidad organizada y ante la amenaza que constituye el tráfico ilícito en el mar y la inmigración irregular.

Desde la puesta en marcha del nuevo dispositivo de seguridad ISPC instalados, (Seguridad Internacional de Puertos y Navíos), el número de tentativas de emigración clandestina en los puertos de Arzew y de Béthioua ha descendido sensiblemente. En la actualidad han cobrado mayor protagonismo

las salidas de embarcaciones desde playas no vigiladas, con el mayor riesgo que ello comporta.

Dentro del marco de las buenas relaciones entre los dos países se vienen celebrando dos reuniones bilaterales anualmente, una en Argelia y otra en España, para abordar temas comunes relacionados con la inmigración irregular y otros asuntos de interés. La Guardia Civil cuenta con un oficial de enlace en Argel, para asuntos de inmigración.

Guinea Conakry

Con este país, aunque se mantienen relaciones, en materia de inmigración, la Guardia Civil no tiene presencia permanente, aunque sí de forma esporádica se realizan reuniones bilaterales para abordar asuntos relacionados con la inmigración y además para aprovecharse del esfuerzo que otros países, como Francia realiza en la zona. Así, el día 12 de marzo de 2013 fue inaugurado el primer semáforo (radar) para la detección de barcos en las aguas de Guinea Conakry, instalado en la isla de Tamara, a unos 40 kilómetros de la costa del continente. El proyecto está desarrollado enteramente por Francia y la marina de Guinea Conakry, tiene como misión principal el control de buques que fondean en aguas de Guinea, barcos de pesca y cualquier otro barco que se aproxime a las aguas jurisdiccionales de este país. Los otros tres radares restantes, de los que consta el proyecto serán instalados en las localidades de Kamsar, Bofa y Benty.

El citado proyecto puede favorecer de forma importante al control de barcos con inmigrantes, entre los que han destacado paquistaníes, indios y bangladeshíes. Los puertos de Conakry y Kamsar son puntos relevantes de salida de barcos pesqueros o mercantes dedicados al transporte de inmigrantes ilegales.

Níger

Al igual que en el anterior no se tiene presencia permanente en este país, aunque se han establecido contactos y las vías de negociación están abiertas para el desarrollo de programas de formación y colaboración entre los dos países. Ya la Guardia Civil estuvo desarrollando programas de formación con el desarrollo del Proyecto West Sahel, que terminó en 2013, aunque es un objetivo de gran interés para España y la Guardia Civil, ya que este país es usado de tránsito hacia el norte, la mayoría de las rutas africanas surcan su territorio, bien hacia Libia o Argelia, para finalmente dar el salto a Europa.

Hay que contar como circunstancia favorable, la existencia de una Embajada de España en este país, lo que facilita grandemente las relaciones con las autoridades locales en el caso que se decida implementar cualquier programa en este país.

Libia

En la situación actual de Libia es muy difícil o imposible mantener relaciones con un Estado inexistente, donde hay dos gobiernos, asolado por el terrorismo y los tráficos ilícitos, circunstancias estas aprovechadas por las mafias, que trafican con personas, que utilizan su territorio como plataforma para saltar a Europa principalmente a suelo italiano.

Además de los países citados, la Guardia Civil, como representante de España, mantiene buenas relaciones de colaboración con las autoridades de Gambia, Guinea Bissau y de Cabo Verde, en materia de inmigración; mantiene un oficial de enlace en cada uno de esos países, como origen y tránsito de inmigración irregular hacia España.

La situación de la inmigración irregular ha obligado a la Guardia Civil a desarrollar un gran esfuerzo, no solo de personal, sino económico, en un escenario en el que la coyuntura económica, española no ha sido todo lo favorable que hubiera sido deseable; no obstante, entre 2006 y 2012 la Guardia Civil procedió a la adquisición de tres buques oceánicos para cumplir su misión en África y dos aviones de vigilancia marítima para los mismos fines y en coherencia con las acciones que desarrollaba con los países africanos citados. Este gran esfuerzo ha conseguido, con el apoyo de la Agencia Europea FRONTEX, modificar las rutas de los inmigrantes africanos hacia Europa, pues ya la propia Unión Europea ha modificado sus mapas de rutas de inmigrantes, no figurando ya las de la vertiente atlántica de África, lo que no supone que hayan desaparecido, pues en el caso de que el despliegue de la Guardia Civil y FRONTEX se retirase de esa zona, que no vuelvan a establecerse.

Es necesario precisar que cuando España, a través de la Guardia Civil se involucra en misiones de vigilancia de fronteras y el mar territorial, allí donde lo hace, lo lleva a cabo en cumplimiento de una doble función: de una parte, como policía de fronteras de España y por otra, como policía de fronteras de la Unión Europea, ya que las fronteras de España, en su mayoría son fronteras exteriores de la Unión.

En esa virtud, cuando España se embarcó en sus proyectos de vigilancia de fronteras en las costas africanas, solicitó y recibió en apoyo de otros países de la Unión a través de la Agencia de Fronteras FRONTEX. Por ello, desde el año 2006, se vienen desarrollando este tipo de operaciones, que se han ampliado y mantenido en el tiempo.

La primera operación, llamada HERA, se desarrolló en las aguas atlánticas del continente africano. A esta primera llamada de España respondieron favorablemente para participar, además de España, Francia, Portugal, Italia, Alemania, los Países Bajos, Reino Unido y Noruega, aunque esta última solo con expertos. Desde este año, todos los años se desarrolla esta operación, no de forma permanente, sino que se divide en tres fases a lo largo del año y se racionalizan los medios, siendo pilotada por la Guardia Civil.

Además de esta operación, desde el año 2007 se viene desarrollando otra llamada INDALO, que se lleva a cabo en aguas del Mediterráneo entre el estrecho de Gibraltar y aproximadamente Cabo de Gata. Es una operación liderada por España, por la Guardia Civil, y en su primera edición de 2007 participaron Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Rumania y Bulgaria. Esta operación, debido a los buenos resultados, mantiene una periodicidad anual y los países participantes son prácticamente los mismos todos los años.

Más adelante se expondrán en una tabla todas las operaciones europeas en las que España participa, dentro del contexto de FRONTEX, luchando contra la inmigración irregular en diferentes escenarios.

Las causas de la inmigración, el origen de los inmigrantes y las rutas seguidas hasta Europa

Causas de la inmigración

Las causas de la inmigración son muchas y además se puede constatar que son variables unas y fijas otras. Los movimientos migratorios han existido siempre desde la aparición del hombre. En esta parte del mundo, nos afecta principalmente África, se pueden resumir principalmente en las siguientes: La alta tasa de crecimiento demográfico, la pobreza, la falta de expectativas para los jóvenes, la debilidad democrática que produce inestabilidad y el terrorismo, ahora yihadista.

Por lo que respecta al crecimiento demográfico, según las previsiones se estima que en los próximos 40 años, la población africana registrará un aumento del 300%, pasando de los 600 millones de personas a 1.800 millones. La tasa de nacimientos por mujer, en algunos países como Níger, se cifra en alrededor de ocho hijos, aunque de ellos, debido a las condiciones sanitarias, hay una tasa de mortalidad infantil de 247 niños de cada 1.000, en los cinco primeros años de vida y la esperanza de vida está en torno a los 42 o 43 años. En estos países no existe una tasa de natalidad controlada; además este crecimiento está condicionado por la cultura musulmana que favorece el incremento del número de hijos. Este enorme crecimiento demográfico tendrá un fuerte impacto en los países del norte de África, así como en Europa y especialmente en España, que seguirán recibiendo flujos de inmigrantes, lo que exige una implicación de los países desarrollados a fomentar las condiciones de vida en el interior de los países subsaharianos. En este sentido, cabe destacar que en el año 2010 la Unión Europea estableció su política de seguridad y desarrollo para el Sahel, al considerar que ambos aspectos van de la mano, y consecuentemente, implantó una serie de acciones para esta zona como el despliegue de misiones PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) en el Sahel.

La pobreza es otro elemento que favorece la inmigración, pues la mayoría de estos países africanos viven en situación de pobreza extrema, ocupando los últimos puestos en el *ranking* mundial: dentro de los 186 países que existen, los sahelianos se encuentran entre los 10 últimos, a pesar de que la mayoría de ellos cuenta en sus territorios con grandes riquezas naturales, que si supieran extraerlos y gestionarlos les permitirían salir de la situación en la que se encuentran. Níger es el tercer productor mundial de materiales de uranio, además de contar en su subsuelo con minas de hierro, oro y petróleo. Mauritania y Malí producen oro.

Estos países se encuentran muy supeditados a los sectores primarios, como la agricultura y la ganadería y debido a la escasa tecnología en el desarrollo agrícola para la construcción de canales de riego, presas, etc., hace que vivan pendientes de las lluvias y en esta zona —como se sabe— solo llueve en un periodo del año, época de las lluvias, lo que lleva a hambrunas recurrentes y muertes por inanición. Es preciso apuntar también que en muchas ocasiones las ayudas vertidas por los países desarrollados en ellos, no siempre llegan a los destinatarios finales de las necesidades, sino que enriquecen aún más a la élites políticas y se aumentan las desigualdades en países donde solo existen dos clases sociales, los muy ricos y los muy pobres, por lo que es necesario la creación y mantenimiento de una clase media.

Íntimamente ligada al aumento exagerado de la población se encuentra la falta de expectativas para los jóvenes, que se encuentran desocupados y sin posibilidad de acceder a un puesto de trabajo que les permita llevar una vida digna. Este segmento de la población, con el fácil acceso a la televisión, vía satélite, observa cómo se desarrolla la vida en los países occidentales, y es alentado además por el ejemplo de otros compatriotas que se han embarcado en la aventura de la inmigración y que han conseguido llegar e instalarse en países de Europa, colmando así sus aspiraciones. Esto es lo que los anima a abandonar su país. La salida de los países de la juventud es un drama para el futuro desarrollo del país, ya que normalmente se marchan los más capacitados.

Otra de las circunstancias apuntadas como causa de la inmigración ha sido la debilidad democrática de los gobiernos de estos países, pues la realidad pone de relieve los golpes de Estado, que periódicamente se producen, o intento de ellos. No se puede olvidar que Níger sufrió uno en el año 2010, aunque el tránsito de la autoridad de los militares a poder civil, un año más tarde, fue ejemplar, sin derramamiento de sangre y de una forma pacífica. En Malí, otro ejemplo, más reciente es el golpe del capitán Sanogo y posteriormente la guerra en el norte de este mismo país, con la insurrección yihadista y la intervención de Francia, lo que no favorece de ninguna manera la estabilidad y el desarrollo. Además, otra característica que debilita el poder político en estos países es el alto nivel de corrupción, casi generalizada, de todos los sectores administrativos; ello obliga siempre a poner en tela de juicio los resultados de elecciones democráticas para la elección de los representantes políticos, ya

que muchas veces se llevan a cabo como un procedimiento para perpetuar en el poder a los líderes históricos, de ahí que las calificaciones más bajas, en lo que a transparencia se refiere, sean siempre atribuidas a estos países.

Esta debilidad democrática conlleva una escasa presencia del Estado en la totalidad del territorio, lo que favorece la existencia de grandes redes u organizaciones criminales que se mueven con gran impunidad, soslayando los controles de las fuerzas armadas, cambiando de país constantemente al ir a caballo entre las líneas fronterizas, en función de sus intereses, y que además se ganan a la población de los territorios más aislados, que a falta de apoyo del Estado, buscan la asistencia y la cobertura de sus necesidades con las organizaciones criminales, que se la brindan, ganándose así a esta población.

La zona del Sahel también se manifiesta como un vivero de grupos terroristas de corte islamista yihadista, pues sin remontarse mucho tiempo atrás y con el ejemplo de Malí, en esta zona se encuentra principalmente AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico), que opera en casi toda la zona, pero que actualmente, después de la intervención francesa en Malí, se encuentra en Libia reorganizándose y apoyando a otro grupo islamista llamado Ansar Al-Sharia. Esta retirada de AQMI a Libia fue la causa de la sorpresa originada en Argelia con el ataque al yacimiento gasero de In Amenas, pues los argelinos podían esperar el ataque desde el sur, procedente de Malí, pero los terroristas entraron en Argelia procedentes de Libia, con lo que el ataque fue una sorpresa total.

La zona del Sahel está plagada de grupos terroristas siempre dispuestos a actuar, entre otros está el MUJAO (Movimiento para Unidad Djihadista para África Occidental), que opera en Malí, Níger y Libia. Otros grupos, que son escisiones de los anteriores, como Ansr-dine y Ansaru, operan en Malí, además de los tradicionales movimientos tuaregs, que aunque se centran principalmente en Malí, su presencia se constata en todo el Sahel, Mauritania, Níger y además en el sur de Argelia, que de forma recurrente se levantan en armas contra el poder establecido, reivindicando la creación de un Estado tuareg.

Caso curioso es el del grupo BOKO HARAM, que bien instalado en Nigeria, lleva a cabo alguna actuación en Malí y vive pacíficamente en Níger. Sus acciones extremadamente violentas en Nigeria, contra católicos, están bien constatadas, pero aun así llevan a cabo actuaciones contra musulmanes, especialmente el secuestro. Hay que recordar simplemente el secuestro de 200 niñas recientemente, en 2014, en Nigeria. La dificultad de detectarlos en Níger se centra en que pertenecen a la etnia hausa y tienen la misma lengua a los dos lados de la frontera, lo que hace que su impunidad sea total.

Por ello, cuando estas organizaciones terroristas se asientan en un territorio, como pasó en el caso de Malí, e intentan imponer las Sharía como única ley que regule la vida de los ciudadanos, obliga a éxodos masivos hacia países limítrofes, en este caso Mauritania, Argelia, Burkina Faso y Níger, desequilibrando esos países que no se encuentran preparados para atender esas avalanchas de personas, lo que genera crisis humanitarias.

Origen de los inmigrantes

De los datos estadísticos sobre el origen de los inmigrantes, y de acuerdo con lo citado anteriormente sobre el hecho de que los inicios de la inmigración se sitúan en 1988, vale decir que los años 1988 y 1989 se descartan porque los inmigrantes interceptados estos dos años fueron de 100 y 186, respectivamente. La nacionalidad de estos inmigrantes no pudo determinarse, pues al venir indocumentados no fue posible definir su origen. Ambos grupos figuran en estos momentos dentro de nuestras estadísticas como de país desconocido.

La situación cambió a partir de 1990, cuando los inmigrantes interceptados eran identificados como originarios de un país africano. Así, en este año los inmigrantes procedían en su mayor parte de Marruecos, Senegal, Liberia, Libia, Mauritania, Guinea Ecuatorial y Etiopía.

Con el objeto de simplificar la información sobre el origen de los inmigrantes, a partir de 1991 se presenta la tabla siguiente:

Año	Origen de los inmigrantes
1991	Afganistán, Argelia, Etiopía, Gabón, Gambia, Líbano, Liberia, Libia, Marruecos, Pakistán, República Sudafricana.
1992	Angola, Argelia, Etiopía, Filipinas, Ghana, Irán, Líbano, Liberia, Malí Marruecos, Palestina, Somalia, Rep. Sudafricana.
1993	Argelia, Etiopía, Irán, Liberia, Marruecos, Palestina, Somalia.
1994	Argelia, Liberia, Marruecos, Somalia, Sudán.
1995	Argelia, Egipto, Irán, Israel, Liberia, Malí, Marruecos, Ruanda, Somalia, Túnez, Palestina.
1996	Argelia, Marruecos, Mauritania, Palestina.
1997	Argelia, Marruecos, Palestina, Rumania.
1998	Argelia, Marruecos, Mauritania, Palestina.
1999	Afganistán, India, Marruecos, Liberia, Nigeria, Sierra Leona y de origen desconocido.
2000	Argelia, Benín, China, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, India, Marruecos, Malí, Mauritania, Nigeria, Sierra Leona, Togo, asiáticos y otros de África sin determinar país.
2001	Argelia, Benín, China, Ghana, Liberia, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona, Sudán, Uganda.
2002	Argelia, Benín, Burundi, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Liberia, Malí, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán.
2003	Argelia, Benín, Camerún, Chad, Congo, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Zimbabwe.
2004	Argelia, Ghana, Liberia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sudán.
2005	Argelia, Bangladesh, India, Liberia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona, Sudán.
2006	Argelia, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona.
2007	Argelia, Marruecos.

Año	Origen de los inmigrantes
2008	Argelia, Marruecos, Nigeria y otros países africanos sin identificar.
2009	Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Marruecos, Guinea Bissau, Nigeria, Sierra Leona, Sudán, Uganda, Zimbabwe.
2010	Camerún, Gambia, Guinea Ecuatorial, Malí, Marruecos, Nigeria, Sudán, Zimbabwe.
2011	Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Liberia, Marruecos, Nigeria.
2012	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Sudán.
2013	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Gambia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Siria, Somalia, Sudán.
2014	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Gambia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Siria, Somalia, Sudán.

Tabla 1.- Origen de los inmigrantes

Además de los orígenes indicados en la tabla anterior, hay otros muchos orígenes que no se han reflejado por su escasa incidencia, en cuanto al número de inmigrantes, uno o dos, habiendo reflejado los orígenes que de alguna manera son representativos y anecdóticos.

Las rutas de la inmigración

Las rutas que los inmigrantes siguen en su viaje no son siempre las mismas, sino que ellas, vivas como el propio fenómeno de la inmigración, van cambiando y adaptándose a las vicisitudes de los países y a las circunstancias que limitan los movimientos.

A la hora de tocar este apartado se ha querido presentar una visión evolutiva de las rutas, así se van a distinguir varias fases hasta llegar a la situación actual.

Las rutas hasta 1993

Es difícil decir en qué momento las rutas cambiaron, ya que a partir de un cierto momento, por diversas causas los inmigrantes dejaron de frecuentar un determinado itinerario; no obstante, se ha fijado el año 1993 como el año en que se observó una modificación de los itinerarios, sin descartar que se hubiese producido con anterioridad.

En un primer momento, cuando la península ibérica era el único paso de entrada en Europa, los inmigrantes africanos seguían dos ejes de acceso a Europa, con ciertas variantes.

Un eje interior: los inmigrantes procedentes del Zaire, Congo, Nigeria, Malí, Togo, Ghana y Gabón se concentraban en Camerún como país de dislocación para dirigirse hacia el norte. Este eje continuaba por Chad para llegar

luego a Libia, pasando posteriormente a Argelia para, por diferentes itinerarios, llegar a Marruecos como plataforma final del salto definitivo hacia Europa.

Como una variante de este eje se puede decir que inmigrantes procedentes de Malí o Burkina Faso atravesaban Níger, por su zona norte, desierto del Tengeré y la provincia Agadez, para llegar al sur de Libia y luego continuar su viaje al igual que los ya citados, por Argelia y Marruecos.

El eje atlántico: los inmigrantes procedentes de Malí, Guinea Bissau, Sierra Leona y Gambia se concentraban en Senegal para ir costeando el océano a través de Mauritania, ex Sahara español, llegar a Marruecos y posteriormente saltar a la Península.

LAS RUTAS DE LA INMIGRACION HASTA 1993

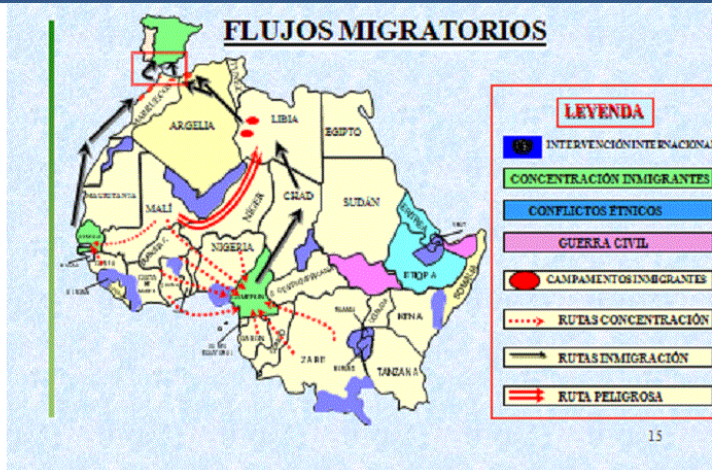


Imagen 1. Rutas de inmigración.

Las rutas a partir de 1993

A partir de esta época hay que constatar la existencia de una ruta por la costa del océano Atlántico, que partiendo de Senegal, donde se concentrarían los inmigrantes procedentes de países vecinos como Sierra Leona, Malí, Níger y otros, atravesarían Mauritania y el Sahara Occidental, para alcanzar Marruecos y así llegar a la península ibérica. Esta ruta poco a poco dejó de ser solamente terrestre y se transformó también en un eje marítimo. El eje interior de África dejó de tener como punto de concentración Camerún para ser Níger el país donde los inmigrantes se concentrarían para iniciar el viaje hacia Libia, y Túnez y posteriormente saltar hacia Italia o Malta.

Otra ruta discurría por Malí donde se concentraban los inmigrantes en las proximidades de Bamako para continuar hacia Gao y posteriormente dirigirse a la ciudad de Arar en Argelia, y emprender su camino hacia Melilla.

También partiendo de las ciudades malienses de Bamako y Gao, otra variante de la ruta anterior sería hacia la ciudad de Agadez en Níger, donde además se concentrarían los inmigrantes procedentes de Nigeria, Camerún, Chad, Burkina Faso, Sierra Leona, Ghana y de otros países subsaharianos y ecuatoriales, para dividirse desde Agadez en dos itinerarios: uno directamente hacia Melilla o Túnez, atravesando Argelia; y la otra hacia la ciudad de Shabha, en Libia, para dirigirse hacia la costa y dar el salto hacia las islas del sur de Italia y Malta.

Este cambio se produjo porque los inmigrantes encontraron nuevas puertas de entrada en Europa; nos estamos refiriendo a la búsqueda de Italia, a través de la isla de Lampedusa, Sicilia, la Puglia, por su proximidad al norte de África.

Como ruta más oriental en estos momentos puede citarse la que parte de Kampala en Uganda y Mogadishu en Somalia. Los inmigrantes se concentran en Khartoum, Sudán, para dirigirse a la ciudad de Al-Jawf, y posteriormente a Bengazi o Trípoli para saltar al territorio europeo a través del Mediterráneo.

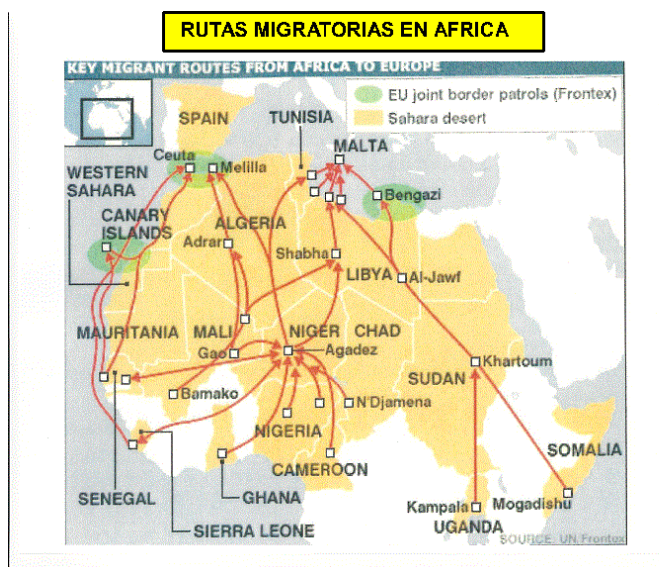


Imagen 2. Rutas migratorias.

Hay que resaltar que por el eje atlántico, los inmigrantes llegados a Senegal, en las proximidades de Dakar, se embarcaban en los llamados cayucos africanos, e iniciaban una travesía que iba desde Dakar hasta el archipiélago de Cabo Verde para luego saltar a las islas Canarias, en una travesía larga y muy peligrosa, como puede verse en el gráfico que se muestra a continuación.

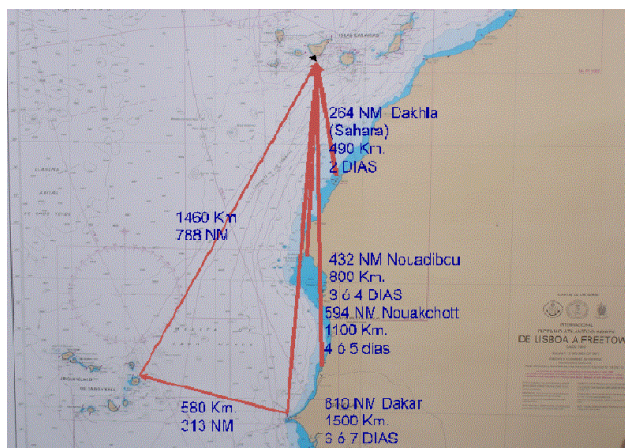


Imagen 3. Rutas migratorias por el eje atlántico.

Una segunda travesía salía del mismo lugar: Dakar y emprendía la ruta norte, directa hacia las islas Canarias costearo África. Otros puntos de origen de estas peligrosas rutas africanas partían desde Nuakchot o Nuadibú en Mauritania y Dakhla en el antiguo Sahara español.

Otras rutas atlánticas más cortas y más antiguas son las que partiendo de diferentes puntos de la costa marroquí o del Sahara Occidental, llegaban a las islas más orientales de Canarias, como Fuerteventura o Lanzarote; son las más antiguas y los puntos de partida se situaban en cabo Bojador, El Aaiún, Tarfaya, Sidi Ifni y Agadir.

Lo expuesto anteriormente puede verse en el siguiente gráfico:



Imagen 4.- Otras rutas

Posteriormente, las rutas cambiaron. Si bien las rutas por el océano Atlántico se mantuvieron igual, se había producido una variante: muchos inmigrantes ya no querían embarcarse para llegar a España, sino que pretendían llegar a Ceuta o Melilla, saltando la valla perimetral y acceder así a España. Las que sí se modificaron y se ampliaron fueron las rutas interiores en África.

En este momento se abre un nuevo eje, el más oriental, que seguían los originarios de Uganda y Somalia, atravesando Sudán del Sur y Sudán, donde se les sumaban originarios de estos países, se adentraban en Libia desde donde se dirigían a Bengasi o a Túnez para su salto a Italia o Malta.

El conflicto de Malí y las rutas de la inmigración

El conflicto en Malí con la ocupación del norte del país por los islamistas radicales y la declaración de independencia del AZAWAD, modificó las rutas de los inmigrantes que con anterioridad utilizaban este país como paso hacia el norte. Se detectó la aparición de una ruta que enlazaba el norte de Malí con el norte de Mauritania y desde allí partiría hacia la fachada atlántica africana para seguir hacia las costas del Mediterráneo. No obstante, no se detectó un aumento significativo en la presencia de malienses en las zonas costeras donde se encuentran los puntos de embarque de inmigrantes clandestinos hacia España. El control de la inmigración ejercido por las fuerzas de seguridad en Senegal, Mauritania y Marruecos hizo que la presión migratoria que pudiera haber afectado a Canarias se mantuviera estable.

A pesar de lo expuesto, en abril se detectó la existencia de una bolsa de candidatos a emigrar en territorio mauritano, especialmente en Nouadhibou, considerándose como hipótesis más probable que estos tomaran dirección al norte de Marruecos. Asimismo, el mayor control ejercido por las autoridades mauritanas en las salidas por vía marítima de inmigrantes hacia Canarias provocó que muchos de ellos decidieran optar por la ruta terrestre a través del paso fronterizo de Nouadhibou con Marruecos.

A primeros de año se tuvo noticia de la presencia en Nouadhibou (Mauritania) de individuos que organizaban viajes hasta Canarias. En este sentido, según manifestaciones de los inmigrantes interceptados en la isla de El Hierro el día 27 de diciembre de 2012, el grupo, en su mayoría gambianos, manifestó haber salido de su país por la frontera de Farafenni, en territorio senegalés, pasando por las ciudades de Kaolak y Rosso, para llegar hasta Mauritania. En este país pasaron por las ciudades de Nouakchott y Nouadhibou, situando el punto de embarque en La Güera, cerca de Nouadhibou.

Las noticias sobre la entrada de inmigrantes en Libia a través de la frontera con Níger (unos 4.000 al mes) señaló la utilización de Níger supliendo a Malí como ruta de inmigración hacia el norte de África. Los inmigrantes pueden también seguir la ruta expuesta hacia Libia con la intención de embarcarse hacia Italia o Malta u optar por dirigirse a la frontera entre Turquía y Grecia.

También desde Níger se puede optar por la ruta Argelia-Marruecos, dado que desde las costas argelinas no se producen salidas de subsaharianos, lo que ha motivado el aumento en la bolsa de inmigrantes de esta procedencia en las cercanías de Melilla y que están originando la fuerte presión migratoria que se registra en esta ciudad.

A pesar de la inestabilidad y las precarias condiciones de seguridad del sur de Libia, el flujo de inmigrantes continuó produciéndose en suelo nigerino a través de la ruta que discurre por Agadez-Dirkou-Libia, ruta también realizada por los inmigrantes expulsados desde este último país.

En octubre de 2013 fueron encontrados los cuerpos sin vida de 92 inmigrantes en el desierto (52 niños, 33 mujeres y siete hombres) entre las localidades de Arlit (Níger) y Tamanrasset (Argelia). Los cadáveres estaban esparcidos en 20 kilómetros y en pequeños grupos. Las víctimas permanecían desaparecidas desde septiembre, cuando partieron de la ciudad de Arlit (Níger), a 200 kilómetros de la frontera con Argelia, utilizando dos camiones que se averiaron en el trayecto. El destino era Tamanrasset (Argelia), para posiblemente seguir camino hasta Libia y embarcarse hacia Italia desde Trípoli o Misrata. También podría ser el destino hacia la frontera de Argelia con Marruecos (Ghardaia-Maghnia-Oujda) y proseguir hasta las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o embarcarse hacia la península ibérica. Según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, alrededor de 80.000 personas cruzan el desierto del Sahara a través de Níger cada año.

Las principales ciudades del norte de Níger (Agadez, Arlit y Assamaka) son importantes pasos de la ruta de África Central. Parece ser que los principales integrantes de las redes establecidas en la ruta a través de Níger son individuos procedentes de Nigeria y están relacionados con la explotación infantil y con el tráfico de mujeres para su explotación en la prostitución. Destaca como referencia la ciudad de Agadez, donde confluye la ruta interior africana con la ruta mediterránea oriental. A esta ciudad los inmigrantes llegan habitualmente por sus propios medios y son captados por reclutadores, que suelen ser a su vez inmigrantes en busca de conseguir dinero para proseguir viaje. Desde esta ciudad llegan hasta el norte de África (Argelia, Libia, Túnez y Marruecos) en la mayoría de los casos conducidos por tuaregs.

Cuando la intención es dirigirse a Marruecos para acceder a la UE a través de España (Ceuta o Melilla o cruzar el Estrecho), la ruta desde Agadez parte hacia las ciudades de Assamaka, In Guezzam, Tamanrasset, Maghnia y Oujda. Desde esta última ciudad por el interior se pueden dirigir a Rabat. Los que pretenden entrar en Melilla se dirigen por la costa hacia Nador; los que pretenden acceder a Ceuta o cruzar el Estrecho se desplazan por la costa hacia Tetuán, Castillejos y Belyounech.

Con respecto a los subsaharianos procedentes de la ruta a través de Níger, también se ha detectado que una organización dedicada al tráfico de personas parte de Tamanrasset (Argelia) en vehículos con dirección a Ghardaia,

donde suben a bordo de una furgoneta que los lleva a la provincia Bordj Bou Arréridj, destino final controlado por la organización. Desde este punto los inmigrantes continuarían por su cuenta.

También destacó por su importancia la anunciada firma de un acuerdo de repatriación entre la UE y Turquía, país de gran relevancia en las rutas de la inmigración irregular y la adhesión de Croacia a la UE en julio de 2013.

Como a lo largo del artículo ya se ha dicho, el esfuerzo de España apoyado por la Agencia de Fronteras FRONTEX y el despliegue en las costas africanas para impedir la salida de sus países de origen de los inmigrantes, se han modificado sustancialmente las rutas de los inmigrantes africanos según un informe del Centro de Inteligencia de la Unión Europea de 28 de abril de 2015.

Las rutas en 2015

Las nuevas rutas que se han detectado en 2015, como consecuencia de los cambios de situación en los países origen de inmigración, permiten hacer una serie de consideraciones al respecto. Las rutas atlánticas de los africanos han desaparecido por completo, lo no quiere decir que no pudieran volver a utilizarse en el momento en el que el despliegue de la Guardia Civil, con el apoyo de FRONTEX, en las aguas atlánticas se retirase, lo que supone un gasto importante y una medida temporal.

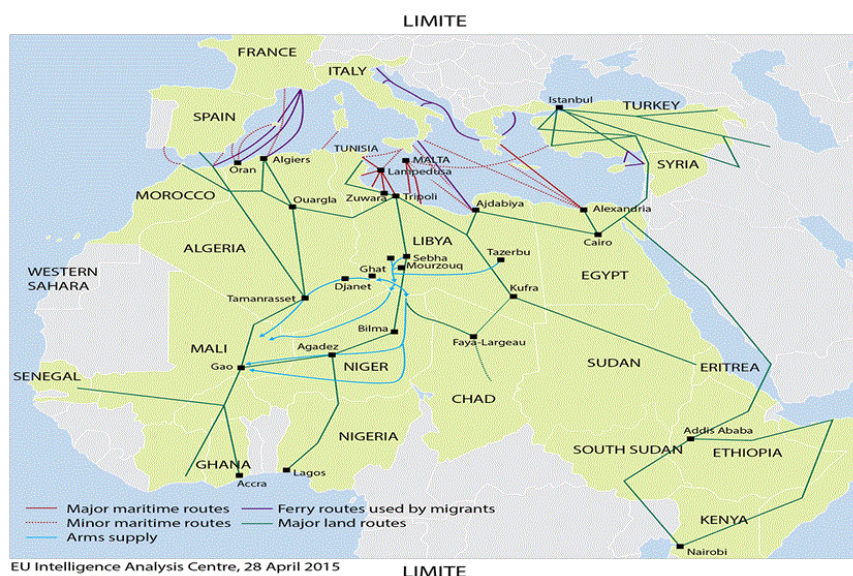


Imagen 5. Rutas en 2015.

Otra circunstancia que ha hecho evolucionar las rutas sigue siendo la situación de inestabilidad en países del Sahel, así como la guerra en Siria y la

acción del DAESH, que ha extendido su acción por el oeste hasta las costas mediterráneas de Libia, Irak y Siria.

No obstante, se puede afirmar la existencia de un primer eje interior que concentraría en Malí a los inmigrantes procedentes de Senegal, Sierra Leona, Ghana y otros, para llegar hasta la localidad de Gao (Mali) donde la ruta se divide en dos: una que se dirige hacia Agadez (Níger) y otra hacia Tamaranset (Argelia). Los que siguen la ruta de Tamaranset atraviesan Argelia para emprender un viaje directo hacia Marruecos para llegar a Ceuta o Melilla, o bien dirigirse a la ciudad de Ouargla para llegar a Trípoli (Libia) y posteriormente pasar a Túnez o saltar a las islas del sur de Italia, como Lampedusa o Sicilia, incluso a la isla de Malta. Según medios periodísticos, el gran esfuerzo hecho por Italia y otros países de la UE para contener este flujo migratorio desde el norte de África alienta a los candidatos a la inmigración a embarcarse en la aventura, ya que ellos saben que no llevarán a cabo toda la travesía, sino que serán rescatados lejos de las costas italianas y eso disminuirá el riesgo del viaje, consiguiendo más fácilmente su objetivo.

Los que optaron por seguir la ruta de Agadez continuarían su viaje hacia Libia para llegar a Trípoli y luego iniciar la travesía del Mediterráneo. A esta ruta, en la frontera de Libia se le uniría una parte de los inmigrantes procedentes del Chad.

La ruta oriental, que en el punto anterior se mencionaba, ha dejado de ser la oriental, ya que se ha abierto otra ruta más hacia el este.

Los inmigrantes procedentes de Kenia, Sudán del Sur, Duda Etiopía y Eritrea dirigen a la ciudad libia de Kufra para conseguir posteriormente llegar a Ajdabiya y desde aquí saltar a Malta o bien dirigirse hacia El Cairo o Alejandría, en Egipto, y luego pasar a Europa a través de Grecia.

Actualmente, debido a los motivos ya citados de la guerra en Siria y el avance del DAESH, se ha producido un movimiento de inmigrantes, también denominados refugiados, que huyen de la guerra y de las calamidades que esta acarrea; proceden desde esta zona de Oriente Medio, atraviesan Turquía, utilizan a Grecia como puerta de entrada en Europa y se internan en los diferentes países de la Unión, llegando a producir lo que se ha conocido como la «crisis de los refugiados» que ha obligado a los jefes de Gobierno de la Unión a reunirse para llegar a un acuerdo sobre el reparto de cuotas de refugiados entre los distintos países de la Unión, circunstancia esta nada pacífica.

No solo nos encontramos con esta ruta, sino también con inmigrantes procedentes del este que atraviesan la Federación Rusa y llegan a Europa, incluso cruzan los países escandinavos, algo hasta ahora impensable.

En el mapa que se muestra a continuación se refleja la totalidad de las rutas mediterráneas y terrestres que utilizaron los inmigrantes en 2015, para llegar a Europa y refleja los incrementos en el flujo migratorio por las mismas rutas respecto al año anterior. Hay que destacar porcentajes superiores al

500% en la zona del mar Negro y superiores al 100% en zonas del Mediterráneo Oriental, lo que muestra gráficamente la presión migratoria en esta zona, que además aumenta el riesgo de los inmigrantes y por ello se incrementa el número de víctimas mortales.

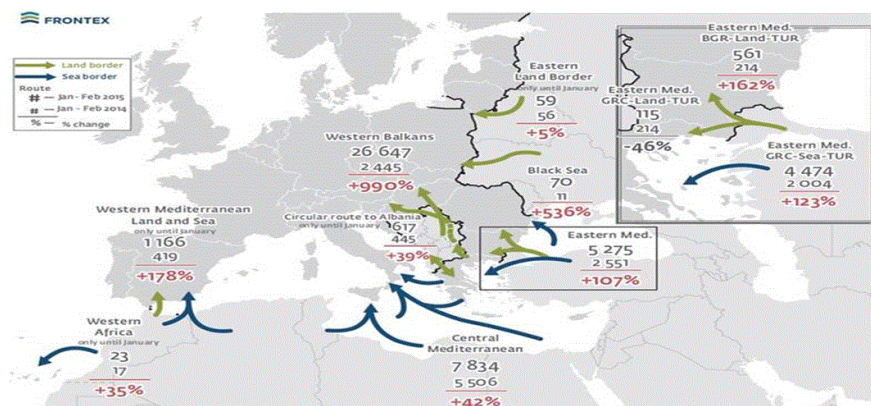


Imagen 6. Totalidad de las rutas mediterráneas y terrestres que utilizaron los inmigrantes en 2015, para llegar a Europa.

El esfuerzo de Europa para contener el flujo de inmigrantes que llegan a su suelo se refleja en el número de operaciones terrestres y marítimas que están en vigor y que no pueden disminuir, sino que al contrario son cada vez más numerosas, como se expone a continuación.

Operaciones marítimas

Operación	Fecha inicio	Actividad	Área	Observaciones
ÍNDALO	30 de octubre 2007	1 de junio hasta 31 de octubre	Mediterráneo Sur de la península y Levante	Lidera España, frecuencia anual
HERA	17 de junio 2006	3 de agosto a 3 de noviembre	Atlántico, Senegal y Canarias	Lidera España, frecuencia anual
MINERVA	16 de agosto 2007	28 de julio a 9 de septiembre	estrecho de Gibraltar	Lidera España, frecuencia anual
POSEIDÓN	5 de mayo 2008	Cuando se convoca	Mediterráneo Oriental - Grecia	Participación Guardia Civil
TRITÓN	1 de noviembre 2014	Cuando se convoca	Mediterráneo Central - Italia	Participación Guardia Civil
AENEAS	4 de mayo 2011	Terminó el 30 de septiembre de 2014	Mediterráneo Central - Italia	Integrada en TRITÓN
HERMES		Terminó el 31 de octubre 2014	Mediterráneo Central - Italia	Integrada en TRITÓN

Tabla 2.-

Operaciones terrestres

Operación	Fecha inicio	Actividad	Área	Observaciones
JÚPITER	25 de marzo 2009	Terminó 2014	Este Europa, Hungría, Rumanía, Polonia y Eslovaquia	Integrada en Operación Hungría
NEPTUNO	17 de marzo 2011	Terminó 2014	Balcanes, Hungría, Rumanía y Eslovenia	Integrada en Operación Hungría
POSEIDÓN	15 de mayo 2007	Cuando se convoca	Mediterráneo, Bulgaria y Grecia	
O. FLEXIBLE BULGARIA	30 de abril 2014	Cuando se convoca	Frontera Bulgaria, Turquía	Participación Guardia Civil
O. FLEXIBLE GRECIA	30 de abril 2014	Cuando se convoca	Frontera Grecia con Turquía	Participación Guardia Civil
O. FLEXIBLE HUNGRÍA	30 de abril 2014	Cuando se convoca	Frontera Hungría con Serbia	Participación Guardia Civil
PUNTOS FOCALES	15 de junio 2006	Cuando se convoca	Fronteras de Grecia con Albania y Rumanía con Moldavia	Participación Guardia Civil

Tabla 3.-

Conclusiones

La inmigración irregular es un fenómeno a escala mundial que ha existido siempre y que no se manifiesta exclusivamente en Europa, pues este mismo fenómeno se produce en otros continentes, como es el caso de América del Norte, especialmente en la frontera México y Estados Unidos, meta de los inmigrantes que proceden de América de Sur.

Igualmente, en otra región como es el sudeste asiático, se manifiesta el mismo fenómeno, especialmente en Birmania, con los inmigrantes pertenecientes a la etnia rohinya, y donde Naciones Unidas busca una solución a este difícil problema.

Una de las causas que no se mencionaron en el apartado correspondiente, por ser una circunstancia ajena a los inmigrantes, pero que se benefician de ella, es la reducción de las tasas de natalidad en los países occidentales, unida al envejecimiento de la población, lo que obliga a importar mano de obra para mantener los servicios de la sociedad, el nivel de bienestar y las cotizaciones a la seguridad social que hagan posible el pago de las pensiones en el futuro dentro de los márgenes establecidos. Por ello es una causa ajena a los inmigrantes que obliga a los gobiernos a ser más tolerantes en la entrada de inmigrantes, aunque su deseo sería que la llegada fuera lo más escalonada posible en el tiempo y en el número. Una solución lógica e ideal sería el

establecimiento de cupos anuales por países para poder dar cabida a todos los inmigrantes a la vez que se les aseguraría un puesto de trabajo; claro que esta medida debería ir acompañada de acciones de formación en los países de origen, con inversiones y mantenimiento de las infraestructuras.

Como se ha visto, la inmigración es un fenómeno vivo, que evoluciona en sus formas, origen de los inmigrantes, rutas, causas y cantidad de ellos; se puede decir que es un fenómeno que se retroalimenta de sus propios resultados.

España ha sido pionera, dentro de Europa, en la lucha contra la inmigración irregular; por ello, se ha convertido en un referente para el resto del mundo, como lo manifiestan las constantes visitas de delegaciones extranjeras a nuestro país para observar la forma en que España ha conseguido controlar prácticamente este fenómeno, si se comparan los datos estadísticos con los de otros países europeos anteriormente ajenos a este problema. Hay que destacar que España adoptó una postura coherente a la que acompañó de fuertes inversiones en este ámbito de la seguridad de las fronteras y del control de flujos, adaptando las leyes para hacerle frente de forma ordenada.

A continuación, se reflejan los flujos de los inmigrantes llegados a Europa en este año 2015, distribuidos por las regiones de acceso, actualizados hasta octubre incluido, según datos facilitados por la agencia europea FRONTEX, y que han sobrepasado largamente el millón de personas.

Zona de entrada	Cantidad
África Occidental	640
Mediterráneo Occidental	10.454
Mediterráneo Central	140.705
Balcanes Occidentales	502.018
Albania y Grecia	6.816
Mediterráneo Oriental	581.640
Frontera terrestre del este	1.430

Tabla 4.- Fuente: FRONTEX

La nueva situación ha llevado al convencimiento de todos los dirigentes de los Estados europeos de que hay que trabajar conjuntamente en su solución, modificando su actitud y las disposiciones legales que lo regulan. Hay que hacer una especial referencia, con toda cautela, a la mezcla de inmigración y terrorismo radical, como se ha puesto de manifiesto recientemente en los atentados de París el 13 de noviembre de este año 2015.

La lucha contra la inmigración irregular no puede consistir únicamente en la vigilancia de fronteras para evitar que lleguen a suelo europeo, sino que

—profundizando en el tema— hay que observar cuáles son sus causas en cada país y llevar a cabo acciones en los países de origen, principalmente en lo que se refiere a inversiones para el desarrollo y la formación de los autóctonos, intentando no solamente darles bienes para solucionarles el problema de este momento, sino que debe incidirse principalmente en instalar a estas personas en la durabilidad, es decir formar personal para que a su vez formen a otros y que las enseñanzas impartidas y las técnicas que se les han enseñado para la supervivencia y desarrollo continúen después de que la ayuda internacional se haya marchado. Son los propios países los que deben salir de su situación, ayudándoles, eso sí; pero sin que esa ayuda se eternice en el tiempo.

Aunque sea una frase muy manida, hay que insistir en que hay que buscar soluciones africanas a los problemas africanos, no imponerles soluciones occidentales que son rechazadas de plano por no ser coherentes con su cultura ni forma de vida.

Como prospectiva de la situación de la inmigración se puede afirmar que este fenómeno va a continuar produciéndose, ya que no es más que el reflejo de los problemas que se viven en determinadas regiones debido a las crisis recurrentes en esas zonas, unidas a las condiciones de seguridad y económicas. La solución de los problemas de inmigración va indisolublemente unida a la solución de problemas de hondo calado, en el que se encuentran mezclados intereses contrapuestos de diferentes potencias. Por ello, la inmigración va a continuar y lo mejor que pueden hacer los países receptores de inmigrantes es organizar convenientemente la llegada de los flujos, la firma de acuerdos con los países de origen y llevar a cabo, igualmente, acciones de todo tipo para paliar la situación en esos países evitando crisis humanitarias que repercuten en todos.

Quisiera finalizar resaltando la función que desarrollan países que se involucran ejerciendo de catalizadores cuando no de tampón de los flujos, como son todos los países africanos con los que España tiene firmados acuerdos de colaboración y ahora, en estos momentos los acuerdos a los que la Unión Europea está llegando con Turquía.

Capítulo cuarto

Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional

Ignacio Fuente Cobo y Anastasia Herranz Lespagnol

Resumen

En este trabajo se analizan algunas de las amenazas principales que afectan a todos los países de la región, en mayor o menor medida. Además, se definen los retos que deberían afrontar los países en el corto y largo plazo tratando de formular posibles soluciones.

Para ello el capítulo plantea la siguiente pregunta: ¿de qué manera se pueden superar las barreras que frenan la seguridad y el desarrollo en el Sahel? El objetivo consiste en encontrar y describir posibles soluciones para fomentar el desarrollo y la seguridad de manera sostenible en el Sahel.

Se pretende demostrar que la seguridad y el desarrollo son posibles en el Sahel. Evidentemente, existen grandes obstáculos, pero los nacionales de los países del Sahel tienen derecho a un nivel de vida digno exento de inseguridades, hambre y violencia.

Para ello, este trabajo define en primer lugar lo que se entiende por seguridad y desarrollo y delimita los países que van a formar parte del análisis. En segundo lugar, se describen y estudian los principales factores que caracterizan a la región del Sahel. En tercer lugar, se describen los principales riesgos y amenazas que atormentan el futuro de los países para finalmente establecer respuestas y posibles propuestas basadas en la experiencia y en la voluntad de mejorar la calidad de vida en el Sahel.

Palabras clave

Sahel, geopolítica, seguridad, desarrollo, desafíos.

Abstract

This article introduces and analyses the main threats to the stability of the Sahel region. The challenges that those countries will have to face in the short or long term are also defined, in order to develop possible solutions.

The chapter raises the following question: which is the way to avoid the barriers against security and further development of the region? The main goal is to find solutions to support the sustainability of development and security in the Sahel.

The purpose is achievable in the region. There are major obstacles, but nationals from Sahel countries deserve the right of human dignity and of a life without insecurities, without poverty and without violence.

The paper first defines the concept of security and development. Then, the crucial factors and characteristics of the Sahel region are described and analyzed. The paper continues with the study of the risks and threats surrounding the future of the States in the region and concludes with some proposals to improve the living standards in the Sahel.

Keywords

Sahel, Geopolitics, Security, Development, Challenges.

Introducción

El Sahel continúa atrayendo decenas de investigaciones anuales. Se trata de una región olvidada durante demasiado tiempo sobre la cual se multiplican ahora los esfuerzos debido al incremento de la violencia yihadista y al dilema que supone para la seguridad de otras zonas del mundo. Sin embargo, no se debe olvidar que el creciente ambiente de violencia en la región supone un dilema y una amenaza para el Sahel en primera instancia.

Al mismo tiempo, los países del Sahel permanecen estancados en la pobreza. Sufren, incapaces de salir del círculo vicioso formado por la falta de desarrollo, la constante inestabilidad e inseguridad y una violencia omnipresente.

Es evidente que los países del Sahel y ciertas potencias europeas comparten un pasado común como colonias y metrópoli, cuya participación en la creación de lo que es África actualmente no debe olvidarse. Sin embargo, creemos en el desarrollo y seguridad del Sahel a manos de los nacionales de los países de la región. La posibilidad de cambio y mejora ha de venir de ellos contando evidentemente con el apoyo que puedan proveer los países desarrollados. Sin embargo, ¿por qué los Estados del Sahel parecen no poder salir del llamado grupo de países menos adelantados? ¿Qué es lo que ocurre para que la región perdure como la única del mundo incapaz de mejorar su desarrollo y seguridad?

Se han tratado de llevar a cabo distintos programas para fomentar el desarrollo en el Sahel que demasiadas veces han resultado ser ineficaces y no han perdurado debido a los problemas estructurales que padecen los países de la región, además de otros retos fundamentales que escapan al control del ser humano. A todo ello debe añadirse la grave inseguridad que vive la región lo que limita la posibilidad de actuación de las ONG u otras organizaciones internacionales. Los Estados del Sahel tienen demasiadas carencias y han demostrado ser demasiado débiles para hacer frente por ellos mismos a tantas adversidades.

En este sentido, el Sahel es una región que plantea grandes desafíos tanto en términos de seguridad, como de desarrollo. España considera el Sahel como una zona vital para su seguridad¹.

En este trabajo se analizan algunas de las amenazas principales que afectan a todos los países de la región, en mayor o menor medida. Además, se definen los retos que deberían afrontar los países en el corto y largo plazo tratando de formular posibles soluciones.

Para ello nos planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera se pueden superar las barreras que frenan la seguridad y el desarrollo en el

¹ Gobierno de España (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*. Presidencia del Gobierno, pág.3.

Sahel? El objetivo consiste en encontrar y describir posibles soluciones para fomentar el desarrollo y la seguridad de manera sostenible en el Sahel. Para ello, nos centramos en la idea de que ni el desarrollo ni la seguridad del Sahel pueden ser sostenibles si no incluyen a toda la población. La mayor parte de la población se encuentra política y económicamente marginada. No puede dejarse a nadie atrás, al contrario, se debe fomentar el crecimiento de todos y para todos.

Por lo tanto, entendemos que debe ser de todos en el sentido que los países del Sahel deben apoyarse en las instituciones y estructura que ya tienen pero mejorando su rendimiento, transparencia, etc., sin olvidar la ayuda que puedan aportar países u organizaciones internacionales. No se trata de inventar e imponer nuevos organismos. Además, el desarrollo y la seguridad deben ser para todos. Si bien esto puede parecer evidente, existen grandes desigualdades en el Sahel que dificultan la realización de este propósito.

El objetivo de este trabajo es demostrar que la seguridad y el desarrollo son posibles en el Sahel. Evidentemente, cuentan con grandes obstáculos que dificultan la mejora del bienestar de su población. Aun así, los nacionales de los países del Sahel tienen derecho a un nivel de vida digno exento de inseguridades, hambre y violencia.

Para ello, este trabajo define en primer lugar lo que se entiende por seguridad y desarrollo y delimita los países que van a formar parte del análisis. En segundo lugar, se describen y estudian los principales factores que caracterizan a la región del Sahel. En tercer lugar, se describen los principales riesgos y amenazas que atormentan el futuro de los países para finalmente establecer respuestas y posibles propuestas basadas en la experiencia y en la voluntad de mejorar la calidad de vida en el Sahel.

Marco teórico

En los últimos años se han sucedido multitud de «estrategias para el Sahel» (*Sahel Strategies*) de Naciones Unidas, del Banco Mundial, de la Unión Africana, de la CEDEAO o incluso de Francia como actor con relativo peso en la región. Cada documento refleja la postura de la institución que lo redacta en lo que respecta al significado del Sahel como región y a la interpretación de los conceptos de desarrollo y seguridad². Por lo tanto, las fronteras del Sahel varían en función del punto de vista y se proponen distintas políticas públicas centradas en una u otra área de cooperación. Si bien en principio puede parecer positivo pues aportan diversidad, flexibilidad y pragmatismo, se puede caer fácilmente en la redundancia y en una falta de coordinación entre actores internacionales³.

² Barrios, C. y Koepf, T.(Eds). (2014).*Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses*, Report n° 19, Paris: EU Institute for Security Studies, pág.3.

³ *Ibíd.*

En el caso de España, por ejemplo, su Estrategia de Seguridad Nacional considera el Sahel como una de las tres zonas vitales del país para las próximas décadas, además del Cuerno de África y del golfo de Guinea. España defiende que la seguridad de su país pasa por conseguir la seguridad en países vecinos. La confluencia de tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados débiles, extremismo, etc., convierte al Sahel en una zona propicia para el estallido de conflictos, la proliferación de actividades ilícitas y de grupos yihadistas. España confía en que reforzando la cooperación con los países del Sahel se conseguirá reforzar la seguridad de ambas regiones⁴.

Al mismo tiempo existe una amplia literatura tanto sobre desarrollo como sobre seguridad, centrándose en distintas acepciones de ambos conceptos. Se pueden tener en cuenta diversos factores e indicadores para explicar el desarrollo y la seguridad así como analizar sus limitaciones. A su vez, destacan distintos enfoques sobre lo que realmente se considera la zona del Sahel.

Por estas razones, es imprescindible entender lo que se está estudiando y por qué, antes de emprender el camino hacia el análisis de la situación del Sahel. Este primer apartado define los conceptos de desarrollo y seguridad y delimita los países que se van a analizar.

Desarrollo y seguridad

No existe consenso acerca de lo que debe entenderse por seguridad y por desarrollo puesto que se trata de conceptos abstractos. Sin embargo y pese a ello, la existencia de una relación entre ambos no es una idea nueva. Es más, académicamente se ha denominado como «el nexo seguridad-desarrollo».

Tanto el concepto de desarrollo como el de seguridad han evolucionado a lo largo del tiempo en función del objeto en el que se centran, de los principales actores a tener en cuenta y de los objetivos. A partir de los años 90 se ha ido ampliando la interpretación tanto de ambos conceptos como de su interrelación⁵. De esta manera, se reinterpreta la seguridad en clave colectiva y humana y el desarrollo se centra en dimensiones más sociales⁶.

Actualmente prevalece el ser humano en el centro de las políticas de desarrollo y de seguridad como objeto y actor. Surgen por lo tanto los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana.

⁴ Gobierno de España (2013), *Op. cit.*

⁵ Sanahuja, J. A. (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S los Objetivos del Milenio y la «securitización» de la ayuda. Documentación social, 136.

⁶ Unceta, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, 7.

El concepto de desarrollo

El desarrollo no debe entenderse únicamente como mero desarrollo económico. Es evidente que el crecimiento económico del país así como el aumento de los ingresos per cápita son necesarios para favorecer un correcto desarrollo del ser humano. Sin embargo, esta es solo una de las oportunidades que se contemplan dentro de las que conforman el concepto de desarrollo humano.

En 1990, el PNUD publica su primer informe sobre el Desarrollo Humano y define el concepto de desarrollo humano como el:

«Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto así mismo»⁷.

Se trata por lo tanto de mejorar las capacidades de las personas y el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales. El individuo debe tener acceso a los recursos más básicos y deben cumplirse las oportunidades más esenciales sin las cuales los individuos no podrían acceder a nuevas oportunidades para desarrollarse⁸.

Actualmente se diferencian dos dimensiones dentro del desarrollo humano: la formación de capacidades humanas y el uso que las personas hacen de dichas capacidades adquiridas. Por lo tanto, en primer lugar supone la mejora directamente de las capacidades humanas consiguiendo una vida larga y saludable, educación y un nivel de vida digno. Además, en segundo lugar, se quieren crear condiciones, oportunidades para el desarrollo humano desarrollando las capacidades de los seres humanos. Dentro de esta segunda dimensión se tienen en cuenta indicadores de participación en la vida política y en la comunidad así como la sostenibilidad ambiental, la seguridad humana, los derechos y la igualdad de género⁹.

Tal y como defiende Amartya Sen, quien crea el concepto de desarrollo humano, dicho término se basa en el aumento de la riqueza de la vida humana y no solo en la riqueza de la economía en la que viven los seres humanos, pues esta última se centra únicamente en una parte de la vida¹⁰. Parte de la representación de la pobreza como la carencia de capacidad para darse cuenta de que ciertas libertades se sitúan en el centro de la dignidad humana

⁷ UNDP (1990) *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*, New York: UNDP, pág. 33.

⁸ *Ibíd.*, pág. 34.

⁹ Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano (2015). *¿Qué es el desarrollo humano?* Departamento de Comunicación [consulta: 02.09.2016]. Recuperado en: <http://hdr.undp.org/es/content/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-desarrollo-humano>

¹⁰ Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.

y consecuentemente, la falta de desarrollo se concibe como un obstáculo al alcance de la libertad. De esta manera aparecen vínculos entre dichas capacidades, las libertades elementales, los derechos humanos y el desarrollo¹¹.

El concepto de seguridad

Por otro lado, se encuentra el concepto de seguridad. Tradicionalmente, se ha considerado el concepto de seguridad como seguridad nacional. Sin embargo, hasta la actualidad, el concepto se ha ido ampliando con el fin de incluir nuevos y diversos riesgos y amenazas¹². El concepto de seguridad sigue siendo controvertido puesto que actualmente no existe una definición consensuada¹³. No existe una única definición de seguridad sino que esta engloba distintas acepciones desde seguridad nacional hasta seguridad humana pasando por seguridad colectiva e incluso seguridad compartida, entre otros.

Cada actor debe decidir sobre qué tipo de seguridad centrarse con el objetivo de establecer una clara estrategia de seguridad¹⁴.

Por ello es importante concretar en qué sentido se va a utilizar el concepto de seguridad en este trabajo puesto que de ello depende su correcta implantación y el diseño de futuros proyectos de seguridad en la región¹⁵. En 1648 la Paz de Westfalia establece un modelo basado en la figura del Estado-nación. Dentro de este modelo, el Estado es quien debe garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio puesto que ostenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Actualmente, los Estados nacionales continúan cumpliendo dicha función y siguen siendo los actores principales a nivel internacional pero se han ido sumando nuevos actores.

A parte de la aparición de nuevos actores tanto nacionales como internacionales, se han ido formando nuevas amenazas y desafíos a la seguridad. En este sentido, cabe mencionar, entre otros, la ciberseguridad y el cambio climático. En particular, en este trabajo se hace especial referencia al clima y al cambio climático debido a la zona geográfica en la que se encuentra el Sahel.

De esta manera, partiendo del concepto tradicional de seguridad nacional se ha llegado a un concepto mucho más amplio adaptado a las amenazas y desafíos a las que nos enfrentamos hoy en día. Se trata del concepto de

¹¹ Nussbaum, M. (1997) Capabilities and human rights. *Fordham Law Review*, 66.

¹² Ballesteros Martín, M. A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pág. 92.

¹³ Laborie Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento Marco 05/2011. Instituto Español Estudios Estratégicos.

¹⁴ Ballesteros Martín, M. A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Op. cit., pág. 92.

¹⁵ Bello, O. (2012). La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas. Documento de Trabajo n.º 114. Madrid: FRIDE, pág. 4.

seguridad humana definido por el PNUD en su Informe sobre el Desarrollo Humano¹⁶. Desde entonces la definición, y lo que engloba, han ido evolucionando. Al igual que ocurre con la definición del término de seguridad, el concepto de seguridad humana no tiene una única definición lo cual ahonda en su vaguedad y dificulta su alcance práctico¹⁷.

Sin embargo, el Informe del PNUD logra destacar cuatro características esenciales al concepto de seguridad humana¹⁸:

- La seguridad humana es una preocupación universal.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La seguridad humana está centrada en el ser humano.

La seguridad humana recalca la necesidad de combinar programas de paz, seguridad, desarrollo y Derechos Humanos¹⁹. En este sentido, no se centra en la seguridad de un Estado o de su territorio sino en la seguridad de las personas, en su supervivencia, libertad y dignidad²⁰. Se trata de proteger las libertades fundamentales de los individuos²¹. Tal y como lo expresa Kofi Annan en 2005, se trata de entender la seguridad como libertad para vivir sin temor pero también de la libertad para vivir sin miseria y con dignidad²². Todos tenemos derecho a vivir dentro de esta seguridad y a desarrollar nuestras capacidades sin temor a perderla.

Relación entre seguridad y desarrollo

Así, la relación entre seguridad y desarrollo ya no se cuestiona hoy en día. Se describe como un círculo vicioso en el que la seguridad es una precondition para el desarrollo a la vez que el desarrollo es una precondition para la seguridad. Así, sin seguridad no hay desarrollo pero sin desarrollo no puede haber seguridad.

¹⁶ UNDP (1994). *Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security*, New York: UNDP.

¹⁷ Ballesteros Martín, M. A. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Op. cit., pág. 107.

¹⁸ UNDP (1994). *Human Development Report 1994*, Op. cit., págs. 25-26.

¹⁹ Naciones Unidas (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad humana, pág. 3.

²⁰ UNDP (1994) *Human Development Report 1994*, Op. cit., págs. 26-27.

²¹ Naciones Unidas (2009). *Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. New York: United Nations, Human Security Unit, pág. 5.

²² Naciones Unidas (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del secretario general de las Naciones Unidas. Nueva York: A/59/2005.

Si bien llegó a considerarse que tan solo la seguridad era un condicionante para el desarrollo y no al revés, se entendió también que el desarrollo humano podía promover la seguridad internacional puesto que el desarrollo promueve la estabilidad y evita la aparición de conflictos²³. Por lo tanto, la seguridad se centró en el miedo al «subdesarrollo» como fuente de conflictos. De esta manera, el desarrollo contribuye a la seguridad (prevención de conflictos) y la seguridad ha de entenderse en términos de desarrollo²⁴.

En marzo del año 2005, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, elaboró un informe en el que insiste en la necesidad de actuar de forma simultánea. En su informe,

«Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos» no jerarquiza entre los tres pilares y añade que tampoco hay ni desarrollo ni seguridad si no hay pleno respeto a los Derechos Humanos²⁵.

Por esta razón este trabajo analiza desarrollo y seguridad como dos caras de la misma moneda que comparten un mismo objetivo común: mejorar la calidad de vida de los nacionales de países del Sahel.

En cuanto a la relación entre desarrollo humano y seguridad humana, parece claro que ambos conceptos están interconectados. Sin embargo, el concepto de desarrollo humano es más amplio, tal y como se ha podido observar tras la definición de desarrollo humano. La seguridad humana se centra en proteger las libertades fundamentales de cada individuo y asegurar su respeto, mientras que el desarrollo humano pretende ampliar las libertades y posibilidades de elección de cada persona²⁶. Por lo tanto, para pretender mejorar el desarrollo humano de un país es necesario asegurar su seguridad humana en todos los aspectos.

De esta manera, el concepto inicial de desarrollo humano se centra en la idea de «crecimiento con equidad o igualdad» mientras que el concepto de seguridad humana añade la posibilidad de «empeoramiento con seguridad»²⁷. Así, la seguridad humana reconoce que puede no haber crecimiento económico pero insiste en la necesidad de mantener el desarrollo conseguido pese a la existencia de crisis, desastres naturales, o conflictos. La seguridad se centra en la necesidad de mantener la estabilidad y en la sostenibilidad del de-

²³ OECD (1998). *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*. Paris: OECD; Stan, F. (2004). *The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century*. New York: International Peace Academy.

²⁴ Hettne, B. (2010). *Development and Security*, *Op. cit.*

²⁵ Naciones Unidas (2005). *Un concepto más amplio de la libertad*, *Op. cit.*, pág. 6.

²⁶ Gómez, O. A. y Gasper, D. *Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams*, UNDP [consulta: 02.09.2016]. Recuperado en http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf.

²⁷ Naciones Unidas (2009). *Human Security in Theory and Practice*, *Op. cit.*

sarrollo para evitar inseguridades que puedan provocar tensiones y nuevos conflictos²⁸.

Delimitación geográfica: ¿qué es el Sahel?

Se parte de la base de que el término Sahel comprende distintos países en función del punto de vista. Por lo tanto, según el momento y la organización, las políticas y estrategias se centran en algunos países más que en otros. Se trata del primer obstáculo para la creación de una estrategia común. Sin una aproximación conceptual y una delimitación geográfica parece difícil que se pueda lograr un plan de acción para mejorar la seguridad y el desarrollo en el Sahel. Sin embargo, a partir de dicho término, (Sahel como frontera) existen distintas aproximaciones más o menos amplias geográficamente²⁹.

En los últimos años se han desarrollado diversas estrategias para el Sahel por parte de distintos actores internacionales. El problema es que dichas estrategias no se basan en el mismo grupo de países. En particular, la UE ha adoptado una definición restringida, considerando que el término Sahel se refería esencialmente a Mauritania, Malí y Níger como países principales, incluyendo ciertas regiones tanto del Chad como de Burkina Faso³⁰. Sin embargo, el Consejo de la UE ha considerado necesario que la *EU Strategy for Security and Development in the Sahel* deba ampliarse e incluir a Mauritania, Malí, el sur de Argelia, el norte de Burkina Faso, Níger y el norte del Chad, coincidiendo con la descripción del Sahel que mantiene el Banco Mundial³¹. Al mismo tiempo, la Estrategia de Naciones Unidas para el Sahel utiliza una región más amplia, desde Mauritania hasta Eritrea, en la que incluye Burkina Faso, el Chad, Malí, Níger, Nigeria, Senegal y Sudán³².

En base a la geografía, a la biodiversidad y al clima de la zona, los países que conformarían la región del Sahel serían el norte de Senegal, el sur de Mauritania, Malí, la parte sur de Argelia, Níger, Chad, el sur de Sudán

²⁸ Ibid.

²⁹ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2012). El Sahel: paradigma de conflictividad. En: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, pág. 27.

³⁰ EEAS (2011). *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Brussels: European External Action Service.

³¹ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014). *Op. cit.*, pág. 4; Simon, L., Mattelaer, A., & Hadfield, A. (2012). *A coherent EU strategy for the Sahel*, Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, pág. 27.

³² United Nations Security Council (2013). *Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel region*, S/2013/354.

y Eritrea³³. Al mismo tiempo, de acuerdo con la FAO y la OCHA el Sahel debería incluir Mauritania, Senegal, Malí, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Camerún y Chad³⁴.

Por otro lado, conscientes de que en la región se encuentran grandes amenazas a la paz y seguridad internacionales, cinco países, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y el Chad, crearon el grupo «G5 Sahel» en febrero de 2014 cuya convención fue firmada en diciembre de ese mismo año. El objetivo es principalmente garantizar las condiciones de desarrollo y seguridad en los cinco países sobre la base de la cooperación y coordinación de las políticas de los Estados. Para ello quieren mejorar, entre otros, tanto la seguridad alimentaria como el desarrollo humano y las infraestructuras³⁵. Mediante la creación de este grupo los países que lo conforman pretenden coordinar proyectos regionales y movilizar fondos para garantizar las prioridades mencionadas. Son conscientes tanto de que sin seguridad no hay desarrollo como de que el desarrollo es imprescindible para reducir el riesgo de conflicto³⁶.

Teniendo en cuenta que este nuevo grupo de países engloba los cinco Estados principales que conforman la zona del Sahel y que tiene como objetivo ligar el desarrollo y la seguridad para mejorar la estabilidad de la región, el análisis de este trabajo se centra en estos cinco países, adoptando una visión más general en momentos puntuales.

Estudio de factores

A grandes rasgos, el Sahel se caracteriza como una región en la que los problemas relacionados con la pobreza sistémica y la falta de capacidades gubernamentales persisten a la vez que sobrevienen choques o crisis repentinas³⁷. Se trata de una de las zonas del mundo con el mayor número de Estados fallidos, en la que los países comparten un gran número de características.

A este respecto, este apartado se centra en el estudio objetivo de los factores geopolíticos que caracterizan al Sahel, con el objetivo de entender más

³³ Salazar de la Guerra, A. M. (2013). Introducción. En: Ministerio de Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa. *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035*. Monografías 134, pág. 10.

³⁴ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». En: Ministerio de la Defensa, Escuela de Altos Estudios de Defensa. *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035*. Monografías 134, pág. 22.

³⁵ Secrétariat du G5 Sahel (2015). *Le G5 Sahel*. [consulta:03.09.2016] Recuperado en: <http://www.g5sahel.org/index.php/qui-sommes-nous/le-g5-sahel>.

³⁶ Barrios, C. y Koepf, T.(eds). (2014), *Op. Cit.*, págs. 32-33.

³⁷ European Parliament (2012). *A coherent EU strategy for the Sahel*. Brussels: Directorate-General for External Policies, Policy Department.

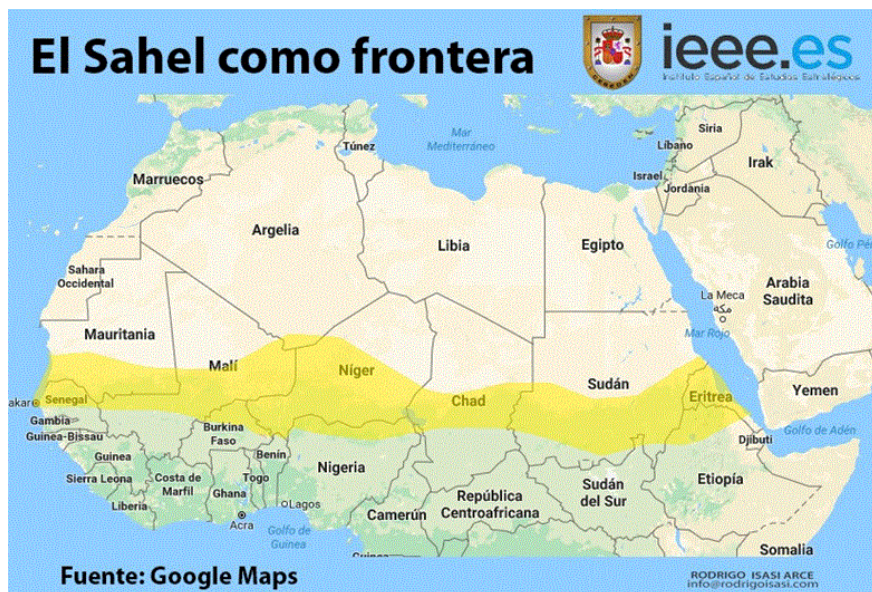
tarde la situación en la que se encuentra la región y los principales riesgos y amenazas que condicionan la vida de su población.

El factor geográfico

En primer lugar, el estudio de la geografía de la región es imprescindible pues es un elemento que condiciona en gran medida la consecución de medidas en pro del desarrollo de los países. El relieve, el clima y la probabilidad de que se produzcan desastres naturales influyen en las políticas públicas de los Gobiernos, en su control del territorio y en el desarrollo del país.

Características geográficas

El concepto de Sahel parte del término árabe «frontera», «ribera» u «orilla» y geográficamente delimita la zona o cinturón situado por debajo del Sahara (Mapa 1). Por lo tanto, hace referencia a un territorio inmensamente amplio, con más de 5.000 km de largo y casi 1.000 kilómetros de ancho³⁸. Esta zona, que cruza el continente africano, comprende unos 11 países: Mauritania, Malí, Senegal, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Sudán, Sudán del Sur, Eritrea y Etiopía.



Mapa 1. El Sahel: una frontera.
Fuente: Google Maps.

³⁸ Ballesteros Martín, M. A. (2015). Análisis geopolítico del Sahel. En: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Cuaderno de Estrategia 176, pág. 11.

Los Estados del Sahel se caracterizan por contar con grandes extensiones de terreno con una escasa población que se reparte inequitativamente a lo largo y ancho de todo el territorio, tal y como se verá más adelante. En este sentido, Mauritania, Malí y Níger comparten dimensiones parecidas de territorio.

Dichos datos son importantes pues condicionan la actuación del Estado y de los actores internacionales en lo que respecta al desarrollo y la seguridad de la población.

La climatología del Sahel

El clima es un tema recurrente en el Sahel. A parte de ser una zona geográficamente delimitada, se trata de una región climática situada al sur del desierto del Sáhara y al norte de las sabanas y selvas. El Sahel es una zona semiárida especialmente vulnerable a las variaciones climáticas, tal y como lo demuestran las severas sequías que sufrió la región entre los años 70 y 80. Puede afirmarse por lo tanto que de los 5 millones de km² que ocupa el Sahel, el 81,5% de su territorio es desértico³⁹. En el caso de Mauritania, Malí, Níger y Chad, gran parte del país es desértico, llegando a cubrir las tres cuartas partes del territorio en el caso de Mauritania. Además, todos luchan en contra el avance del desierto⁴⁰.

En la región escasean las precipitaciones y el verano lluvioso, de julio a septiembre, se alterna con un invierno largo y seco⁴¹. Además, la época del monzón en el Sahel se concentra únicamente en dos meses: julio y agosto⁴². Por lo tanto, la región se caracteriza por la alternancia de dos únicas estaciones a lo largo del año y por una gran escasez de lluvias.

Climatológicamente hablando, el CILSS (*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*) centro que estudia las sequías en el Sahel está formado por trece países⁴³. Se trata de países que conforman una zona más o menos delimitada por el clima característico de los países que constituyen el cinturón al sur del Sahara. En dicha zona, la sequía del año 2012 afectó a más de 18 millones de personas con inseguridad alimentaria, altos precios del grano y degradación medioambiental.

³⁹ Ballesteros Martín, M. A. (2016). *Análisis geopolítico de la región*. En: El Sahel en un mundo global: Una visión multidisciplinar. Programa de Encuentros, Sevilla.

⁴⁰ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar multinacional, africana y no africana. En: Ministerio de Defensa, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. *África futuro escenario de operaciones militares*. Monografías 139, pág. 74.

⁴¹ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». *Op. cit.*, pág. 22; OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*, West African Studies, OECD Publishing, pág. 5; OECD (2012). *Global Security Risk and West Africa: Development Challenges*, West African Studies, OECD Publishing, pág. 58.

⁴² Masih, I., Maskey, S. et al. (2014). Are view of droughts on the African continent: ageospatial and long-term perspective, *Hydrology and Earth System Sciences*, 18, pág.. 3637-3638.

⁴³ Se trata de Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Togo.

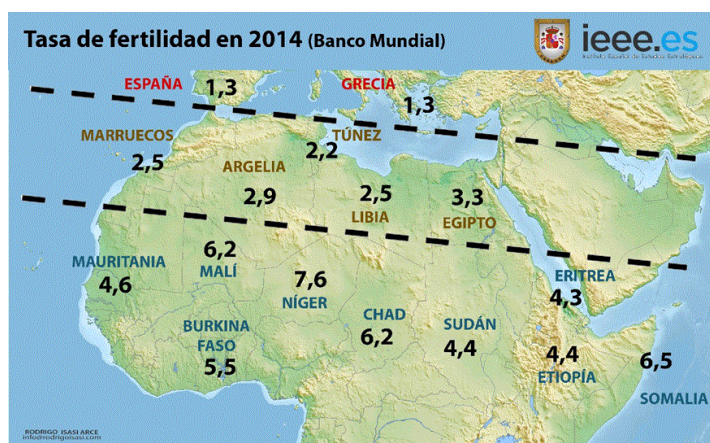
El factor demográfico

En segundo lugar, la región destaca por el alto crecimiento de su población, a su desigual dispersión a lo largo y ancho de su territorio, y a los numerosos movimientos de población que se ocasionan. Dichas características están directamente relacionadas con los acontecimientos geográficos anteriormente mencionados. Además, los factores culturales, económicos así como los conflictos influyen en la composición de la población del Sahel.

El crecimiento de la población

El Sahel cuenta con una de las tasas de nacimiento más altas del mundo⁴⁴. En este sentido, en el año 2014, la tasa de natalidad en Níger era de 49,4; en el Chad de 45,3; en Malí de 43,5; y en Burkina Faso de 40, entre otros países⁴⁵. Si bien en los últimos diez años esta tasa ha tendido a disminuir, sigue siendo extremadamente elevada. En Malí por ejemplo, la tasa prácticamente alcanzaba 48 en 2005 y ha logrado disminuir 4,5 puntos en 2014 (figura 1).

Además, Níger destaca como el país del mundo con el mayor número de hijos por mujer con una media de 7,6, lo cual demuestra el rápido crecimiento de la población y su presión en los recursos que ya de por sí son limitados (mapa 2)⁴⁶. Es importante recordar además que dicha tasa de fertilidad no ha disminuido a penas desde 1990 cuando alcanzaba 7,72 hijos por mujer⁴⁷.



Mapa 2. Tasa de fecundidad en 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

⁴⁴ La tasa de nacimiento mide el número de niños nacidos vivos en un año por cada 1.000 personas.

⁴⁵ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". [consulta: 02.10.2016] Recuperado en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial&preview=on>

⁴⁶ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 33.

⁴⁷ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

De esta manera, la población del Sahel continúa creciendo a un ritmo cercano al 3% anual e incluso 4% en el caso de Níger⁴⁸. Si los países del Sahel continúan a este ritmo, la población terminará duplicándose en los próximos 22 años⁴⁹. El Sahel es por lo tanto un pulmón demográfico para el mundo que ejerce una gran presión sobre los países situados al norte de la región, el Magreb y Europa, pudiendo afectar a su estabilidad.

Es interesante observar como en el caso de países del Magreb, tales como Argelia y Túnez, en 2014 nacieron entre 20 y 25 niños menos por cada 1.000 personas comparando con el Chad (figura 1). Evidentemente, si se compara con Níger, las diferencias aumentan considerablemente. Durante los últimos años, Mauritania destaca como el país del Sahel con menor tasa de natalidad y al mismo tiempo, Níger y Senegal se presentan como los países cuya tasa de natalidad apenas disminuye (figura 1).

En cuanto a la comparación entre el Sahel y el Magreb, la tasa de natalidad de Argelia y Túnez ha aumentado desde el año 2005 (figura 1). La tendencia de estos dos países es por lo tanto contraria a la de los países del Sahel. Demuestra como los países, si bien fronterizos, tienen distintas necesidades y por lo tanto deben aplicar políticas públicas diferentes y adaptadas a cada caso.

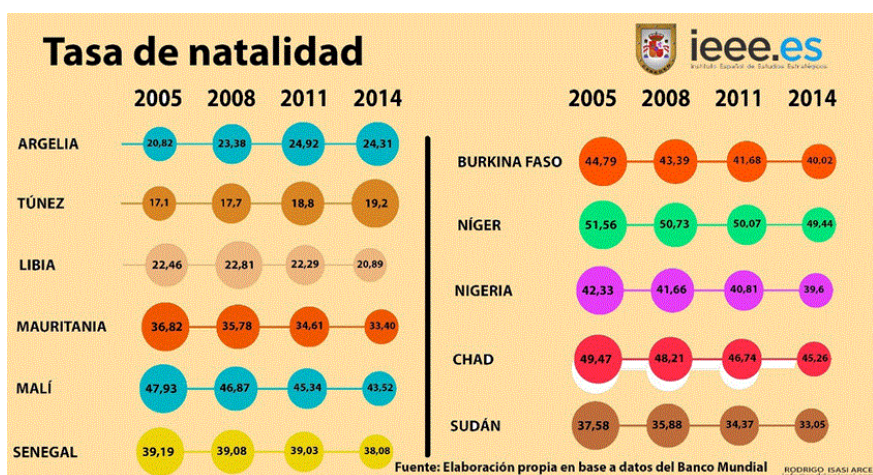


Figura 1. Tasa de natalidad.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Además, debe tenerse en cuenta que la población en el Sahel es de media mucho más joven y su esperanza de vida es menor⁵⁰. En general la esperanza de vida apenas supera los 60 años de edad, llegando incluso a ser menor

⁴⁸ Ibid.

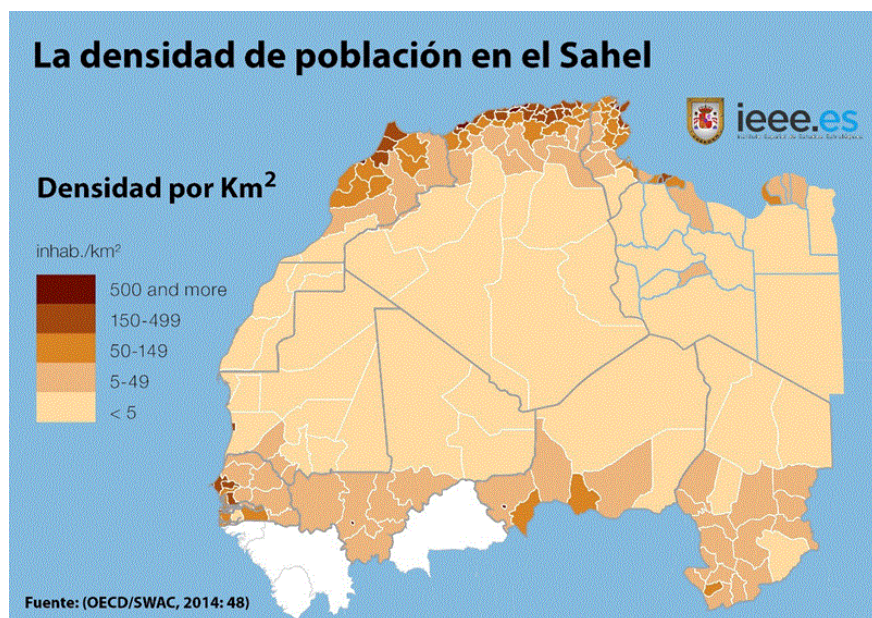
⁴⁹ Ballesteros Martín, M. A. (2016). *Análisis geopolítico de la región*. Op. cit.

⁵⁰ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

de 52 años en el caso del Chad. Al mismo tiempo, entre un 40% y un 50% de la población de los países del Sahel es menor de 14 años y la mitad de la población son mujeres⁵¹.

La densidad de población

En cuanto a la relación entre el factor demográfico y la geografía del Sahel cabe mencionar que las extensas dimensiones de Malí (1.240.000 km²), Mauritania (1.030.631 km²), Níger (1.267.000 km²) y Chad (1.284.000 km²) contrastan con la población que habita en cada territorio. En Malí viven 17 millones de habitantes, en Mauritania 3,5 millones, en Níger 17,5 millones y en Chad 10,8 millones. De esta manera, la densidad de población es extremadamente baja en la mayor parte del territorio desértico (Mapa 2)⁵². De esta manera, si bien el Sahel cuenta con 67 millones de habitantes, el 66,6% de ellos vive en un hábitat rural.



Mapa 3. La densidad de población en el Sahel.
Fuente: OECD/SWAC (2014). An Atlas of the Sahara-Sahel, Op. cit., pág. 48.

Todos los países tienen, en general, más de un millón de km² lo que acentúa la existencia de territorios poco poblados. Esta baja densidad de población y su desigual reparto de población se deben, en primer lugar, a la dureza de la

⁵¹ Ibid.

⁵² Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., pág. 74.

geografía del Sahel que se enfrenta además al constante avance del desierto dificultando la supervivencia de las poblaciones.

Los movimientos de población

Las poblaciones migran por diversas razones afectando en mayor o en menor medida a distintas regiones de mundo. El Sahel destaca como una región en la que se cruzan distintas rutas de migrantes legales e ilegales tanto dentro de un mismo país como entre países de la región como hacia otros países y regiones. Además, a los migrantes legales e ilegales se suman aquellas personas que han huido en busca de asilo o protección y se les ha concedido: los refugiados o desplazados internos.

Los desplazados por conflictos o violencia

Los desplazados internos y los refugiados pueden ser, en primer lugar, consecuencia de los conflictos. El ACNUR revela en sus últimos datos que en el año 2015 se registraron 65,3 millones de desplazados forzados en todo el mundo, batiendo todos los récords de los años anteriores⁵³.

De entre ellos, y según el *Internal Displacement Monitoring Center* a 31 de diciembre de 2015 había 40,8 millones de desplazados internos por conflicto o violencia en el mundo. Geográficamente, 153.000 desplazados internos se encontraban en Níger, 107.000 en el Chad y 50.000 en Malí⁵⁴.

De acuerdo con los últimos datos del ACNUR publicados en junio de 2016, Etiopía, Kenia, la República Democrática del Congo, Uganda y el Chad están entre los 10 países del mundo que más refugiados acogieron entre 2014 y 2015. Por otro lado, es notable que durante el año 2015 Eritrea emitiera 35.500 nuevos desplazados forzados, Somalia 13.700 y Sudán 10.900, estando estos países entre los 10 países que más refugiados producen⁵⁵.

Los desplazados medioambientales

El cambio climático y los desastres naturales son otras de las principales causas de desplazamiento en el Sahel. Por cambio climático se entiende «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables», tal y como lo define la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

⁵³ UNHCR (2016). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Geneva: UNHCR, pág. 2.

⁵⁴ Internal Displacement Monitoring Center & Norwegian Refugee Council (2016). *Global Report on Internal Displacement*, pág. 30

⁵⁵ UNHCR (2016). *Global Trends...*, Op. cit. 15-16

Climático (CMNUCC) de 1992 en su artículo 1.2⁵⁶. En este caso, como en el caso de los desplazados por conflicto, puede hablarse de migraciones intrarregionales debido al destino y al trayecto que recorren los desplazados.

Es importante tener en cuenta que estas causas de desplazamiento provocan más desplazados que los conflictos y que dicha tendencia va en aumento⁵⁷. En el año 2015 según el IDMC, se registraron 8,6 millones de nuevos desplazados internos debido a las guerras y a la violencia mientras que fueron 19,2 millones las personas que se desplazaron internamente debido a desastres naturales o antropogénicos⁵⁸. De esta manera, el cambio climático y los desastres naturales producen más del doble de desplazados que los conflictos y la violencia.

Migraciones hacia las zonas urbanas

Finalmente, el Sahel experimenta otro tipo de desplazamiento: de las zonas rurales hacia las ciudades. Durante las dos últimas décadas, y se espera que hasta el año 2050, África vive una de las tasas de crecimiento urbano más altas, puesto que su población urbana ha crecido al 3,5% cada año⁵⁹.

El factor económico

En cuanto a la economía, los países del Sahel comparten diversas características que los diferencian en gran medida de sus países fronterizos. Si se analiza el PIB per cápita de los países de la región, puede establecerse una clara diferenciación. Los países del Sahel tienen uno de los PIB per cápita más bajos del mundo, siendo el PIB per cápita de Níger el menos elevado de la región pues no alcanza los \$400 (figura 2). Al mismo tiempo, el Sahel tiene frontera con países tales como Argelia cuyo PIB per cápita se sitúa alrededor de los \$4.000, siendo 10 veces más grande que el de Níger⁶⁰.

Si continuamos hacia el norte, comparando el Sahel, el Magreb y Europa, el PIB per cápita en Marruecos en 2015 es de \$2.871,51 mientras que el de su país vecino España es de \$25.831,58 (figura 2). Este es el único lugar del mundo (salvando la diferencia entre las dos Coreas) en donde con tan poca distancia existe una brecha económica tan importante.

Sin embargo, entre los propios países que conforman la región del Sahel existen grandes desigualdades. Cabe citar a este respecto el caso de Mau-

⁵⁶ Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁵⁷ Guterres, A. (2008). Millions Uprooted: Saving Refugees and the Displaced. *Foreign Affairs*, Vol. 87, núm. 5.

⁵⁸ Internal Displacement Monitoring Center & Norwegian Refugee Council (2016). Op. cit.

⁵⁹ IOM (2015). *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Geneva: IOM, p. 3.

⁶⁰ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

ritania cuyo PIB per cápita supera los \$1.300 mientras que Níger, Burkina Faso, Malí y Chad no alcanzan los \$800. Por lo tanto, los países del Sahel, con alguna excepción comparten situación económica.

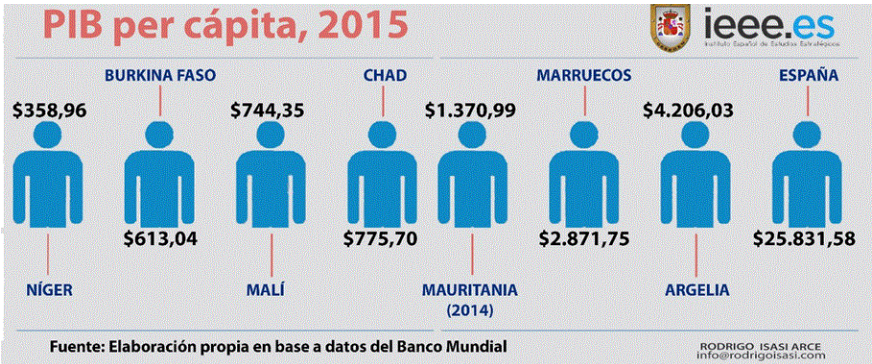


Figura 2. PIB per cápita, 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Si nos fijamos en su evolución en los últimos diez años, puede observarse como, especialmente en el caso de Níger, pero también en el caso de Burkina Faso y del Chad, el PIB per cápita se ha estancado (gráfico 1). Este estancamiento se debe principalmente al crecimiento de la población. Tal y como se ha mencionado anteriormente, el Sahel mantiene una alta tasa de crecimiento de la población por lo que, si bien el PIB crece porcentualmente cada año, su crecimiento se ve limitado por la incesante renovación de la población.

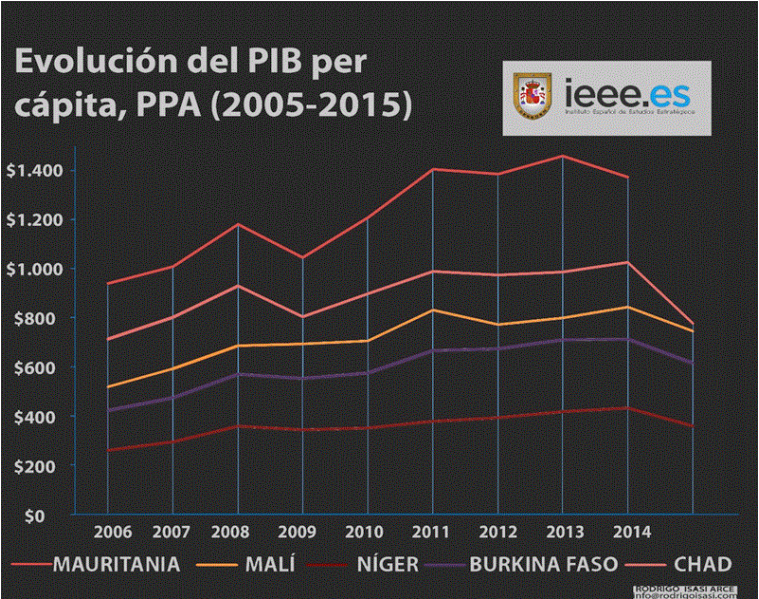


Gráfico 1. Evolución del PIB per cápita, PPA (2005-2015)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Sin embargo, es interesante observar que durante el último año el PIB per cápita de todos los países del Sahel, ya de por sí bajo, disminuye cuantitativamente, sobre todo en el caso de Malí. Es más, el PIB per cápita de todos los países de la región evoluciona siguiendo exactamente el mismo patrón al menos desde el año 2006.

Tal y como se puede observar en los países siguientes (Gráfico 2), la población crece a un ritmo constante, entre el 2,5% y el 4% al año, mientras que el crecimiento del PIB es más inestable. Al mismo tiempo, la población crece a un ritmo levemente más lento a partir del año 2009-2010 en todos los países salvo en Níger. Sin embargo, dicha ralentización es demasiado imperceptible como para tener un impacto en el PIB *per cápita* del país.

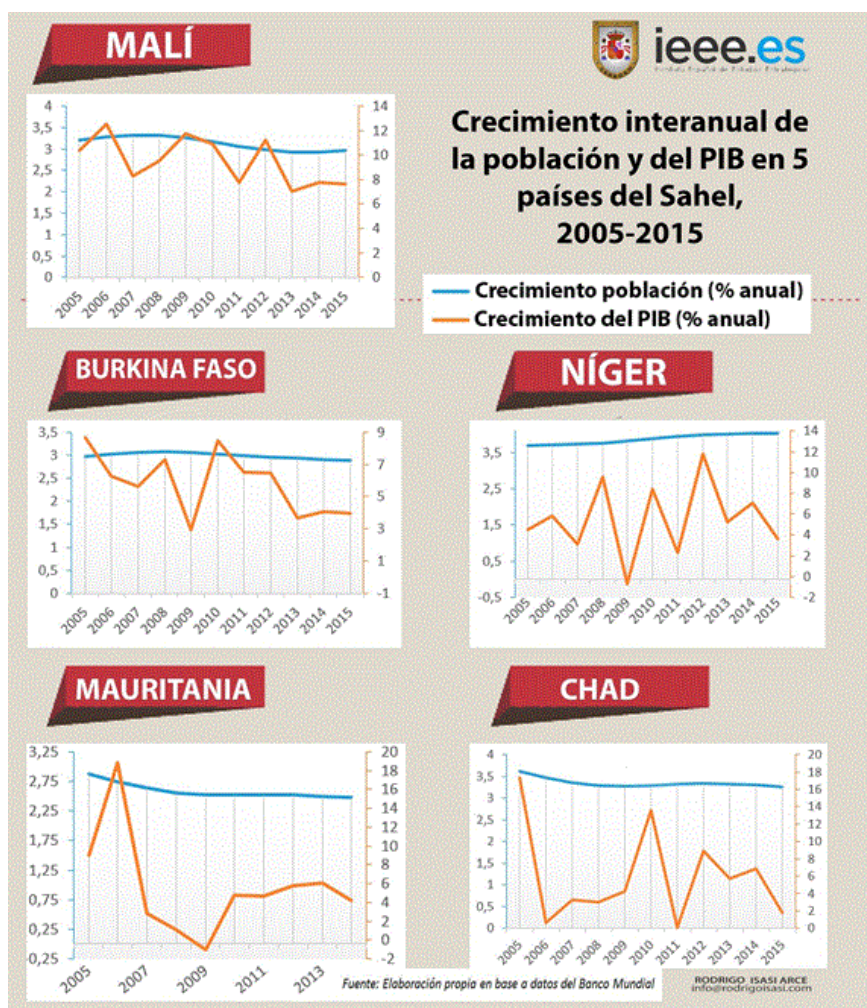
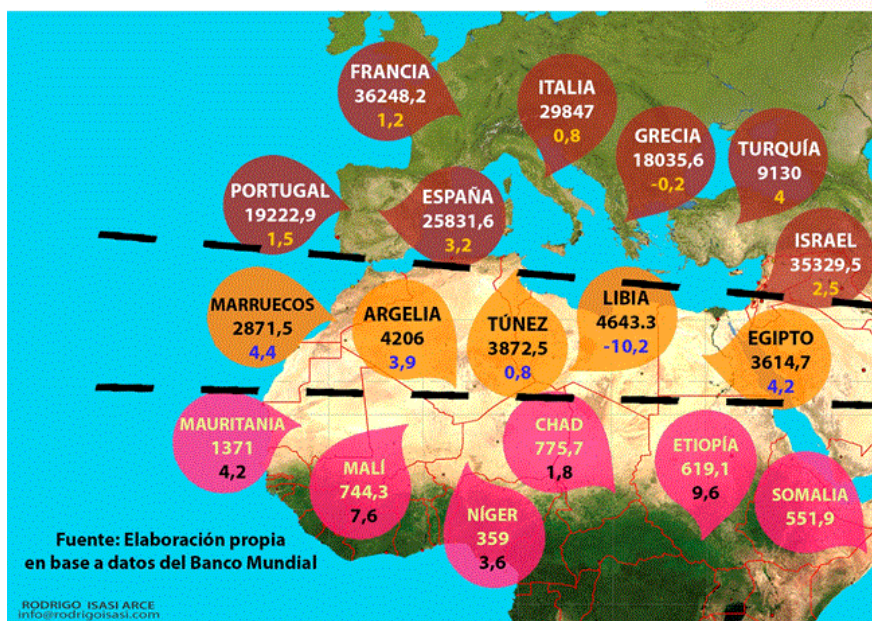


Gráfico 2. Crecimiento interanual de la población y del PIB en 5 países del Sahel, 2005-2015.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Debe notarse que a partir de 2014 para todos los países y a partir de 2013 para Mauritania, el PIB ha crecido más lentamente. Es especialmente preocupante el caso del Chad puesto que si bien su población se mantiene en tasas de crecimiento alrededor del 3,5%, su PIB entre 2014 y 2015 ha crecido menos de un 2% (gráfico 2 y mapa 4). De esta manera, el crecimiento de la economía no es suficiente para subvenir a las necesidades de la población. Para ello, el crecimiento económico debería ser igual o superior al crecimiento de la población. Al mismo tiempo, Malí es el país que mantiene la mejor tasa de crecimiento del PIB puesto que, pese a una disminución, se mantiene en una tasa de 7-8% (mapa 4).

Por otro lado, y al igual que en el caso del factor demográfico, la desigualdad en la distribución de las rentas *per cápita* entre las regiones del Sahel, del Magreb y de Europa, produce grandes presiones del sur hacia el norte (mapa 4). En particular, la diferencia entre el PIB *per cápita* de Argelia y el de Níger ilustra a la perfección esta situación.

Renta per cápita y crecimiento (%) en 2015



Mapa 4. Renta per cápita y crecimiento (%) en 2015.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Retomando la idea de la ralentización de las economías del Sahel, esta es una pauta compartida, en general, por los países menos desarrollados del mundo. No se trata de una característica única de la región sino que esta ralentización del crecimiento refleja una disminución de los precios de las

materias primas unas condiciones financieras externas más estrictas, cuellos de botella estructurales y la desaceleración y re-equilibrio de China⁶¹.

En particular, tal y como recuerda el FMI, el debilitamiento del crecimiento de los países en desarrollo está subordinado a distintas eventualidades. Entre ellas cabe destacar la continua bajada de los precios de petróleo, puesto que muchos países no cuentan con margen de protección suficiente, y los shocks provocados por conflictos geopolíticos, desavenencia política, terrorismo o epidemias. Ambos supuestos son especialmente relevantes para la zona del Sahel⁶².

El factor social

Características socioeconómicas generales de la región

En el año 2015, todos los países que conforman la región del Sahel, desde Mauritania hasta Somalia pasando por Burkina Faso, Malí, Níger, Chad, Sudán, Sudán del Sur, Djibouti, Eritrea y Etiopía, han sido considerados una vez más como países menos desarrollados.⁶³ Cuarenta y ocho países del mundo forman parte de esta clasificación, actualizada por última vez en marzo del año 2015. Para establecer dicha lista, se tienen en cuenta distintos criterios tales como los ingresos per cápita de la población, pero también indicadores de desarrollo humano que tienen en cuenta la nutrición, salud y educación, y un último criterio relacionado con la vulnerabilidad económica del país⁶⁴.

De acuerdo con el Índice de Fragilidad de los Estados de 2016 elaborado por el *Fund for Peace*, los Estados del Sahel se encuentran entre los 45 países considerados más frágiles del mundo. Sin embargo, lo más preocupante es el hecho de que Malí, Senegal, Mauritania, Níger y Nigeria han visto aumentar considerablemente su fragilidad entre 2007 y 2016, haciéndoles más vulnerables a todo tipo de adversidades y amenazas⁶⁵. En este mismo sentido se expresa el Informe del UNODC al considerar a nueve países del África occidental (Níger, Malí, Sierra Leona, Liberia, Mauritania, Guinea-Bissau, Costa de Marfil y Benín) entre los 25 países del mundo con mayores riesgos de inestabilidad⁶⁶.

Por otro lado, relacionando el concepto de desarrollo con la región del Sahel, el PNUD elabora periódicamente un Indicador sobre el Desarrollo Humano, el

⁶¹ FMI (2016). *Perspectivas de la Economía Mundial: crecimiento demasiado lento por demasiado tiempo*. Washington: IMF; UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015. Transforming Rural Economies*. UNCTAD/LDC/2015

⁶² FMI (2016). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Op. cit.

⁶³ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ The Fund For Peace (2016). *Fragile States Index 2016*, Washington: The Fund For Peace.

⁶⁶ UNODC (2010). *Informe Mundial sobre las Drogas 2010. Informe de impacto drogas*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

IDH, mediante el cual se clasifica a los países en función de varios criterios: la esperanza de vida, vivir una vida saludable, el nivel educativo y los ingresos per cápita. De acuerdo con este índice prácticamente todos los países del África subsahariana son considerados países con desarrollo humano bajo.

Además, cabe mencionar que, según los últimos datos del año 2014, Níger es el último país de la lista si bien su IDH mejora entre 1990 y 2014 pasando de 0,214 a 0,348. Países como el Chad y Burkina Faso no se encuentran lejos puesto que se encuentran en la posición 185 y 183 respectivamente, de los 188 países. Sin embargo, ambos ven su IDH mejorar. En este sentido, cabe citar el caso de Malí puesto que entre 1990 y 2014 su IDH mejora considerablemente pasando de 0,233 a 0,419. Finalmente, de los cinco países mencionados Mauritania es el que mantiene la mejor posición en 2014 con un IDH de 0,506. Sin embargo, Argelia, país fronterizo, mantiene un IDH de 0,736 considerado como desarrollo humano alto.

La diversidad de culturas, etnias y religiones

El Sahel es un cruce de tribus, culturas y religiones. Las fronteras fueron impuestas ulteriormente sin tener en cuenta las diversidades étnicas por lo que cada país acoge en su territorio etnias árabes, bereberes y pueblos negros del África subsahariana. Esta diversidad se evidencia claramente en la composición de la población en Mauritania. El 40% de su población está compuesto por haratines, descendientes de esclavos y ex esclavos de origen africano que fueron esclavizados por los pueblos árabes y que por lo tanto hablan árabe. El 30% de su población lo forman descendientes de árabes y bereberes, conocidos como bidhan, y el último 30% lo componen africanos negros no arabo-parlantes de diversos grupos étnicos⁶⁷.

Si bien en algunos países destacan unos grupos étnicos mayoritarios, como los mossi en Burkina Faso (52,5% de la población), los bambara en Malí (34,1%) y los haussa en Níger (53,1%), el resto de la población la componen diversos grupos étnicos cuyo porcentaje de población es habitualmente inferior al 8%⁶⁸. Dicha relación es muy evidente en el caso del Chad cuya población se compone por una gran multitud de grupos étnicos sin que ninguno supere el 30% de la población.

Resulta especialmente interesante el estudio de la población tuareg debido a los conflictos ocurridos esencialmente en Malí. Este grupo étnico se vio dividido cuando se crearon los Estados-nación y las fronteras internacionales. Por lo tanto, actualmente los Tuareg viven dispersos en el Sahel. En Níger, los tuaregs representan entre el 8% y el 10% de la población mientras que en Malí representan entre el 6% y el 10% de la población maliense⁶⁹. Al mismo

⁶⁷ Central Intelligence Agency, CIA (2013). *The World Factbook 2013-14*. Washington, DC: CIA

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ IISS (2016b). *The Military Balance 2016. The annual assessment off global military capabilities and defense economics*.

tiempo, este pueblo también se encuentra presente en Burkina Faso aunque representa menos de un 2%⁷⁰. Esta diversidad de culturas se refleja en los múltiples idiomas que se hablan en la región y en las diferentes religiones que se practican. En cuanto a la religión, la mayoritaria en todos los países es la religión musulmana, siendo incluso la única en el caso de Mauritania. Si bien en el Chad y en Burkina Faso se considera que la población musulmana supera la media (58,4% y 61,6% respectivamente), este porcentaje alcanza el 80% en el caso de Níger e incluso el 94,8% en el caso de Malí⁷¹. En general, el resto de la población la componen católicos, animistas y protestantes en distintos porcentajes en función del país en cuestión⁷².

Finalmente, esta diversidad de grupos étnicos dificulta el uso de una lengua común nacional. Si bien existen idiomas oficiales, gran parte de la población habla idiomas no oficiales. El francés es el idioma, o uno de los idiomas, oficiales en todos los países. En el caso de Malí, por ejemplo, el país cuenta con 13 idiomas nacionales a parte de su idioma oficial. Mientras, en el Chad, el francés y el árabe son idiomas oficiales y el Sara es predominante en el Sur pero dichos idiomas conviven en el país con otras 120 lenguas y dialectos⁷³.

La situación de la alimentación en el Sahel

De acuerdo con el Banco Mundial, en 2015 la mitad de la población pobre del mundo vive en África al sur del Sahara, lo cual debe ser un motivo de gran preocupación⁷⁴. El PNUD considera que si bien la tasa de pobreza se ha ido reduciendo en los países de la región del Sahel, algunos países, tales como Níger y Burkina Faso tienen porcentajes altos de población viviendo en pobreza severa. En Burkina Faso, en 2010 el 63,8% de su población aún vivía en pobreza severa mientras que en Níger se trataba del 73,5% de la población en 2012⁷⁵. En el caso de Malí, la tasa seguía siendo de 55,9% en 2012. Es notable el caso de Mauritania pues en el año 2011, había logrado alcanzar la tasa de 29,9% consiguiendo un gran descenso respecto de su tasa de 2007 cuando alcanzaba el 42,3%.

El objetivo final es la erradicación de la extrema pobreza y del hambre, aunque se han establecido objetivos más realizables como es la reducción a la mitad de la proporción de personas que padecen hambre como parte de los Objeti-

⁷⁰ Central Intelligence Agency, CIA (2013). *The World Factbook 2013-14*. Op. cit.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Banco Mundial (2015). *Pronósticos del Banco Mundial: Por primera vez la pobreza mundial se situará por debajo del 10%, y persisten grandes obstáculos para ponerle fin a más tardar en 2030* [consulta: 26.09.2016] Recuperado en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>

⁷⁵ UNDP (2015). *Human Development Report 2015. Work for Human Development*. New York: UNDP.

vos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se definió el concepto de seguridad alimentaria: consiste en que todas las personas tengan, en cualquier momento, acceso económico, social y físico a comida suficiente, segura y nutritiva para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias para poder llevar una vida sana y activa⁷⁶. Debe tenerse en cuenta además que el acceso material y económico a la comida está constantemente amenazado por la posibilidad de hambrunas.

En diversas ocasiones se ha tratado de medir correctamente el hambre en el mundo con un único objetivo: reducirlo hasta conseguir incluso eliminarlo. De esta manera, los Estados miembros de Naciones Unidas suscribieron en 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en la que 182 Estados se comprometieron a «erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015»⁷⁷. Además, dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se propuso «reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre para el año 2015»⁷⁸.

En cuanto a los logros de los países en cuestión, debe mencionarse que Malí ha logrado cumplir con ambos objetivos, tanto el de la Cumbre de Roma como el de los ODM, algo que Argelia aún no ha conseguido. Además, Níger y Mauritania han conseguido el objetivo del ODM mientras que el Chad está, de acuerdo con la FAO, muy cerca de conseguirlo⁷⁹. Por lo tanto, dentro de la región se observan distintos niveles de progreso en lo que respecta a la lucha contra el hambre.

Es notable observar que, de acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Mundial, entre 2005 y 2015 los cinco países del Sahel analizados han logrado disminuir alrededor de un 5% su tasa de población con desnutrición⁸⁰. Si bien en Mauritania, Malí y Níger el porcentaje de población con desnutrición es inferior a 10%, en Burkina Faso y en el Chad continúa siendo elevado, un 20,7% y un 34,4% respectivamente⁸¹.

El acceso a los recursos

Los cinco países que conforman la región analizada comparten la falta de presencia del Estado en ciertas áreas del territorio. En este sentido, existe una gran diferencia entre el acceso a recursos en las zonas urbanas respecto

⁷⁶ Lifland, A. (2012). Starvation in the Sahel: Food Security in Africa, *Harvard International Review*, 34(1).

⁷⁷ FAO (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma: FAO, pág. 4

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, pág. 13

⁸⁰ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

⁸¹ Organización Mundial de la Salud (OMS). "Global Health Observatory (GHO) data". [consulta: 02.10.2016] Recuperado en: <http://www.who.int/gho/en/>

a las zonas rurales. De acuerdo con el informe de la UNCTAD⁸², la población rural de los países menos adelantados tiene el doble de probabilidades que los habitantes en zonas urbanas de los mismos países de no tener acceso a electricidad y una probabilidad cuatro veces mayor de no tener acceso a un agua saludable.

Si bien es cierto que se está produciendo un éxodo masivo hacia las grandes ciudades, debe tenerse en cuenta que la mayoría de la población (salvo en Mauritania) continúa viviendo en áreas rurales. La población rural en Burkina Faso corresponde al 70,1% de la población total del país, en el Chad es el 77,5%, en Malí es el 60,1% y en Níger el 81,3% mientras que en Mauritania se trata del 40,1% de la población⁸³.

Sin embargo, al mismo tiempo las áreas rurales, pese a ser aquellas donde vive la mayoría de la población, reciben proporcionalmente menos ayudas y servicios. En este sentido, las diferencias en el acceso a servicios tales como la electricidad o el agua saludable son significativas, sobre todo en el caso de la electricidad. Si cogemos el ejemplo de Burkina Faso, el 48,5% de la población urbana tiene acceso a electricidad mientras que únicamente un 1,4% de la población rural, puede disfrutar de este servicio (Gráfico 3). La diferencia es aún más pronunciada si tenemos en cuenta que la población rural de Burkina Faso representa el 70% de la población del país.

Puede observarse también una diferencia con Argelia, puesto que en 2012, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, el 100% de la población, tanto urbana como rural, tiene acceso a electricidad⁸⁴.



Gráfico 3. Acceso a la electricidad por sector de población en 2012. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

⁸² UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

⁸³ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

⁸⁴ Ibíd.

Las instalaciones sanitarias

En cuanto al acceso a instalaciones sanitarias, en general ni la mitad de la población tiene acceso a ellas. En 2015, el país del Sahel cuya población tiene un mayor acceso a instalaciones sanitarias es Mauritania con un 40% (Gráfico 4). Además, Mauritania ha conseguido que entre 2005 y 2015 un 10,5% más de la población acceda a dichas instalaciones siendo el país que más ve aumentar su porcentaje incluso en comparación con Argelia⁸⁵.

Sin embargo, el dato más preocupante continúa siendo la diferencia entre el porcentaje de población que tiene acceso a dichas instalaciones en el sector rural respecto del sector urbano. En países tales como Burkina Faso, Níger o el Chad donde la población rural supera el 70% menos de un 7% de dicha población tiene acceso a un servicio tan básico como son instalaciones sanitarias que permitirían reducir enfermedades. En este sentido, el mismo informe de la UNCTAD citado anteriormente⁸⁶, sostiene que la población rural de los países menos adelantados tiene 50% más de probabilidades que los habitantes en zonas urbanas de no tener acceso a servicios de saneamiento.

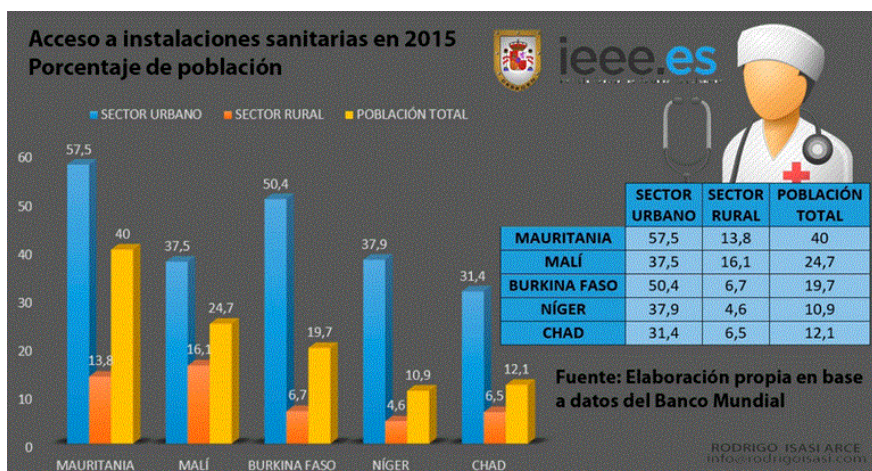


Gráfico 4. Acceso a instalaciones sanitarias en 2015, porcentaje de población.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

El acceso a unas instalaciones sanitarias básicas, al agua potable y a poder tener una higiene básica (WASH, en sus siglas en inglés "Water, Sanitation and Hygiene") es un derecho del que deberían beneficiarse todos los individuos del mundo. Se trata de cumplir con las necesidades básicas de supervivencia. Esto es así puesto que un acceso no seguro a cualquiera de ellos

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

continúa provocando un gran número de muertes en ciertas regiones del mundo. Entre ellas se encuentra, inevitablemente, el Sahel.

De esta manera, la OMS elabora un índice en el que calcula la tasa de mortalidad por causas relacionadas con la falta, o acceso no seguro, al agua potable, a instalaciones sanitarias y a una higiene segura. Se trata de un indicador que muestra la gravedad de la situación en la que viven miles de personas. El no poder acceder a servicios tan básicos como agua y jabón o unos retretes provocan enfermedades que en muchos casos acaban con la muerte de la persona.

Es especialmente relevante el hecho de que en el Chad en 2012, de 100.000 personas, 92,8 mueren por alguna de estas causas, mientras que en Níger se trata del 69,2 y en Malí del 61,1. Por otro lado, Burkina Faso y Mauritania se encuentran en la media de la región teniendo cada uno de los países una tasa de 40,9 y de 28,9 respectivamente. En este sentido, los países fronterizos mantienen una tasa cercana a la de Mauritania puesto que en Senegal se trata del 25,4 por cada 100.000 habitantes y en Sudán del 34,6. La tasa del Chad tan solo es superada por Somalia, con un 98,8. Además, si se tienen en cuenta los países vecinos del norte, tales como Argelia, la tasa es de 2,4 por cada 100.000 personas.

En cuanto al sector de la salud, el número de médicos por cada 1.000 habitantes continúa siendo extremadamente bajo. De los cinco países, Mauritania es el país que tiene la mejor tasa puesto que en el año 2010, último año para el cual el Banco Mundial ofrece datos, Mauritania cuenta con 0,13 médicos por cada 1.000 habitantes. Por otro lado, Malí tiene una tasa de 0,083 mientras que en Burkina Faso es de 0,047 y en Níger de 0,019⁸⁷.

Las epidemias

Debido a estas razones, estos países se ven más afectados por las epidemias, las enfermedades y las hambrunas: no tienen suficiente personal sanitario y no cuentan con los medios suficientes para responder rápida y eficazmente en caso de enfermedades. Además, se une el hecho de que no tienen acceso a agua potable ni a electricidad lo cual facilita que se propaguen las enfermedades. Por lo tanto, las epidemias se vuelven endémicas prácticamente siempre.

En el caso de la malaria o el paludismo, África es el continente más castigado. La enfermedad es endémica en más de 106 países⁸⁸. A este respecto cabe recordar que de entre los niños menores de 5 años enfermos con fiebre tan solo el 22,5% de ellos recibió medicamentos en Malí en el año 2013, mientras que fue el 19,2% en Níger en 2012 y el 19,7% en Mauritania en

⁸⁷ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

⁸⁸ Salazar de la Guerra, A. M. (2013). Introducción, Op. cit., pág. 10

2011⁸⁹. Es notable observar que desde el año 2000, primer año en que se tiene datos, el porcentaje de niños que reciben medicamentos ha disminuido, pese a lo que cabría esperar. Es decir, independientemente del número total de niños enfermos, el porcentaje de niños que reciben medicamentos ha caído en Níger, Mauritania y Malí, y se ha mantenido estable (alrededor del 50%) en Burkina Faso.

En el caso del cólera, la enfermedad afecta en distintas proporciones a los países de la región. Además, no existe ningún tipo de relación entre el número de personas afectadas durante un año y el número de personas afectadas al año siguiente. En este sentido, el Chad y Níger son los dos países de los cinco estudiados que más casos de cólera han presentado en 2011 y 2014 respectivamente. Sin embargo, en los últimos años tan solo han muerto de la enfermedad entre un 1% y un 8% de los enfermos, lo cual refleja un gran avance respecto de los años 70 y 80 cuando llegaron a morir entre el 25% y el 50% de las personas que caían enfermas de cólera⁹⁰.

La educación

También hay que mencionar la educación como tema de especial preocupación en el Sahel. En comparación con el nivel educativo en el conjunto del continente africano conviene mencionar que si bien se han producido avances en cuanto al aumento de la tasa de alumnos que completan su educación primaria, se ha observado un claro retroceso en algunos países entre los que se encuentran Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Eritrea, Malí, Níger y Chad. Las razones que según el PNUD explican dicho empeoramiento pueden ser de distinto índole tanto debido a los conflictos como a la inestabilidad política⁹¹.

Deben distinguirse distintas amenazas que contribuyen a las perpetraciones de las desigualdades en relación con la educación. En primer lugar, los niños y las niñas no tienen las mismas posibilidades de asistir al colegio debido a la alta discriminación por razón de género que existe en el Sahel. Además, a dicha exclusión debe añadirse las diferencias entre la posibilidad de acceso a la educación en las zonas rurales respecto de las urbanas.

En segundo lugar, la calidad de la educación recibida también debe tenerse en cuenta. Se trata de una de las grandes lagunas del Sahel. En Níger, por ejemplo, tan solo 13,1% de los profesores de educación secundaria habían recibido una formación mínima para ejercer como profesor⁹².

⁸⁹ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

⁹⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS). "Global Health Observatory (GHO) data". Op. cit.

⁹¹ PNUD (2016). *Rapport sur le développement humain en Afrique 2016: Accélérer les progrès en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes en Afrique*. Nueva York: PNUD, pág. 50.

⁹² Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

De esta manera, debido a las limitaciones en el acceso a la educación se llegan porcentajes de alfabetismo, muy bajos y desiguales. En el caso de Níger, mientras en 2012 tan solo un 34,5% de los hombres jóvenes entre 15 y 24 años sabían leer y escribir, ese mismo año, el porcentaje se reducía al 15,1% de las mujeres con la misma edad⁹³. Si el porcentaje de alfabetismo en Níger es ya de por sí extremadamente reducido, incluso comparando con los demás países del Sahel, la desproporción entre hombres y mujeres es de las más elevadas.

Además, esta tendencia no parece mejorar puesto que en el año 2014, del total de niñas en edad de ir a la escuela primaria, el 40% de ellas en Malí y el 43,3% en Níger no asistieron al colegio. Es decir, tan solo un 60% de las niñas que deberían ir a primaria acuden al colegio, dejando por lo tanto entender que el resto o trabajan, o ayudan en casa o terminan en alguna banda callejera. Evidentemente, en el caso de los niños con la misma edad el porcentaje de los que no asisten al colegio continúa siendo alto pero siempre inferior al porcentaje de no asistencia correspondiente a las niñas: tanto en Malí como en Níger los porcentajes apenas superan el 33% en 2014⁹⁴.

Sin embargo, aún teniendo en cuenta este bajo rendimiento escolar y alfabetismo de la población persisten grandes desigualdades entre la calidad de la educación (falta de profesores formados) en las zonas urbanas respecto de las zonas rurales, además de las desigualdades tanto de género como étnicas. Se les deniega la igualdad de oportunidades, favoreciendo su frustración y exclusión de la sociedad desde una edad temprana. En todos los países de la región las niñas asisten menos al colegio que los niños, promoviendo la desigualdad en el acceso a un futuro trabajo. En Mauritania por ejemplo, prevalecen las castas, marcando inmensas brechas de desarrollo entre distintas etnias⁹⁵. En el caso de Níger, sobresalen las diferencias en el acceso a la educación entre el norte y el sur, acentuada además por Boko Haram y la lucha militar contra el terrorismo que amenaza la escolaridad de decenas de niños en las regiones fronterizas con Nigeria⁹⁶.

Las desigualdades entre mujeres y hombres se repiten a lo largo de los cursos escolares y universitarios, mientras que el porcentaje de niños y jóvenes que se inscriben disminuye de año en año. Se llega por lo tanto a los años de educación secundaria con un 70,4% de los jóvenes nigerinos en edad escolar que no asisten al colegio, mientras que el porcentaje roza el 47% en Malí y Burkina Faso⁹⁷.

⁹³ Ibíd.

⁹⁴ Ibíd.

⁹⁵ Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Mauritania Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

⁹⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Niger Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

⁹⁷ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

La seguridad en el Sahel

En cuanto a la seguridad en los países del Sahel, sus capacidades varían tanto en cantidad como en calidad. En cuanto a la calidad del equipamiento, es recurrente en todos los países la falta de fondos y de recursos de las Fuerzas Armadas con la consiguiente falta de medios necesarios para hacer frente a programas nacionales y regionales de seguridad⁹⁸.

Además, a ello se une una evidente falta de personal militar y policial en el terreno. Salvo en el caso del Chad, ninguno de los demás países del Sahel parece viable en términos de seguridad (Figura 3). Puede mencionarse el caso de Burkina Faso que cuenta con más militares que Malí o Níger con una extensión cuatro o cinco veces menor. Ni Malí, ni Níger, ni Mauritania cuentan con suficientes efectivos respecto del territorio que deben proteger. Esto demuestra que los países de la región tienen estructuras de seguridad muy débiles.

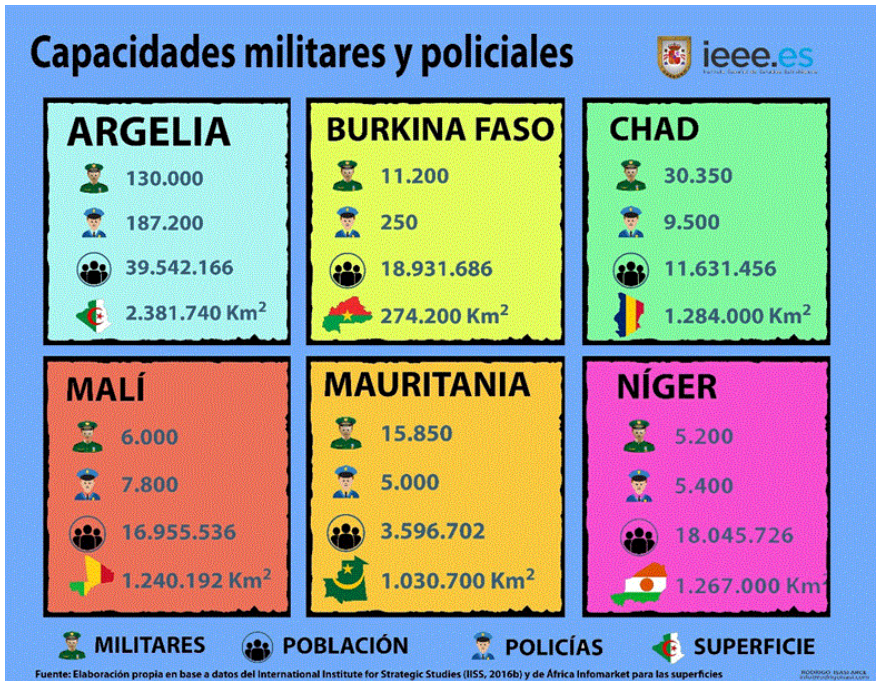


Figura 3. Capacidades militares y policiales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del International Institute for Strategic Studies y de África Infomarket para las superficies.

⁹⁸ IISS (2016b). *The Military Balance 2016*. Op. cit., págs. 432 y 459.

Riesgos y amenazas

Cada región debe enfrentarse a sus propios riesgos y amenazas los cuales difieren según el lugar del mundo en el que nos situemos. De entre los siete desafíos que menciona el PNUD, la zona del Sahel tiene como principales amenazas a su seguridad humana los cambios medioambientales, las diferencias en el acceso a ciertos recursos, la pobreza extrema y una desafección política creciente⁹⁹. Además, la seguridad de la región, tanto nacional como humana, se ve constantemente comprometida por los conflictos, el contrabando y el terrorismo. Todos los desafíos a la seguridad humana constituyen en sí mismos obstáculos al desarrollo humano de la población del Sahel. Los países del Sahel deben poner en marcha mecanismos de protección ante los riesgos y de defensa frente a las amenazas.

Tal y como defiende la Estrategia de Seguridad Nacional de España, la inestabilidad política y la falta de posibilidades económicas para parte de la población del Sahel repercuten directamente en la seguridad de la región pudiendo a su vez afectar a la seguridad de España y de Europa¹⁰⁰.

Si nos basamos en los datos publicados por la FAO en 2012, más de 16 millones de personas del Sahel viven en riesgo amenazados por una combinación entre sequías, altos precios de los alimentos, desplazados, pobreza crónica y crisis alimentaria¹⁰¹. De entre ellos se encuentran el 35% de la población de Nigeria, el 20% de la población de Malí, el 10% de la de Burkina Faso y el 28% de la del Chad¹⁰². Además, dicha situación se ha visto agravada por causas globales tales como el cambio climático, que afecta especialmente a la región del Sahel, y la crisis mundial que ha provocado, entre otras consecuencias, una disminución de las remesas.

Puede afirmarse sin lugar a dudas que cada país de la región del Sahel vive un complejo y peligroso mix de pobreza, falta de gobernanza, sistemas poco democráticos y grupos armados que han ganado poder en ciertos territorios¹⁰³. Muchas de estas amenazas son interdependientes siendo causas y/o consecuencias a la vez de otras amenazas que hacen del Sahel una zona especialmente inestable cuyo desarrollo y seguridad pueden parecer inalcanzables.

Siguiendo la literatura sobre paz, seguridad y desarrollo, se han identificado distintos factores socioeconómicos que afectan a la estabilidad del país y explican la aparición de conflictos. Sanahuja menciona «la pobreza,

⁹⁹ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 21.

¹⁰⁰ Gobierno de España (2013), Op. cit. pág. 14.

¹⁰¹ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 22.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 22-23.

¹⁰³ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., págs. 3-4.

la desigualdad y la exclusión social como factores causales o que explican su naturaleza y evolución y que afectan a sus posibilidades de resolución para lograr una paz duradera»¹⁰⁴. En este apartado se trata tanto la pobreza como la desigualdad pero se añaden retos especialmente relevantes para la seguridad y desarrollo de la región del Sahel como son los movimientos migratorios, la estabilidad política y la demografía, entre otros. Todos ellos son factores que, de una manera u otra, afectan a la estabilidad de la región y cuyo desarrollo y mejora supondría una disminución de las amenazas recogidas y detalladas anteriormente.

Los riesgos poblacionales

La población es un factor clave a tener en cuenta. Tal y como se ha analizado en el epígrafe anterior, la población del Sahel tiene determinadas características que a menudo la convierten en un importante factor de riesgo. Es más, combinada con elementos socioeconómicos emergen problemas estructurales que debilitan la ya de por sí fragilidad de los Estados y fomentan su vulnerabilidad.

El crecimiento de la población

Tal y como se ha observado, la tasa de natalidad ha tendido a disminuir, pero sigue siendo muy elevada respecto a los países del Magreb y de Europa por lo que el crecimiento económico de los países de la región puede llegar a ser insuficiente. En este sentido, al ser el crecimiento de su población alrededor de cinco veces más alto que el de la UE, su crecimiento económico debería ser proporcionalmente mayor para cubrir las necesidades de su población. Dichos factores poblacionales son esenciales pues pueden frenar el crecimiento económico del país en cuestión a la vez que fomentar cierta inestabilidad y diversos movimientos migratorios.

Además, teniendo en cuenta que más de la mitad de su población es menor de 18 años, y por lo tanto en edad de estar escolarizados, supone un mayor gasto en educación por parte del Estado. En este sentido, una mayor tasa de natalidad supone que hay que ser capaz de responder con comida, trabajo, educación y sanidad para toda la población. El crecimiento demográfico, entre otros, continúa ejerciendo presión en el uso de las tierras, del agua, y en la capacidad de los Estados de generar nuevos puestos de trabajo¹⁰⁵.

De acuerdo con los datos de 2015, Níger es el país del mundo cuya población tiene la edad media más baja: 15,2 años. Le siguen de cerca Malí cuya edad media son 16,1 años y en Burkina Faso y el Chad apenas superan los 17

¹⁰⁴ Sanahuja, J. A. (2013). La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos. *Cuadernos de estrategia*, no 159.

¹⁰⁵ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 40.

años de edad media¹⁰⁶. Mauritania se desmarca de la media regional pues la edad media de su población supera los 20 años. Aún así, se trata de una edad media muy baja puesto que en Argelia la edad media es de 27,8 años mientras que en España ya alcanza los 42 años. Implica que más de la mitad de su población debería estar asistiendo al colegio, al instituto o a la universidad. Sin embargo, muchos niños con edades entre los 5 años y los 14 años trabajan, en vez de asistir al colegio. Se estima que un 48% de los niños del Chad entre estas edades trabajan, mientras que en Níger es un 43%, un 38% en Burkina Faso y un 36% en Malí. Una vez más, Mauritania parece separarse del grupo puesto que el empleo infantil afecta a un 16% de los niños entre 5 y 14 años¹⁰⁷.

En relación con la alimentación, y de acuerdo con el informe de 2015 de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sobre la inseguridad alimentaria, en África occidental la tasa de personas subalimentadas se ha reducido en un 24,5% desde 1990-92. Se prevé incluso que dicha tasa no supere el 10% en 2014-2016. Sin embargo, pese a ser un gran logro para la región, el rápido crecimiento demográfico, la sequía en el Sahel y el aumento del precio de los alimentos son factores que frenan los resultados positivos respecto de la disminución del hambre¹⁰⁸.

Debe tenerse en cuenta además que si bien el hambre es una amenaza a la seguridad humana, existen otros factores, tales como los conflictos o el desplazamiento de refugiados, que amenazan los progresos que puedan realizar los países en su intento de reducir el hambre¹⁰⁹.

Grandes desigualdades

La desigualdad, y sobre todo, la percepción y consciencia de la existencia de dicha desigualdad, es uno de los principales factores bélicos. Crea inseguridades y fomenta la tensión entre la población, amenazando la estabilidad y los desarrollos que ya se habían conseguido. Es más, en el caso del Sahel la desigualdad es un elemento común en varios ámbitos: tanto en el acceso a los recursos, como en sanidad y en educación se ven claras diferencias.

El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de los ingresos dentro de la población de un país. Si bien los últimos datos son del año 2011, estos revelan una gran desigualdad tanto en Níger como en el Chad. En este sentido, Níger tiene un coeficiente de Gini de 31,45 mientras que en el Chad alcanza el 43,32¹¹⁰. En el caso de Malí, Mauritania y Burkina Faso, los datos más recientes son del año 2008 o 2009 y sus coeficientes también rondan

¹⁰⁶ Central Intelligence Agency, CIA (2013). *The World Factbook 2013-14*. Op. cit.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ FAO (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Op. cit., pág. 11.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, pág. 4.

¹¹⁰ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

entre el 33 y el 39, demostrando una alta inequidad en la distribución de ingresos.

Sin embargo, los ingresos no son el único factor que explica las desigualdades presentes en el Sahel. Existen datos mucho más relevantes sobre el acceso a los recursos, por ejemplo, que demuestran las limitaciones que encuentran algunos sectores de la población para mantener su seguridad y fomentar su desarrollo.

En el caso del acceso a los recursos, las desigualdades son evidentes y subrayan las diferencias entre la población rural, más pobre, y la población urbana. En cuanto al agua, el recurso es fundamental para la supervivencia de la población puesto que es imprescindible para la salud, el cultivo de alimentos, la generación de energía y la protección del medio ambiente. La falta de agua en las inmediaciones limita la asistencia de las niñas más pobres a la escuela, el crecimiento de las industrias y la posibilidad de soportar impactos como inundaciones o sequías¹¹¹.

Es imperativo reducir las desigualdades entre la población urbana y la población rural. Para ello, debe aumentarse la proporción de la población rural con acceso al agua potable y a la electricidad. Si ciertos núcleos de población no tienen acceso a dichos recursos imprescindibles para su supervivencia porque el Estado no cumple su función y no está presente en todo el territorio, otros ocuparán su lugar. Al Estado no le interesa que una de sus funciones principales sea cumplida por otra persona u organización puesto que supone una pérdida de legitimación del Estado. Por lo tanto, si este proceso perdura en el tiempo, el Estado puede perder el control de ciertas partes de su territorio pues la población responderá ante aquellos que les ayudan a sobrevivir y que les proveen sus necesidades más esenciales.

Sin embargo, la desigualdad no se aprecia únicamente en relación con el acceso a recursos: ocurre lo mismo en el sector de la sanidad y de la educación. Así, la pobreza, unida a servicios públicos muy limitados deterioran el apoyo de la población a la estructura estatal¹¹².

Si bien existen otros casos de discriminaciones y desigualdades en los países de la región, las inequidades sanitarias, que tal y como lo define la OMS suponen diferencias en la distribución de los recursos para la salud, son injustas y se podrían reducir con una correcta combinación de políticas gubernamentales¹¹³.

¹¹¹ Banco Mundial (2016a). *Agua: Panorama General*. [consulta: 04.09.2016] Recuperado en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>

¹¹² Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 32.

¹¹³ OMS. *Las inequidades sanitarias y sus causas*. [consulta: 02.10.2016] Recuperado en: http://www.who.int/features/factfiles/health_inequities/facts/es/; Castillejo Pérez, S. (2016), *Seguridad humana en el Sahel: vulnerabilidad, inequidad sanitaria y conflictos armados, el caso de Malí*, Documento de Opinión 32/2016, IEEE, pág. 5.

Adicionalmente, el acceso de la educación es especialmente relevante en relación con las desigualdades entre la población pues determina el futuro y las condiciones de vida de la población. En este sentido, la educación es imprescindible para impulsar el desarrollo del país, reducir la pobreza, mejorar la salud, conseguir la igualdad de género, la paz y la estabilidad¹¹⁴.

Si se tienen en cuenta los datos sobre alfabetismo proporcionados, puede observarse como en las nuevas generaciones se continúa perpetrando el analfabetismo de la población. En este sentido, si consideramos que una persona alfabetizada es aquella mayor de 15 años capaz de leer y escribir, es significativo que tan solo en Mauritania la tasa de alfabetismo supere el 50% de su población mayor de 15 años mientras que en Níger se trata del 19,2% y en los demás países ronda el 35-40%¹¹⁵. De esta manera resulta imposible fomentar la creación de empleo y de industrias por lo que parece imposible reducir la pobreza. Si bien no existen datos suficientes, es evidente que estas tasas de escolaridad varían entre las zonas rurales y las urbanas por el simple hecho de que fuera de las ciudades no existen infraestructuras que puedan garantizar la asistencia al colegio.

Además, las tasas de alfabetismo y el número de años que se asisten al colegio disminuyen gravemente cuando se consideran únicamente a las mujeres. Las niñas asisten menos años al colegio, lo cual se ilustra perfectamente en el caso del Chad puesto que los niños asisten, de media, 9 años al colegio mientras que las niñas tan solo acuden 6 años¹¹⁶. Además, la tasa de alfabetismo de los hombres siempre está por encima de la media nacional mientras que la de las mujeres está muy por debajo.

No pueden seguir perpetrándose las discriminaciones respecto a la población rural y a las mujeres. Es inviable. Si no se eliminan las desigualdades siempre seguirán existiendo motivos para iniciar un conflicto. Las desigualdades crean hostilidades y enfrentamientos. Si además estas ahondan en la exclusión social, económica y política de una parte de la población, se fomenta la creación de grupos criminales. En este sentido, quien no encuentra en el Estado el suministro de sus necesidades más esenciales, tales como el agua, la electricidad, la educación o la sanidad, busca respuestas y soluciones en otros organismos.

Los movimientos migratorios

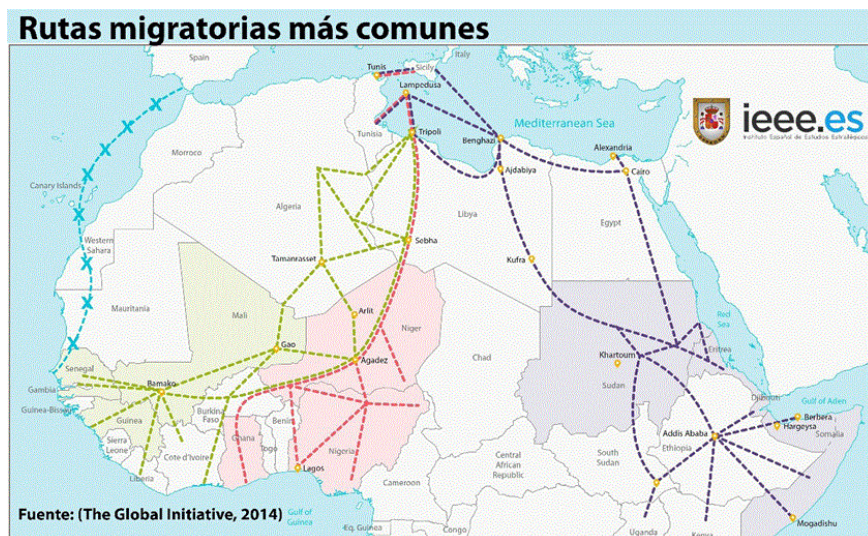
Los movimientos migratorios deben ser considerados como otro de los grandes riesgos de la región. Se producen tanto debido a la desigualdad y a la pobreza en las zonas rurales, como por los conflictos y por el clima de la

¹¹⁴ Banco Mundial. (2016b). *Educación: Panorama General*. [consulta: 04.09.2016] Recuperado en <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>

¹¹⁵ Central Intelligence Agency, CIA (2013). *The World Factbook 2013-14*. Op. cit.

¹¹⁶ *Ibíd.*

región y el cambio climático. Las fuertes lluvias, la desertización así como los conflictos suponen mayores presiones a la preexistente desnutrición y desigualdad, y a la estructura del Estado. Estas son las principales rutas que utilizan (mapa 5):



Mapa 5: Rutas migratorias más comunes

Fuente: The Global Initiative (2014). Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe. Research Report

Tal y como se puede observar, se trata de rutas tanto intra-regionales como hacia el exterior. El movimiento de personas intrarregional viene fomentado por la libre circulación de personas que existe entre los países de la CEDEAO. Los flujos migratorios incluyen a personas que se desplazan por una gran variedad de motivos y objetivos que terminan utilizando las mismas rutas y enfrentándose a los mismos obstáculos a lo largo de su desplazamiento¹¹⁷. Entre los motivos del desplazamiento se unen razones tanto de índole política, como económica, social o cultural, y destacan migrantes, refugiados y desplazados internos. Este alto flujo de personas tan solo facilita el asentamiento de redes de traficantes de personas y de trata de seres humanos.

Por ello es imprescindible que los gobiernos de los Estados afectados encuentren el modo de frenar los movimientos migratorios y asistir adecuadamente a aquellos que inevitablemente han de desplazarse. Se trata por lo tanto de un doble reto. En primer lugar, deben ponerse en marcha políticas que frenen las amenazas a la seguridad humana del país. Las migraciones pueden ser en sí mismas una amenaza; sin embargo, estas se producen siempre por una razón. De esta manera, deben eliminarse las desigualdades, frenar en lo posible las consecuencias del cambio climático y evitar

¹¹⁷ UNHCR (2008). *West Africa as a Migration and Protection Area*.

cualquier tipo de conflicto violento. Respondiendo a los demás retos que plantea la región se podrá reducir y frenar el número de migraciones.

Al mismo tiempo, existen personas que ya han migrado y personas que no tendrán más remedio que desplazarse puesto que existen causas a dichas migraciones que escapan, en parte, al control del ser humano, tal y como las sequías y las lluvias torrenciales. Por lo tanto, se deben poner en marcha políticas públicas razonables con el objetivo de integrarles adecuadamente en la sociedad.

La población desplazada en el Sahel es muy elevada y debe ser un factor a tener en cuenta puesto que afecta considerablemente a la estabilidad económica y social del país. El Estado debe invertir recursos en la asistencia y protección de los refugiados y de la población desplazada. En este sentido, es difícil proteger adecuadamente e integrar completamente a dicha población cuando vive en campamentos o asentamientos sin prácticamente infraestructuras ni acceso a educación, trabajo o sanidad, entre otros. Tal y como se ha mencionado en varias ocasiones, el desarrollo y la seguridad del Sahel deben ser para toda la población incluida la población desplazada puesto que en caso contrario el sistema se vuelve insostenible en el tiempo.

Los desplazados por conflictos o violencia

En cuanto al impacto de los conflictos en los desplazamientos, puede mencionarse el conflicto que estalló en Sudán del Sur en diciembre de 2013. Este ha supuesto el desplazamiento de alrededor de 1,3 millones de personas y el aumento de unos 450.000 refugiados en los países vecinos¹¹⁸. De esta manera, los conflictos internos provocan inseguridades en toda la región puesto que tienen que poder mediar con flujos masivos de personas que huyen desesperadamente de su lugar de origen. Además, el riesgo de hambrunas, lluvias e inundaciones agravan la situación y los retos de los Estados vecinos¹¹⁹.

Al mismo tiempo, el Chad se encuentra permanentemente en contacto con conflictos que ocurren en sus países fronterizos, debiendo hacer frente a masivos flujos de desplazados que huyen de su país de origen¹²⁰. El Chad sufre las consecuencias de la inseguridad existente en países vecinos, pudiendo limitar o ralentizar cualquier intento de mejorar su desarrollo. Se demuestra por lo tanto que es necesaria una visión regional, y no únicamente nacional, para favorecer el desarrollo y la seguridad en el Sahel. Esto se debe a que la mayoría de los desplazados se dirige a los países vecinos por

¹¹⁸ UNHCR (2015). *Global Appeal 2015. Update*. [consulta: 29.09.2016] Recuperado en: <http://www.unhcr.org/ga15/index.xml>, pág. 113

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ *Ibíd.*

razón de la porosidad de las fronteras y de su falta de legitimidad. Se trata, en su mayoría, de migraciones intrarregionales¹²¹.

Los desplazados medioambientales

Por otro lado, pese al interés prestado por ciertos Estados en disminuir los efectos del cambio climático, el desplazamiento forzoso de miles de personas no parece formar parte de dicha preocupación. De todas las Conferencias y Cumbre internacionales que se han ido sucediendo sobre el impacto del cambio climático, siendo la última la Cumbre del Clima de París de noviembre/diciembre 2015, ninguna menciona o presta atención a los desplazamientos. Es necesaria una visión más humana del problema.

Pese a dicho silencio, es notable el avance que ha hecho al Unión Africana respecto de los desplazados medioambientales. Si bien es cierto que en 1969 la OUA aprueba la Convención de Addis Abeba sobre los refugiados, en 2012 la UA da un paso adelante y consolida la primera Convención internacional jurídicamente vinculante para la protección y asistencia de las personas desplazadas internamente. Malí, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Chad han firmado esta Convención de Kampala que contiene medidas para prevenir o evitar el desplazamiento interno y sus consecuencias así como medidas para proteger a las que ya son víctimas¹²². Se trata además de la primera Convención que menciona explícitamente los desastres tanto naturales como provocados por el ser humano como causa objetiva para otorgar el estatuto de refugiado.

El cambio climático y los desastres naturales son una amenaza recurrente en el Sahel. Conscientes de ello y de las consecuencias que supone para miles de personas, los Estados miembros de la UA han firmado una Convención que si bien deja algunos vacíos legales, trata de responder correctamente a dicho desafío. Deben alabarse los esfuerzos legales puestos en marcha. Sin embargo, si a este logro no se le facilitan medios suficientes para realmente ayudar e integrar a los desplazados, la Convención de Kampala se queda en papel mojado. Al igual que ocurre con la lucha contra la corrupción, la aprobación de leyes es el primer paso pero debe ir acompañado de medios materiales para llevarlo a cabo.

Migraciones hacia las zonas urbanas

Dicho desplazamiento se produce por la falta de trabajo en el campo debido a los diversos acontecimientos climáticos, a la falta de recursos, a la pobreza

¹²¹ Charro Baena, P. (2013). África en movimiento: perfil de las migraciones en el África Subsahariana. En: Ministerio de Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035. Monografías 134, pág. 213.

¹²² Dos Santos Soares, A. (2015). *Migrantes Forzados. Contextos y desafíos de "Responsabilidad de Proteger" en el siglo XXI*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Migraciones y Sociedad.

y a la desnutrición. La población cree poder encontrar un futuro mejor y más próspero en las ciudades, pero demasiadas veces el cambio se produce de la pobreza rural a la pobreza urbana. Las ciudades y sus infraestructuras no pueden crecer al mismo ritmo al que llega la población lo que se traduce en el aumento de barrios pobres y marginados donde tampoco tienen acceso a aquello que anhelaban: sanidad, educación, seguridad social y una casa decente¹²³.

Riesgos y amenazas a nivel estatal

La desaparición del Estado

En cierta medida, el Estado desaparece. No provee los servicios básicos que se espera de él ni fomenta la creación de infraestructuras que aseguren un nivel de vida correcto a sus habitantes. La baja densidad de población en muchas zonas de los países del Sahel es un elemento negativo que fomenta esta desaparición. Aquellos habitantes de medios rurales no ven, en cierto sentido, al Estado: no tienen hospitales, ni carreteras, ni colegios, ni acceso a agua saneada.

Esta falta de presencia provoca una gran desafección y una falta de identidad. ¿Quién es el Estado? ¿Qué le deben y qué le hace legítimo a ojos de sus habitantes? No existe una identificación nacional, sino tan solo una identidad cultural, étnica que compite con el limitado intento de construir una identidad nacional. La presencia del Estado en todo el territorio es indispensable pues permite luchar contra la lealtad de los habitantes hacia grupos radicales que son los que, en ocasiones, ocupan el espacio liberado o desatendido por parte del Estado.

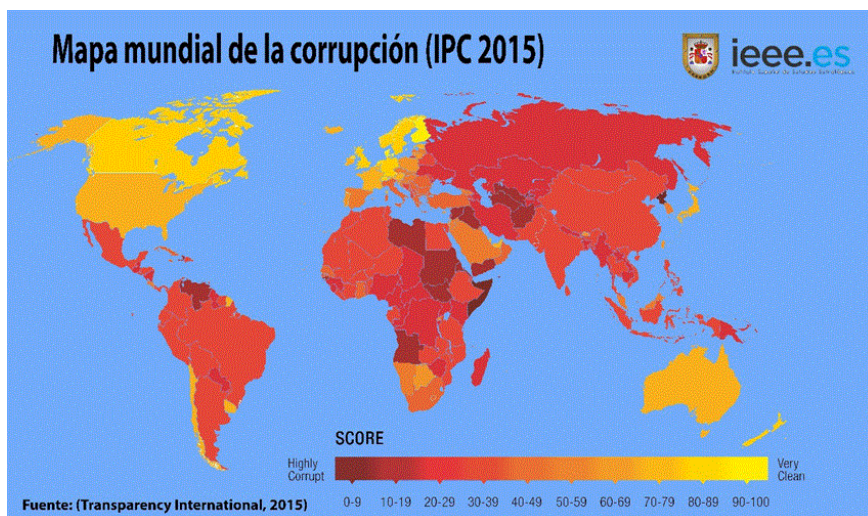
La corrupción

La corrupción existe en prácticamente todas las administraciones y a todos los niveles. Amenaza a la estabilidad política de los países en general puesto que limita las capacidades de actuación del Gobierno a la vez que deteriora la legitimidad de las instituciones. El Estado pierde credibilidad tanto internamente como en sus relaciones exteriores. Por ello debe ser uno de los principales retos que deben perseguir los Estados del Sahel. Si no cuenta con el apoyo de su población esta buscará fiarse de otros organismos o grupos. Por otro lado, la falta de confianza por parte de organismos internacionales u otros Estados limita cualquier tipo de apoyo financiero o logístico a la hora de fomentar el desarrollo y la seguridad en el Sahel.

¹²³ IOM (2015). *World Migration Report 2015*. Op. cit., pág. 3.

La corrupción se mantiene como problema recurrente en el Sahel. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la corrupción afecta a la veracidad y confianza de la población en las instituciones. Demasiadas veces los recursos destinados para el bien común terminan desgraciadamente en manos de unos pocos. Además, la corrupción también afecta a la aplicación de la ley por parte de las autoridades jurídicas, favoreciendo el asentamiento de tráfico ilícitos y crimen organizado. La corrupción es la causa y la consecuencia de muchos de estas actividades ilícitas. De esta manera, la corrupción favorece la aparición y establecimiento de la inseguridad.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado cada año por Transparencia Internacional, los países del Sahel ocupan los puestos finales en la clasificación, es decir, son aquellos donde el Estado es percibido como más corrupto (mapa 6). Somalia termina la clasificación de 167 países seguido de no muy lejos por Sudán y Sudán del Sur. Chad y Mauritania ocupan las posiciones 147 y 112 respectivamente mientras que Burkina Faso obtiene un mejor resultado que Argelia, en la posición 76 frente al puesto 86 ocupado por el Estado argelino¹²⁴.



Mapa 6. Mapa mundial de la corrupción (IPC2015).
Fuente: Transparency International (2015). Índice de Percepción de la Corrupción de 2015.

Cuando la corrupción se vuelve endémica, está presente en las actuaciones diarias de las instituciones y organismos no únicamente estatales. Las relaciones familiares y étnicas merman el acceso al empleo y la posibilidad de alcanzar altos puestos, políticos o no, alimentando un omnipresente clientelismo. Las elites terminan siempre siendo las mismas sin posibilidad de renovación y tomando siempre las decisiones que más les conviene personalmente.

¹²⁴ Transparency International (2015). Índice de Percepción de la Corrupción de 2015.

Además, la corrupción afecta también al derecho a la libertad de expresión pues si bien todo el mundo sabe que el clientelismo y la corrupción forman parte del día a día de la toma de decisiones, nadie lo menciona en voz alta.

El objetivo de acabar con la corrupción no puede ser únicamente un discurso político, una promesa en tiempos electorales sin real intención de cumplirlo. Los países del Sahel cuentan con instituciones, leyes y Tribunales creados con el único objetivo de acabar con la corrupción. Sin embargo, la propia corrupción impide la correcta aplicación de la ley o la toma de decisiones de los jueces. Carecen de medios suficientes. En Mauritania, por ejemplo, el presidente concentra un poder inmenso y debilita al resto del sistema político¹²⁵.

Si cogemos el caso de Burkina Faso, cuya administración estatal sufre de politización y corrupción en todos los niveles, el Estado optó por la descentralización con la idea de devolver parte del poder de toma de decisiones a las entidades locales así como mejorar la prestación de servicios esenciales y acercar la Administración a la población. Sin embargo, no se ha cumplido tal objetivo. La escasa financiación que reciben las entidades locales limita cualquier el alcance que podría haber tenido la correcta implantación de la medida. Al contrario, la población ha percibido mayores recortes en infraestructuras (puentes y carreteras) así como en el saneamiento del agua, la educación y la sanidad¹²⁶. Sin embargo, la idea de descentralizar el poder es positiva puesto que, llevada a cabo correctamente, fomentaría la inclusión de toda la población en su desarrollo y seguridad, limando las desigualdades.

Los golpes de Estado

En relación con la estabilidad política, la región se caracteriza por una excesiva sucesión de golpes de Estado, a lo largo de los últimos años, que amenazan los ya de por sí limitados intentos de democratización de los regímenes políticos. Si se considera el golpe de Estado en Egipto de 1952 como el primero de una larga serie, desde entonces se han producido 175 golpes en África de los cuales el 75% prosperaron (figura 4). Además, los golpes de Estado son mucho más frecuentes en África Occidental que en el resto del continente¹²⁷. Mauritania, Burkina Faso y Nigeria forman parte de los Estados donde más golpes de Estado han triunfado.

Sin embargo, el hecho de que los golpes de Estado y las interferencias militares en la política se multipliquen y no cesen no es el problema en sí mismo.

¹²⁵ Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Mali Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Mauritania Country Report*. Op. cit.; Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Niger Country Report*. Op. cit.

¹²⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Burkina Faso Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

¹²⁷ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 25.

La verdadera cuestión reside en las razones por las que se producen dichas sublevaciones y enfrentamientos.

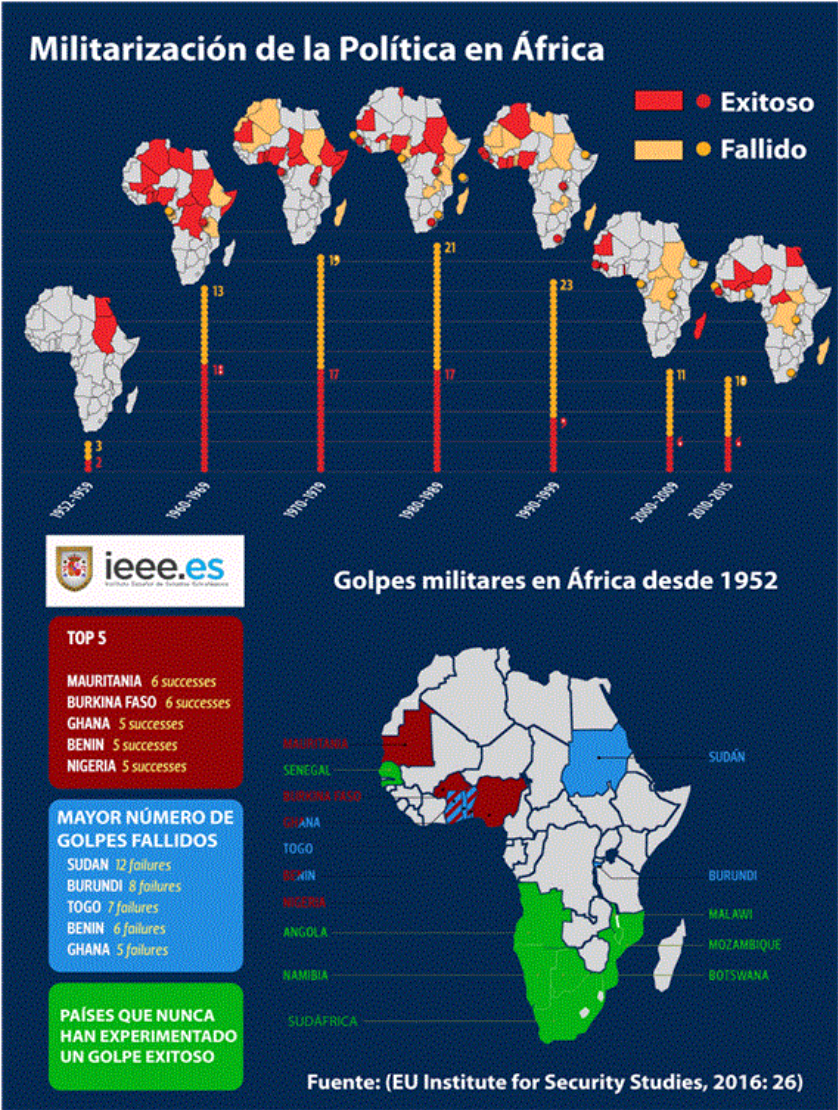


Figura 4. Militarización de la Política en África.
Fuente: Chuter, D. y Gaub, F. (comp.) (2016). *Understanding African Armies*, Reportn. ° 27, pág. 26.

Las Fuerzas Armadas continúan actuando como agentes desestabilizadores en el Sahel¹²⁸. Por esta razón, numerosos países mantienen ejércitos pobres,

¹²⁸ Chuter, D. y Gaub, F. (comp.) (2016). *Understanding African Armies*, Report n° 27, Paris: EU Institute for Security Studies, pág. 25.

no formados y con falta de recursos para evitar posibles sublevaciones. Es mucho más sencillo tratar de tomar el poder cuando el Gobierno no es capaz de cubrir las necesidades esenciales de su población y cuando perseveran instituciones democráticas inadecuadas pues los militares se apoyan en dichas injusticias y reivindicaciones de la población¹²⁹.

Sin embargo, la solución de mantener las Fuerzas Armadas del país bajo condiciones mínimas no es ni sostenible ni aconsejable. En primer lugar, si bien ciertos países deciden olvidar en cierto modo a su ejército, al mismo tiempo alimentan una Guardia Presidencial con mucho más poder cuyo rol principal es proteger al presidente la cual, en alguna ocasión sin embargo, ha llevado a cabo golpes de Estado. Además, las evidentes tensiones entre ambas fuerzas debido a los privilegios de una respecto de la otra, han supuesto enfrentamientos entre la cadena de mando de las Fuerzas Armadas y la Guardia Presidencial, tal y como ocurrió en Malí en 2012¹³⁰. De esta manera, la existencia de dos Fuerzas Armadas con legitimidad para usar la fuerza únicamente parece aportar inestabilidad a los países del Sahel.

En segundo lugar, el tener un ejército prácticamente inoperativo reduce las posibilidades de conseguir luchar contra el tráfico ilícito y el terrorismo yihadista. Finalmente, si el objetivo es delimitar correctamente el poder político del poder militar, y evitar el desbordamiento de las Fuerzas Armadas en la actividad política, el Estado debe reforzar sus instituciones. Es decir, con instituciones fuertes, con presencia en todo el territorio y con control del mismo por el Gobierno, se limitan las posibilidades de intromisión. El Estado es el único que puede utilizar la fuerza legítimamente y debe defender su derecho y ejercer su control¹³¹.

En este sentido, las Fuerzas Armadas no tienen material ni inventario suficientes para llevar a cabo su propia seguridad¹³². Es ilustrativo el caso de Malí puesto que en enero de 2013 salieron a la luz las deficiencias de sus Fuerzas Armadas debido a su incapacidad de lidiar con los insurgentes tuaregs y los islamistas¹³³.

Los países del Sahel cuentan con escasas fuerzas de seguridad. Si ello se une a la gran extensión de territorio de países como Malí, Mauritania, Níger o Chad, su dominio se vuelve completamente inasequible. Ambos componentes son incompatibles. En suma, las Fuerzas de Seguridad del Sahel no están suficientemente capacitadas para responder a las amenazas que sufre la población, lo que se traduce en una falta de motivación por parte de los militares para ejercer sus funciones esenciales¹³⁴. Es por lo tanto urgente

¹²⁹ Ibíd, pág. 27.

¹³⁰ Ibíd, pág. 31.

¹³¹ Ibíd, pág. 27.

¹³² IISS (2016b). *The Military Balance 2016*. Op. cit., pág. 437.

¹³³ Ibíd, pág. 455.

¹³⁴ Ballesteros Martín, M. A. (2015). Análisis geopolítico del Sahel. Op. cit., pág. 18

reforzar las Fuerzas Armadas de los países del Sahel para subvenir a sus necesidades de seguridad y desarrollo. Tal objetivo ya se ha puesto en marcha en países como Malí mediante el apoyo de la UE en la Operación EUTM Malí, tal y como se verá más adelante.

Los desastres naturales y el cambio climático

Tal y como defiende el PNUD, la degradación del medio ambiente así como los efectos del cambio climático constituyen las mayores amenazas al desarrollo humano a nivel mundial¹³⁵. Sin embargo, ambas preocupaciones afectan en distinta medida a cada región o país. En el Sahel, tanto la degradación del medio ambiente como el cambio climático son temas recurrentes y de constante alarma, debido a la zona geográfica en la que se encuentra y a la especial vulnerabilidad de su población.

La situación climática del Sahel saca a la luz distintos problemas que sufre la región. Así, puede considerarse el clima y el cambio climático como una amenaza global puesto que la degradación del medio ambiente provoca una cadena de problemas que ponen en peligro la supervivencia de las personas y de sus recursos, sobre todo en países cuyo PIB depende en gran medida de la agricultura, tal y como se verá más adelante.

El clima y los desastres naturales

En primer lugar, el clima lleva consigo la idea de imprevisibilidad. En este sentido, el inicio de las lluvias de verano en las zonas semiáridas del planeta, como el Sahel, es impredecible así como su duración e intensidad. Hay que tener en cuenta que dichas lluvias de verano corresponden al 80% de las lluvias de todo el año por lo que su imprevisibilidad afecta a las reservas de agua y a la seguridad alimentaria¹³⁶.

En segundo lugar, el clima del Sahel ha provocado grandes sequías a lo largo de los siglos pasados. Es más, las sequías de los años 1970 y 1980, específicamente entre 1972 y 1974 y entre 1983 y 1985 y sus consiguientes hambrunas han sido de las más duras a escala global¹³⁷. De entre todos los desastres naturales que sufre el Sahel, las sequías son las más recurrentes en el tiempo. La población vive esperando la siguiente sequía, desamparados ante la falta de recursos que les permitirían ser menos vulnerables. Se

¹³⁵ PNUD (2014). *Rapport sur le Développement Humain 2014. Pérénniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, Nueva York : PNUD, pág. 56.

¹³⁶ Djibo A. G., Karambiri H., Seidou O., et al. (2015). Linear and Non-Linear Approaches for Statistical Seasonal Rainfall Forecast in the Sirba Watershed Region (SAHEL), *Climate*, Vol. 3.

¹³⁷ *Ibíd.*

ha llegado a una normalización de los estragos humanos y materiales que produce dicha catástrofe natural.

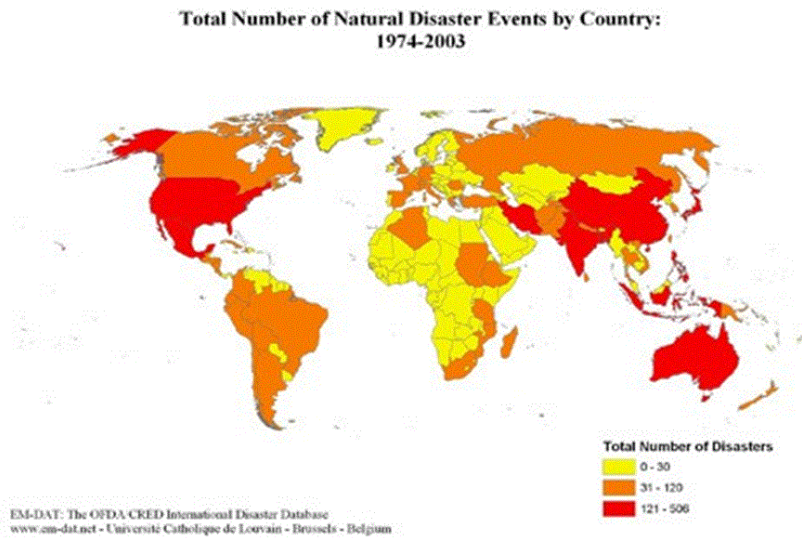
Si además tenemos en cuenta que entre el 60% y el 70% de la población depende de la agricultura para comer y sobrevivir, la cual corresponde al 30% o 40% del PIB del país, el problema de la inestabilidad de las lluvias y de la posibilidad de sequías cobra mayor proporción. Debe mencionarse además que tan solo alrededor de 5% de la agricultura está irrigada por lo que la falta o el retraso de las lluvias provoca consecuencias devastadoras¹³⁸. En este sentido, se ha estimado que una disminución del 10% de las precipitaciones estacionales supondría una reducción del 4,4% de la producción de alimentos.

Estas alteraciones climáticas no solo exacerbaban la inseguridad alimentaria que vive la región sino que aumenta también los niveles de desnutrición, dificulta el acceso al agua y la asistencia de los niños al colegio, aumenta la incidencia de las enfermedades contagiosas y fomenta olas de migraciones de las zonas rurales a las urbanas. Por lo tanto, es necesario que la población sea menos vulnerable a los desastres naturales. Si bien no se pueden prevenir siempre ni es posible eliminar su existencia debe equiparse a la población con mejores infraestructuras (por ejemplo la irrigación) para limitar sus catastróficas consecuencias. Por lo tanto, el problema que ahora enfrentan los países del Sahel es el adaptarse a la situación. Uno no puede luchar contra el clima, pero sí puede tratar de aceptar la situación y hacer lo posible por convertirla en lo menos amenazante posible¹³⁹.

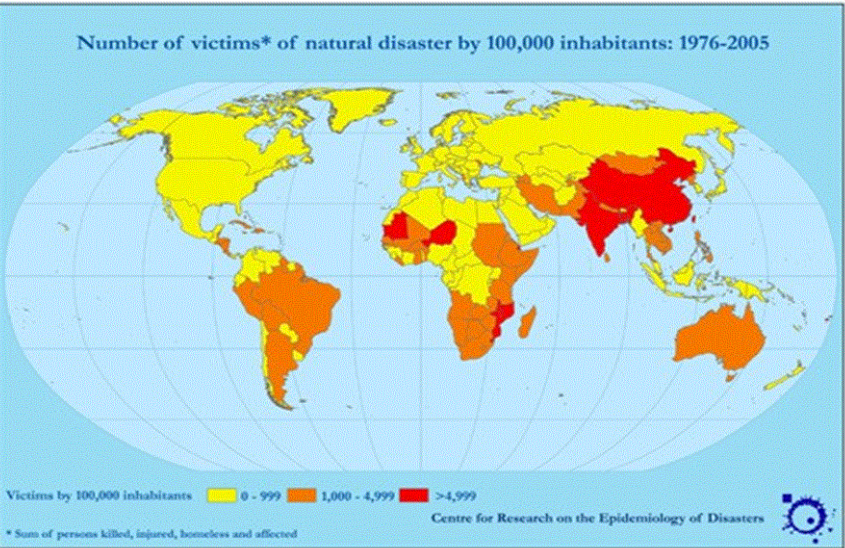
Tal y como puede observarse en los siguientes mapas, el Sahel no destaca como región del mundo en la que ocurran un gran número de desastres naturales. Es más, los países del Sahel occidental se encuentran entre aquellos que menos desastres han registrado entre 1974 y 2003 (mapa 7). Sin embargo, durante las mismas décadas el Sahel sí que destaca como la región en la que más víctimas producen los desastres naturales. Es decir, si bien el número de desastres no es elevado, estos son de los más crueles y violentos del mundo pues producen un alto número de víctimas (mapa 8). Esto se debe a varias razones entre las que destacan la pobreza y vulnerabilidad de la población del Sahel, al no estar preparados para hacer frente a dichos cataclismos.

¹³⁸ Yengoh, G. T. (2013). Climate and Food Production: Understanding Vulnerability from Past Trends in Africa's Sudan-Sahel, *Sustainability*, Vol 5, p. 53; Banco Mundial (2013). *The Sahel: New Push to Transform Agriculture with More Support for Pastoralism and Irrigation* [consulta: 06.09.2016] Recuperado en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/27/the-sahel-new-push-to-transform-agriculture-with-more-support-for-pastoralism-and-irrigation>

¹³⁹ Becerra S., Saqalli M., Gangneron F., et al. (2016). Everyday vulnerabilities and "social dispositions" in the Malian Sahel, an indication for evaluating future adaptability to water crises?, *Regional Environmental Change*, Vol. 16, pág. 1253.



Mapa 7. Número total de desastres naturales por país, 1974-2003.
Fuente: EM-DAT.

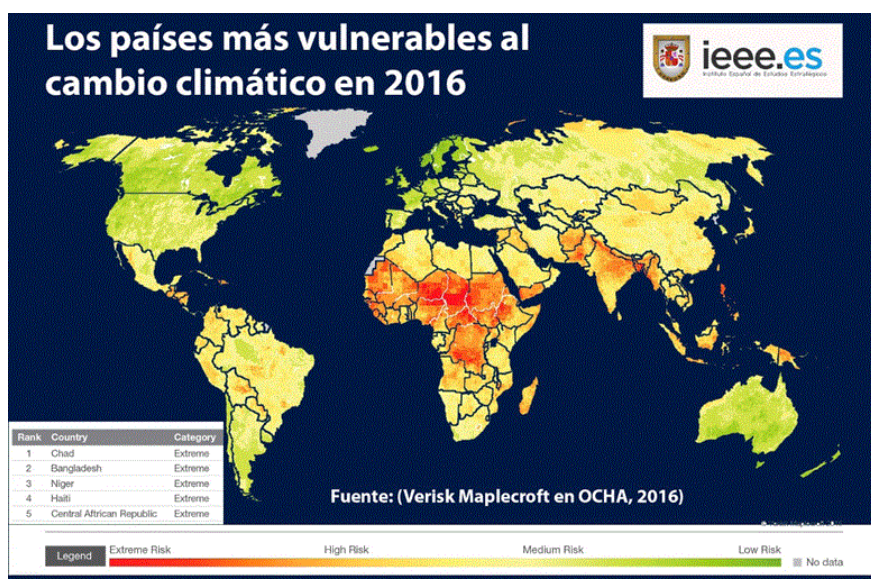


Mapa 8. Número total de víctimas de desastres naturales por cada 100.000 habitantes, 1976-2005.
Fuente: EM-DAT.

Los efectos del cambio climático

Por otro lado, el cambio climático es una amenaza en sí misma para todo el mundo y en especial para el Sahel. Es sobre todo una amenaza global pues afecta y empeora la situación de otras amenazas a la seguridad humana tales como la pobreza, la malnutrición, las epidemias, los conflictos y los desastres naturales. Tal y como lo expresa Sánchez de Rojas el cambio climático es «un potenciador de riesgo en el Sahel»¹⁴⁰. El cambio climático está alterando especialmente el clima del Sahel reduciendo la disponibilidad de agua en la región. Este efecto debe ser de gran preocupación puesto que la mayoría de la población depende de la agricultura y de la ganadería¹⁴¹.

Se produce por lo tanto una contradicción: si bien los países del Sahel se encuentran entre los países del mundo que menos han contribuido en las emisiones globales de CO₂, se trata de una de las regiones del mundo que más sufre los efectos del cambio climático (mapa 8)¹⁴². El Chad, Níger, Nigeria, Sudán y Sudán del Sur se encuentran entre los Estados con mayor riesgo de ser violentamente afectados por el cambio climático debido a su exposición a acontecimientos extremos, a sus grandes vulnerabilidades y su falta de capacidad de adaptación¹⁴³.



Mapa 9. Los países más vulnerables al cambio climático en 2016. Fuente: OCHA (2016). The Sahel. Converging challenges, compounding risks: a region under high pressure.

¹⁴⁰ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». Op. cit., pág. 23.

¹⁴¹ OECD (2012). *Global Security Risks and West Arica...*, Op. cit., pág. 59.

¹⁴² OCHA (2016). *The Sahel. Converging challenges, compounding risks: a region under high pressure*

¹⁴³ Ibíd.

De acuerdo con Sánchez de Rojas Díaz¹⁴⁴, debido al cambio climático la región del Sahel va a tender a volverse más cálida y seca provocando un mayor número de conflictos por el cada vez más difícil acceso a los recursos de por sí ya limitado y desigual, tal y como se ha comprobado. De esta manera, el cambio climático afecta y afectará al crecimiento demográfico y a la pobreza, provocando mayores inseguridades y limitando el desarrollo de los países. El cambio climático es por lo tanto un multiplicador de los riesgos y de las causas conflictivas.

En este mismo sentido Watts defiende que la inseguridad alimentaria se va a volver un problema recurrente, así como los conflictos respecto a los recursos entre agricultores y ganaderos en época de sequías debido a la disminución de las tierras aprovechables y de los recursos hídricos¹⁴⁵. Debe entenderse que el cambio climático, y en especial el calentamiento que sufre África, afecta el modo en que se reparten los recursos de la tierra entre campesinos y pastores¹⁴⁶. Debe verse como conflictos por la escasez de recursos producido por el cambio climático. Miles de personas se encuentran sin tierras cultivables, sin acceso al agua, desplazadas y luchan por la supervivencia¹⁴⁷. Además, el cambio climático no solo afecta a la economía de la región sino también a los conflictos violentos. Sánchez de Rojas Díaz¹⁴⁸ recuerda que las sequías de los años 1970 y 1980 tuvieron mucho que ver con la rebelión tuareg de los años 1990, aunque no fueron los únicos factores. El cambio climático también es un factor causal en el conflicto de Darfur de principios de siglo¹⁴⁹. Las mismas sequías alteraron el equilibrio entre los pastores (árabes) y los agricultores (negros) provocando un sinfín de luchas por el control de los terrenos verdes y húmedos frente a la desertización de gran parte del territorio¹⁵⁰.

El Sahel: oasis de tráfico, terrorismo y conflictos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula en su artículo tercero que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguri-

¹⁴⁴ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 23.

¹⁴⁵ Watts, R. (2012). *Managing Climate Change and Conflict in Mali. Case Study*, 13, Londres: UKAid Department for International Development.

¹⁴⁶ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 23.

¹⁴⁷ Benjaminsen T. A., Alinon K., Buhaug H., et al. (2012). Does climate change drive land-use conflicts in the Sahel?, *Journal of Peace Research*, Vol. 49, nº 1, pág. 98.

¹⁴⁸ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 24.

¹⁴⁹ Bergareche, B. (2004). La verdad sobre Darfur. *El País, Tribuna*.

¹⁵⁰ *Ibíd*em; Ruiz Miguel, C. (2004). Implicaciones geopolíticas del conflicto de Darfur. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 141.

dad de su persona¹⁵¹. En los países del Sahel la población no vive protegida por el derecho fundamental a la seguridad. Es más, se trata de una de las zonas del mundo con mayor inseguridad. Los países viven una gran inestabilidad debido a la violencia, a la proliferación de conflictos, a la porosidad de sus fronteras, al terrorismo yihadista y al crimen organizado que sufre constantemente su población. Es imposible fomentar el desarrollo de los países del Sahel si a su misma vez no se evitan dichos conflictos y se reduce la inseguridad.

Especialmente Níger es uno de los países del mundo que sucumbe cada vez más a la violencia y a los conflictos. De acuerdo con el Índice de Paz Global del año 2015, Níger descendió 28 puestos en el ranking entre 2014 y 2015, y es uno de los cinco países del mundo que más han visto empeorar su índice de paz. Esto se debe al impacto del terrorismo yihadista, fundamentalmente de Boko Haram, a la porosidad de las fronteras, a la escasez de recursos y a la falta de una cooperación regional fructífera¹⁵². Sin embargo, no es el único país del Sahel en hacer frente a dichas adversidades. En general todos los países de la región han visto como ha empeorado su Índice de Paz Global, siendo el Chad el único país cuyos indicadores han mejorado ligeramente.

Debido a la fragilidad y debilidad que caracteriza a los Estados del Sahel, estos son más vulnerables a la violencia y los conflictos. Una vez más, es importante tener en cuenta el nivel regional a la hora de afrontar esta amenaza a la seguridad humana puesto que afecta, en mayor o menor medida, a todos los países de la región.

La permeabilidad de las fronteras

Las epidemias, las sequías, el cambio climático y las hambrunas sobrepasan cualquier tipo de frontera política. Pero si además tenemos en cuenta que en el Sahel las fronteras tampoco frenan las migraciones, los conflictos, el contrabando y el tráfico de personas, entonces el control de dichos límites territoriales se vuelven una prioridad para la seguridad de la región.

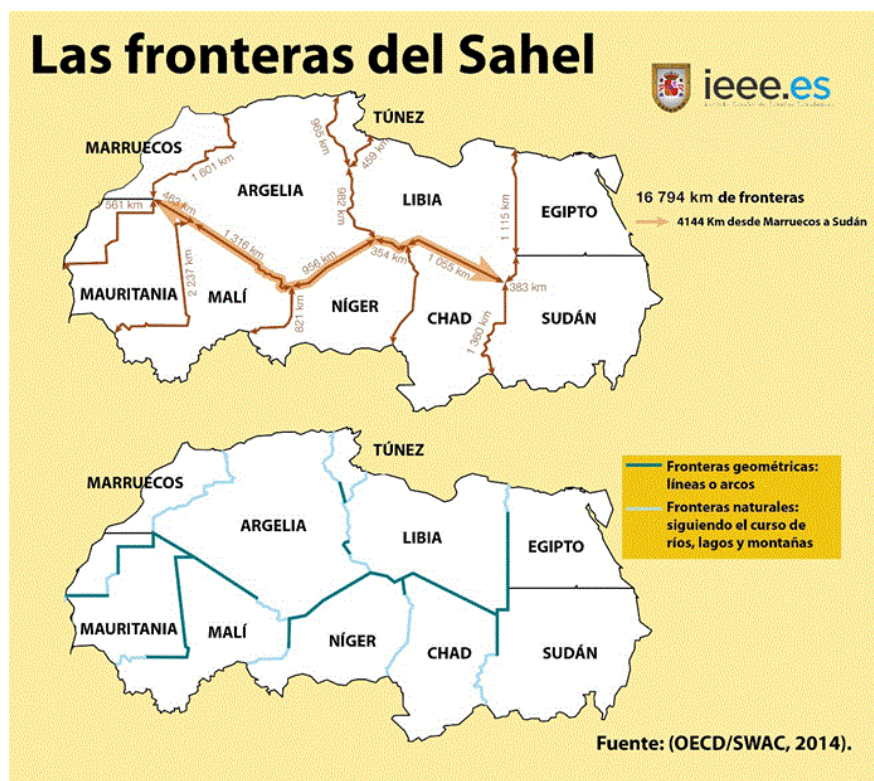
El origen del problema viene de la Conferencia de Berlín y del posterior periodo de descolonización. Las fronteras de los países africanos fueron trazadas arbitrariamente no teniendo siempre en cuenta la geografía de la región tal y como puede observarse en el mapa (mapa 10). Se crean por lo tanto delimitaciones territoriales artificiales especialmente difíciles de controlar provocando conflictos difícilmente identificables con naciones soberanas¹⁵³.

¹⁵¹ Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁵² Institute for Economics and Peace (2015a). *Global Peace Index 2015. Measuring Peace, its causes and its economic value. Report 34*.

¹⁵³ García de la Vega, F. J. (2013). Introducción. En: Ministerio de Defensa, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. *África futuro escenario de operaciones militares*. Monografías 139, pág. 11.

Tan solo un 26% del total de las fronteras del Sahel responden a la naturaleza¹⁵⁴. Tal y como puede observarse, la frontera entre Malí y Mauritania no responde prácticamente en ningún momento a alteraciones geográficas, tal y como ocurre también entre los países del Sahel y los del Magreb, provocando la necesidad de controlar miles de kilómetros, en su gran mayoría en zonas desérticas (mapa 10).



Mapa 10. Las fronteras del Sahel.
Fuente: OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit.

Por otro lado, el dibujo de las fronteras y lo que ello engloba supone tener que crear una identidad común nacional. El hecho de que las fronteras fueran delimitadas arbitrariamente por las potencias coloniales dificulta la aparición y desarrollo de dicha conciencia común nacional¹⁵⁵. No existe una ya de por sí voluntad general haciendo difícil que el Estado controle todo su territorio y mantenga su soberanía.

¹⁵⁴ Losada Fernández, A. (2016). *Política de la UE para el Sahel*. En: *El Sahel en un mundo global: Una visión multidisciplinar*. Programa de Encuentros, Sevilla.

¹⁵⁵ García de la Vega, F. J. (2013). Introducción. Op. cit., pág. 12.

De esta manera, puede observarse como las fronteras son un problema en sí mismo para la región puesto que al no haber sido libremente decididas en el momento de su trazado, no siempre responden a criterios de identidad, etnias o incluso geografía, y ahora, pese a ello, han de ser controladas adecuadamente. Al no seguir preferentemente el relieve y los límites naturales de la región, haciendo uso de ríos, lagos o montañas, supone que el Estado debe invertir en medios y tecnología para poder controlarlas, recursos que se podrían destinar a otras necesidades de la población. Además, la falta de identidad incita a la aparición de conflictos reivindicando territorios y delimitaciones, a menudo relacionados con la explotación de recursos naturales, y facilita que algunos grupos étnicos las crucen¹⁵⁶.

Pero, por otro lado, las fronteras son también un agravante de los problemas y amenazas que ya sufre la población del Sahel. De esta manera, las fronteras, al ser tan porosas, facilitan el contrabando y el tráfico ilícito de personas. En Malí, y en el resto de la región, muchos grupos terroristas consiguen mantener sus actividades gracias a ciertas condiciones favorables, tales como el pobre control del territorio nacional, la corrupción y la falta de control de las fronteras¹⁵⁷. De esta manera, el Sahel se mantiene como el paraíso de dichos grupos al poder realizar más fácilmente sus actividades escapando al control del Estado. Es más, la existencia de vínculos étnicos y económicos, tradicionales y transfronterizos, favorecen la ampliación de los vínculos y de las esferas de acción de los grupos terroristas pudiendo extender sus actividades más fácilmente y rápidamente¹⁵⁸.

En este mismo sentido, el estado actual de las fronteras en la región del Sahel afecta negativamente a los conflictos. Los conflictos inicialmente delimitados en un territorio concreto terminan teniendo consecuencias a nivel regional, transnacional, debido a su porosidad¹⁵⁹.

Por otra parte, siendo los Estados en cuestión conscientes de su debilidad en lo que respecta la protección de sus fronteras y la necesidad de hacerlas impenetrables para grupos terroristas y traficantes, han puesto en marcha algunas estrategias de cooperación para unir información y esfuerzos que, hasta la fecha, no han producido muchos resultados positivos¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Ballesteros Martín, M. A. (2015). Análisis geopolítico del Sahel. Op. cit., pág. 12; Chuter, D. y Gaub, F. (comp.) (2016). *Understanding African Armies*. Op. cit., pág. 20; Bouquet, C. (2003). L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne: Turbulences et fermentation sur les marges. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, nº 222.

¹⁵⁷ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 11.

¹⁵⁸ Ibid pág. 15.

¹⁵⁹ Chuter, D. y Gaub, F. (comp.) (2016). *Understanding African Armies*. Op. cit., pág. 20; García de la Vega, F. J. (2013). Introducción. Op. cit., pág. 16.

¹⁶⁰ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 16.

El crimen organizado

El crimen organizado no es ninguna novedad en el Sahel pero es otra de sus grandes amenazas. Durante siglos, eran los nómadas quienes controlaban las rutas comerciales a través del desierto cobrando peaje a los comerciantes. Actualmente, sin embargo, el tráfico ilegal y los secuestros permiten que grupos delictivos y terroristas se lucren y financien sus actividades¹⁶¹. Así, estas redes criminales se financian mediante el tráfico ilegal de droga, de armas y de seres humanos, y se benefician de la existencia de expatriados y desplazados en los distintos países del Sahel para extender sus campos de actuación¹⁶².

De la posibilidad de cruzar las fronteras internacionales hacia economías vecinas nace, entre otras razones, el tráfico ilícito de todo tipo de mercancías¹⁶³. Existen lazos transnacionales, tanto tribales como familiares, que crean estructuras de comercio que, inevitablemente, desbordan las fronteras y fomentan el crimen organizado¹⁶⁴. Por lo tanto, si bien históricamente gran parte del comercio en el Sahel ha sido siempre ilícito, el tipo de mercancías ha variado. Ya no se trata ahora de bienes para la propia supervivencia de la población, sino de actividades criminales que afectan tanto a la economía como a la política de los países del Sahel¹⁶⁵.

Además, debe añadirse que el Sahel constituye una zona de tránsito entre el África subsahariana y el África septentrional, antes de llegar a Europa¹⁶⁶. Por lo tanto, se trata de una zona por la que transitan tanto mercancías lícitas como ilícitas, incluyendo drogas, mercancías robadas, marfil, diamantes, armas y la trata de seres humanos.

La lucha contra tráfico ilegales es infructuosa mientras persista la corrupción y oficiales corruptos mantengan el control de redes de traficantes¹⁶⁷. En el caso de Mauritania, las autoridades conocen la existencia de tráfico ilegales y lo toleran¹⁶⁸. Siempre y cuando el tráfico ilícito entre países les reporte mayores beneficios económicos que proteger las fronteras, estas

¹⁶¹ Díez Alcalde, J. (2015). Desafíos de Seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista. En: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Cuaderno de Estrategia 176, pág. 27.

¹⁶² Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*, Documento de Análisis 57/2014, IEEE, pág. 4.

¹⁶³ OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit., pág. 228.

¹⁶⁴ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit., p. 3

¹⁶⁵ *Ibíd.*

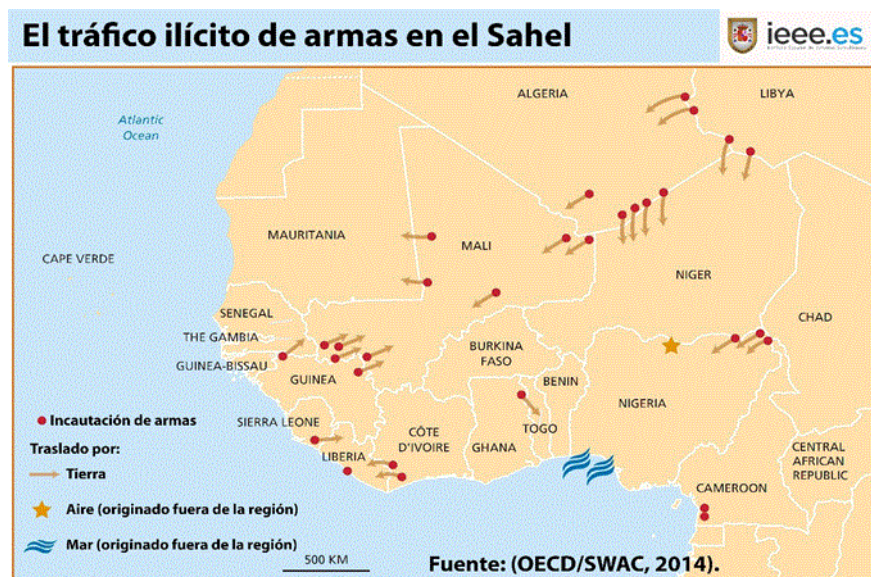
¹⁶⁶ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., pág. 80.

¹⁶⁷ Abdel-Baghy, T. y Luengo-Cabrera, J. (2015). Mali: an endangered peace. *ISSUE Alert*, nº 56. EU Institute for Security Studies.

¹⁶⁸ OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit., pág. 227.

continuarán siendo porosas y se mantendrá el tráfico ilícito de armas, drogas y otras mercancías¹⁶⁹. De esta manera, el tráfico ilícito contribuye a la expansión de la corrupción y al uso de dichos tráficos como instrumentos de ataque político, además de agravar los conflictos ya existentes y las crisis humanitarias¹⁷⁰.

Destaca especialmente el tráfico ilícito de armas en la región pues la acumulación de todo tipo de armamento desde la Guerra Fría les permite responder a la demanda local sin necesidad de producir sus propias armas¹⁷¹. La aparición de diversos conflictos regionales ha permitido poner en circulación los depósitos oficiales de armas pasando de un conflicto a otro y del ejército a manos de los grupos rebeldes (mapa 11)¹⁷². Este tráfico se realiza generalmente por vía terrestre (mapa 11), beneficiándose de los soldados desmovilizados de conflictos acabados, de las relaciones étnicas y de los grupos nómadas que, sin ser propietarios de las mercancías, controlan los movimientos en su territorio cobrando una tarifa¹⁷³.



Mapa 11. El tráfico ilícito de armas en el Sahel.
Fuente: OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit.

¹⁶⁹ Abdel-Baghy, T. y Luengo-Cabrera, J. (2015). Op. cit.

¹⁷⁰ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., pág. 81; OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit., pág. 228.

¹⁷¹ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit.

¹⁷² OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit., pág. 228.

¹⁷³ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit.

Cuando hablamos de tráfico de drogas en el Sahel, se hace especial referencia a dos sustancias: la marihuana o hachís y la cocaína¹⁷⁴. En particular, el tráfico ilegal de cocaína es uno de los que más ruido ha hecho a nivel internacional debido a la cantidad de droga que cruza las fronteras y a la cantidad de dinero que supone¹⁷⁵. Se trata de una sustancia especialmente adictiva y rentable económicamente. Además, los ingresos son regulares y estables. De acuerdo con la ONU, en 2012 dieciocho toneladas de cocaína (valoradas en unos 125.000 millones de dólares) cruzaron África occidental, y gran parte de ella por el Sahel¹⁷⁶. Además, debe añadirse la existencia de importantes puertos en África Occidental que facilitan la llegada de droga de América del Sur, por la denominada *Highway Ten*. Dichos puertos se diferencian en tres grandes zonas de recepción y distribución (Guinea Bissau, Nigeria y Malí) para después cruzar el Sahel, por tierra o por vía aérea, en dirección de los países del norte de África y de Europa (mapa 12). La falta de policía en Malí ha facilitado la creación de la llamada *air cocaine route*¹⁷⁷. Así, el tráfico ilegal de cocaína ha supuesto enormes consecuencias a nivel regional, potenciando otras amenazas que acechan al Sahel, tales como la corrupción¹⁷⁸.



Mapa 12. El tráfico de cocaína en el Sahel. Fuente: OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit.

¹⁷⁴ Ibíd, pág. 4.

¹⁷⁵ UNODC (2013). *Transnational organized crime in West Africa: A Threat Assessment*. Viena : UNODC.

¹⁷⁶ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., págs. 80-81

¹⁷⁷ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit., pág. 5.

¹⁷⁸ UNODC (2013). *Transnational organized crime in West Africa*. Op. cit.

El principal problema es que la región del África occidental ofrece grandes ventajas al tráfico ilegal y en especial al tráfico de cocaína. La combinación de instituciones legales débiles, de recursos financieros limitados para luchar contra el tráfico de drogas, de oficiales con escasa preparación y equipamiento, y de una constante corrupción tanto a nivel de la justicia como de las fuerzas de seguridad, de agentes estatales o de las élites locales, potencian que el Sahel se mantenga como una zona donde florecen los tráficos ilícitos¹⁷⁹. De esta manera, tal y como se verá a continuación, dichos tráficos ilícitos generan ingresos necesarios para el desarrollo de las actividades criminales y de los grupos yihadistas.

La amenaza de los tráficos ilegales en el Sahel no puede combatirse en sí misma: es la consecuencia de fallos estructurales y de vacíos institucionales que deben paliarse para conseguir una disminución de los tráficos y ahogar aquellos grupos que dependen de ello económicamente. Al mismo tiempo, dichos tráficos fomentan el arraigo de la corrupción política y social, y las actividades terroristas y delictivas, que se financian mediante estos tráficos ilegales, erosionan las ya de por sí limitadas bases y capacidades de los Estados. De esta manera, los límites entre el crimen organizado y el terrorismo se difuminan¹⁸⁰.

El terrorismo

El Sahel vive lo que se ha denominado como amenaza híbrida: sufre tanto de las actividades de los grupos criminales como del terrorismo yihadista. Si bien ambos tienden a realizar actividades ilícitas similares, no deben equipararse. Los grupos yihadistas y el crimen organizado mantienen una estrecha relación que ha perdurado en el tiempo basada en la mutua necesidad y utilidad¹⁸¹. De esta manera, los traficantes facilitan los medios logísticos y financieros que necesitan los grupos terroristas para llevar a cabo actuaciones que terminan teniendo impacto en la seguridad regional y repercusión global. Así, las organizaciones criminales han facilitado a las organizaciones yihadistas el acceso a poder político, influencia social y recursos, beneficiándose también de las relaciones étnicas y familiares que cruzan fronteras. Por otro lado, la falta de control estatal en ciertos territorios del Sahel potencia la instalación de los grupos yihadistas en dichas zonas contando con absoluta impunidad¹⁸². Tal y como recalca el embajador Losada Fernández: «el vacío del Estado es el oxígeno del yihadismo»¹⁸³.

¹⁷⁹ OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit.

¹⁸⁰ Díez Alcalde, J. (2015). *Desafíos de Seguridad en el Sahel...*, Op. cit., pág. 27.

¹⁸¹ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit.

¹⁸² *Ibíd.* pág. 4.

¹⁸³ Losada Fernández, A. (2016). *Política de la UE para el Sahel*. Op. cit.

A grandes rasgos puede decirse por ejemplo que AQMI, MUYAO o Ansar Dine se financian mediante el tráfico de cocaína, de tabaco y el secuestro de occidentales mientras que Boko Haram encuentra financiación económica en la liberación de rehenes y extorsión de comerciantes locales¹⁸⁴. Además, los grupos terroristas se benefician también del tráfico de armas en el Sahel y del cobro de tasas por el paso de las mercancías ilegales por las rutas que controlan. El secuestro de occidentales ha aumentado exponencialmente en los últimos años debido al prestigio que les proporciona a los secuestradores y a las cantidades de dinero que reciben por la liberación de los rehenes¹⁸⁵.



Mapa 13. Grupos yihadistas en el Magreb y el Sahel.
Fuente: The New York Time, 2016.

¹⁸⁴ Díez Alcalde, J. (2015). Desafíos de Seguridad en el Sahel..., Op. cit., pág. 27.

¹⁸⁵ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit.

Los grupos terroristas se han multiplicado en el Sahel provocando un aumento de los ataques, atentados y secuestros (mapa 13). Puede afirmarse que actualmente la amenaza que más se ha extendido es el terrorismo yihadista siendo el Sahel la zona donde más ha proliferado y donde, tras Oriente Medio, más muertes ha provocado¹⁸⁶. Tanto África subsahariana como el MENA son las dos regiones donde más muertes se han producido por ataques terroristas durante el año 2014. Se trata de las dos zonas del mundo donde mueren más víctimas en cada acto terrorista¹⁸⁷.

Boko Haram, en Nigeria, es considerado el grupo terrorista más sanguinario del mundo¹⁸⁸. Fundado en 2002, inicia su ola de masacres y ataques en 2009 y desde entonces hasta el año 2015 (durante seis años) el grupo ha asesinado a más de 15.000 personas y secuestrado a más de 2.000¹⁸⁹. Debe añadirse que a partir del año 2014 ha extendido sus ataques a otros Estados (Camerún y Chad), fomentando que distintos países tales como Camerún, Níger, Nigeria y Chad se unan para luchar contra Boko Haram¹⁹⁰.

Sin embargo, Nigeria continúa siendo uno de los cinco países del mundo que más sufre las consecuencias del terrorismo, teniendo en cuenta que el 23% de las víctimas mortales causadas por el terrorismo en 2014 sucedieron en Nigeria. Además, mientras que Argelia ha visto reducirse levemente el número de muertes relacionadas con el terrorismo, en Nigeria la intensificación de las víctimas mortales por la misma causa ha sido la más alta jamás registrada: entre 2013 y 2014, han fallecido 5.662 personas más debido al terrorismo¹⁹¹.

Por lo tanto, los grupos terroristas se benefician de la criminalidad preexistente en el Sahel, de los tráfico ilegales, de la falta de presencia del Estado en diversas partes del territorio, de la corrupción y de la facilidad para cruzar fronteras internacionales. El terrorismo es una amenaza endémica en el Sahel donde se estructuran un sinnúmero de facilidades que propician su arraigo.

Los conflictos

A la existencia de la amenaza híbrida constituida por los grupos criminales y el terrorismo yihadista, deben añadirse, además, los recurrentes conflictos que estallan en el Sahel. África destaca como el continente más afectado

¹⁸⁶ Ibíd.

¹⁸⁷ Institute for Economics and Peace (2015b). *Global Terrorism Index 2015. Measuring an Understanding the impact of Terrorism. Report 36*, pág. 37.

¹⁸⁸ Ibíd., pág. 22.

¹⁸⁹ Díez Alcalde, J. (2015). *Desafíos de Seguridad en el Sahel...*, Op. cit., pág. 27.

¹⁹⁰ Ibíd.

¹⁹¹ Institute for Economics and Peace (2015b). *Global Terrorism Index 2015*. Op. cit., pág. 18.

por los conflictos y la región del Sahel no es ninguna excepción, más bien al contrario¹⁹².

La imposición arbitraria de fronteras artificiales, la existencia de diversidad de etnias, la escasez de recursos y la no presencia del Estado en todo el territorio son elementos favorables a la aparición de conflictos internos. Desde su independencia, Mauritania, Malí y Níger han sufrido conflictos internos en los cuales ha predominado el «patrón norte-sur» que enfrentaba las zonas más pobres contra las más ricas. Además, Malí y Níger destacan como puntos conflictivos debido a la insurrección de los tuaregs que fomenta los enfrentamientos¹⁹³.

Las razones detrás de los conflictos son recurrentes: la exclusión del desarrollo (como ocurre en el caso de los tuaregs), las reivindicaciones étnicas o económicas y el impacto de los desastres medioambientales. Al mismo tiempo, los conflictos internos persisten en el tiempo en parte debido a la falta de autoridad del Estado. Los gobiernos son débiles y no consiguen controlar las rebeliones ni mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

El Sahel se caracteriza por distintas particularidades que afectan directamente a la aparición de conflictos. En este sentido, en el Sahel, tal y como hemos visto, se unen rutas tanto del norte hacia el sur como del este hacia el oeste, fomentando cierta dicotomía y los conflictos por el control de dichas rutas, de sus mercancías y el cruce de las fronteras. En segundo lugar, existe una clara división entre las poblaciones. Se trata de enfrentamientos ancestrales entre los nómadas y el pastoreo por un lado, y los agricultores, sedentarios, por otro. Ambos se enfrentan por la determinación de la tierra y su control así como por el uso del agua, un recurso esencial y escaso en el Sahel. El agua es el motor de los conflictos entre agricultores y ganaderos que se traducen en enfrentamientos comunitarios. A ello deben añadirse los conflictos culturales entre los bereberes del norte y el África negra del sur del Sahel. Y finalmente, destacan los conflictos que enfrentan a los del centro frente a los de la periferia, puesto que el sistema centralizado característico se centra únicamente en las grandes ciudades mientras que el Estado desaparece en las áreas rurales.

Los conflictos deben considerarse como una amenaza a un segundo nivel. Es decir, no se pueden evitar directamente los conflictos internos. Estos se deben a las distintas amenazas que se han ido describiendo a lo largo de este trabajo. Todas ellas terminan traducándose en una mayor pobreza, en una lucha individual por la supervivencia, en una falta de identidad nacional y finalmente, en un descontento generalizado con la actuación del Estado.

Evidentemente, deben añadirse la existencia de factores externos que no facilitan la seguridad de la región como puede ser la lucha por los recursos na-

¹⁹² OECD (2012). *Global Security Risks and West Arica...*, Op. cit., pág. 37.

¹⁹³ García de la Vega, F. J. (2013). Introducción. Op. cit., pág. 15.

turales que dispone el Sahel. Además, se une el hecho de que las fronteras sean porosas y que las étnicas no conozcan de fronteras artificiales. Por lo tanto, un conflicto interestatal se transforma fácilmente en uno intra-estatal, complicando la posibilidad de cooperación y entendimiento transnacional entre gobiernos en un intento desesperado por volver a tomar las riendas del país.

Respuestas para fomentar el desarrollo y la seguridad en el Sahel

Teniendo en cuenta la situación actual del Sahel y las amenazas a las que tiene que hacer frente la región, ¿cuáles son los principales retos? ¿De qué manera se puede responder a dichas amenazas? Tal y como se ha mencionado a lo largo del epígrafe anterior, las amenazas se retroalimentan creando un círculo vicioso del que parece casi imposible escapar¹⁹⁴.

Del análisis de dichas amenazas que acechan la región del Sahel cabe destacar algunos factores prácticamente comunes a todas ellas. Estos elementos potenciadores de la inseguridad e inestabilidad son aquellos en los que se debe mantener el foco de atención y lograr eliminar o mejorar. Es decir: no se puede, por ejemplo, luchar contra el crimen organizado en sí mismo como único objetivo sino que es necesario mejorar las instituciones estatales, el material y equipo de las Fuerzas Armadas, el control de las fronteras, etc. Resulta evidente que el objetivo final es acabar con el crimen organizado y el terrorismo, entre otros objetivos. Sin embargo, son los factores estructurales que han ido apareciendo a lo largo del epígrafe anterior los que fortalecen la inestabilidad y estos deben ser los retos a los que debe hacer frente la región si quiere conseguir la seguridad y el desarrollo de la región a largo plazo.

El Sahel tiene posibilidades de futuro. Los Gobiernos y la población deben prepararse para aceptar los cambios que supone luchar por el desarrollo y la seguridad. Es evidente que el Sahel debe hacer frente a numerosas amenazas y retos que impiden sin cesar cualquier intento de salir adelante. El Sahel ha entrado en un círculo vicioso dentro del cual las amenazas se retroalimentan creando un panorama de conflictividad, inestabilidad y desigualdad.

Por estas razones, la respuesta a los problemas que enfrenta el Sahel debe ser global, debe tratarse de una estrategia integrada para toda la región y en relación con todos los elementos perturbadores. Las actuaciones que se lleven a cabo en el Sahel deben ser inclusivas tanto en el sentido de abarcar todas las amenazas que se interponen al desarrollo y a la seguridad de la

¹⁹⁴ Díez Alcalde, J. (2015). Desafíos de Seguridad en el Sahel..., Op. cit., pág. 27; De la Corte, L. (2013). ¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* núm. 1.

región, así como inclusivos a la hora de considerar al conjunto de la población. Se debe creer en el desarrollo y en la seguridad para todos. En el caso contrario, cualquier proyecto se vuelve insostenible a largo plazo.

El objetivo debe ser el fortalecimiento de una gobernanza inclusiva y efectiva, el establecimiento de mecanismos de seguridad nacional y regional, y finalmente, la integración de planes humanitarios y de desarrollo¹⁹⁵. Para ello, la región cuenta con una gran versatilidad de actores esperando poder aportar su ayuda al fortalecimiento de la región. Existen actores, tanto a nivel local como nacional, regional e internacional, que cuentan con diferentes recursos y que están especializados en distintos ámbitos. Es imprescindible poner correctamente en marcha este engranaje basándonos también en la experiencia pasada.

Lo que se ha conseguido hasta ahora

En primer lugar, es importante recordar lo que se ha conseguido hasta ahora en la región mediante la participación de diversos actores nacionales e internacionales. Esto es importante puesto que hace falta recordar que no todo han sido fracasos sino que en muchos casos tanto la colaboración regional como internacional han aportado grandes soluciones a los países del Sahel. Para ello se va a hacer hincapié en tres aspectos que se consideran esenciales: la lucha contra el tráfico ilícito y las drogas, la firma de acuerdos de paz y la lucha contra el terrorismo.

En relación con el tráfico ilícito conviene mencionar que en mayo de 2015 el Parlamento de Níger adoptó, por unanimidad, una ley contra el tráfico ilícito de migrantes. Dicha resolución se aprobó con el apoyo del UNODC. Níger es el primer país del Sahel en aprobar dicha normativa¹⁹⁶. Debe añadirse que gracias a la cooperación de las autoridades de Benín, Burkina Faso, Níger y Nigeria, y a la cooperación judicial entre fiscales de dichos países, Níger ha desmantelado una red de traficantes de bebés¹⁹⁷.

Además, en cuanto al tráfico de drogas, la UNODC se ha asociado a la misión de Naciones Unidas en Malí, MINUSMA, con el objetivo de formar y reforzar las capacidades de los agentes que se encargan de la aplicación de la ley. Desde entonces, Malí ha efectuado una mayor incautación de drogas y ha abierto procedimientos judiciales en relación con el tráfico de drogas. De esta manera, la formación que han ido recibiendo les ha permitido que los organismos encargados de la lucha contra el tráfico de drogas se coordinen de manera más eficaz y colaboren. Durante un año (febrero 2015-enero 2016), UNODC y MINUSMA han formado a más de 660 agentes sobre la

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ UNODC (2016). *Rapport d'activité. Programme Sahel de L'UNDOC 2013-2017*. Dakar: UNODC, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

¹⁹⁷ Ibid.

aplicación de la ley en Malí¹⁹⁸. Debe añadirse la instauración del CAAT (Célula Aeroportuaria Anti-Tráfico) en 2014 en Bamako (Malí) y en 2015 en Niamey (Níger) que han permitido la incautación de decenas de kilos de drogas desde entonces¹⁹⁹.

En relación con el tráfico de armas mencionado anteriormente, la UNODC ha conseguido marcar más de 1.100 armas y pretende expandir dicha labor a Níger y a Senegal. Además, prevé continuar su apoyo para intentar revisar las legislaciones de cada uno de los países del Sahel e interceptar las posibles lagunas.

Por otro lado, debe mencionarse la posibilidad de acordar la paz en la región del Sahel mediante una colaboración intrarregional. Este fue el caso de Níger entre 1995 y 2000 cuando se firmaron acuerdos de paz entre las autoridades centrales de Niamey y hasta ocho grupos armados. Estos tenían historiales muy diferentes, desde grupos que compartían elementos tuaregs hasta grupos que se oponían al Gobierno, pasando por toda clase de grupos criminales²⁰⁰. Dichos acuerdos de paz se negociaron y firmaron generalmente en Argel, destacando el rol de Argelia como actor diplomático de la región, tal y como veremos más adelante. Sin embargo, muchos de aquellos grupos que firmaron la paz con el Gobierno terminaron sufriendo divisiones lo que continuó alimentando la inestabilidad y los conflictos en el Sahel²⁰¹.

En tercer lugar, deben mencionarse los avances logrados en la continua lucha contra el terrorismo que parece no tener fin en el Sahel. El intercambio de informaciones sobre el desplazamiento de terroristas y la colaboración entre los organismos del Chad, de Níger y de Camerún han permitido arrestar a miembros de Boko Haram, entre otros. Así, se crea el MNJTF (*Multinational Joint Task Force*) con el objetivo de luchar contra Boko Haram en el Norte de Nigeria y en la región del Lago del Chad. Se trata de una coalición liderada por Nigeria y formada por el Chad, Níger, Camerún y Benín. Si bien hubo ciertas reticencias en el momento de su creación, ha supuesto un gran avance en lo que se refiere al intercambio de inteligencia y a la coordinación operacional y ha permitido alcanzar resultados tangibles²⁰².

Es evidente que se trata de pequeños avances pero merece la pena observar los resultados que se obtiene mediante la cooperación. Conscientes de que las fronteras dentro del Sahel son porosas, que no cuentan con material suficiente para controlarlas y que los grupos terroristas se aprovechan de ello, el intercambio de información supone un método más que acertado en su intento de reducir el establecimiento y la expansión del terrorismo.

¹⁹⁸ Ibíd.

¹⁹⁹ Ibíd.

²⁰⁰ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., pág. 76.

²⁰¹ Ibíd

²⁰² Chuter, D. y Gaub, F. (comp.) (2016). *Understanding African Armies*. Op. cit., pág. 23.

Al mismo tiempo, han transcurrido distintas intervenciones occidentales, como la operación Serval (2013) o la operación Barkhane (2015) con el objetivo de luchar contra el terrorismo. De esta manera, la operación Serval ha permitido bloquear en ciertas zonas las rutas tradicionales empleadas por el crimen organizado y las actividades terroristas. Sin embargo, no han conseguido desarraigar y eliminar ni el crimen organizado ni el terrorismo en el Sahel. Esto se debe a que la intervención internacional tan solo ha actuado en ciertas zonas en las cuales sí que se han reducido dichas actividades ilícitas y/o violentas²⁰³. Además, debe añadirse que los grupos que actúan en la región del Sahel son extremadamente flexibles y consiguen adaptarse fácilmente a los cambios y al entorno.

Por lo tanto, las operaciones han demostrado que no es suficiente con la intervención militar para acabar con el terrorismo en el Sahel, o en cualquier zona del mundo. Del mismo modo que no existe ninguna definición consensuada sobre lo que debe considerarse terrorismo, este evoluciona y adapta formas que escapan a la intervención militar. Gracias a este conocimiento ahora sabemos que es necesario poner en marcha actuaciones mucho más complejas y costosas que incluyen la reforma de las estructuras estatales para poder triunfar en la lucha contra el terrorismo.

En este sentido, si bien hasta ahora se han ido consiguiendo pequeños avances localizados en una sola área de actuación, resulta evidente que para el futuro se necesita abordar la cuestión de la seguridad y del desarrollo en el Sahel de una forma global. La lucha contra el terrorismo es imposible sin la consolidación de la legitimidad del Estado, en el mismo sentido que la lucha contra el crimen organizado es imposible sin una reforma que elimine todo tipo de corrupción.

Finalmente, es importante recalcar que se han llevado a cabo mejoras en otros ámbitos no por ello menos importantes. A este respecto cabe mencionar que Burkina Faso ha adoptado dos leyes anti-corrupción en 2015. De acuerdo con estas leyes todos los miembros del Gobierno, presidente, legisladores, etc. deben declarar sus bienes, regalos y donaciones percibidos durante el ejercicio de sus funciones²⁰⁴. Se trata de ver ahora si las normativas se implementan correctamente, fomentan la transparencia y ayudan a la estabilidad del poder político.

En general, todos los logros que se han ido llevando a cabo no han contemplado la posibilidad de cooperación e integración a nivel regional. Se trata de buscar el bienestar nacional sin contar con los países vecinos salvo en casos particulares de intercambios de información. Para el futuro, confiamos en una mayor cooperación regional, tal y como se verá más adelante.

²⁰³ Fuente Cobo, I. (2014). *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. Op. cit.

²⁰⁴ UNODC (2016). *Rapport d'activité*. Op. cit.

Las posibilidades de futuro del Sahel

La estabilidad política del Sahel

Tal y como se ha hecho referencia anteriormente, es condición necesaria conseguir y mantener cierta estabilidad política en el tiempo para asegurar el desarrollo y la seguridad del Sahel. Sin ella, cualquier intento se vuelve insostenible. Sin estabilidad política, sin confianza en las instituciones del Estado o en el Gobierno, el país no puede prosperar ni económicamente ni socialmente. Puede citarse el caso de Mauritania cuya inestabilidad política provocó una disminución de la ayuda exterior que recibía como ejemplo de la relación entre la inestabilidad política y la inestabilidad económica²⁰⁵. En el caso de la región del Sahel existen grandes retos que se deben superar pues amenazan la estabilidad y la seguridad de los países.

En la continua búsqueda por la estabilidad del Sahel se diferencian diversos campos especialmente desestabilizadores en los que se deben centrar las actuaciones tanto nacionales como regionales o internacionales.

El poder político

El poder político ha sido y sigue siendo un tema de especial preocupación en el Sahel. En primer lugar, el problema del poder político es que conlleva poder. No quieren ceder el poder cuando les corresponde. Deben respetarse imperativamente los límites temporales de los mandatos presidenciales. Muchos de los presidentes de los países del Sahel tratan de mantenerse en el poder una vez terminados sus mandatos, representándose indefinidamente a las elecciones y eliminando las limitaciones que establecen sus Constituciones al número de re-elecciones, tal y como ocurre en el Chad por ejemplo²⁰⁶.

Este mantenimiento en el poder y la consecuente adaptación de las Constituciones fomentan la aparición de protestas masivas en contra del Gobierno y del poder político, pudiendo provocar duros enfrentamientos entre los manifestantes y la policía. En el caso de Burkina Faso murieron cuatro personas en octubre de 2014 debido a estos enfrentamientos²⁰⁷.

Además, tal y como se ha mencionado anteriormente, el asentamiento en el poder tan solo fomenta una mayor corrupción política lo cual perjudica en primera instancia a los proyectos de desarrollo y seguridad que se puedan llevar a cabo en distintas regiones de los países. De esta manera, se crea una clase política alienada, diferenciada del resto de su electorado que no escu-

²⁰⁵ CountryWach (2015). *Mauritania Country Review*. Houston, Texas, pág. 79.

²⁰⁶ IISS (2016a). *Strategic Survey 2016. The Annual Review of World Affairs*, pág. 143.

²⁰⁷ *Ibíd.*

cha sus quejas o no las entiende, perjudicando directamente la estabilidad de las democracias.

La lucha contra la corrupción y la renovación de las clases políticas es un elemento esencial a toda democracia del mundo. Los países del Sahel deben hacer lo posible por renovar sus instituciones de manera que respeten la democracia y sus Constituciones nacionales pues estas están al servicio de la ciudadanía y no al servicio de los deseos de las clases políticas.

La lucha contra el terrorismo

El terrorismo y el yihadismo son otro de los elementos que perturban la estabilidad del Sahel. La lucha contra este extremismo violento es clave en primer lugar para conseguir cierta seguridad regional y en segundo lugar para construir cierto desarrollo humano sobre una base estable.

Si bien se deben llevar a cabo medidas policiales y militares con el objetivo de acabar con las redes terroristas y yihadistas, y el extremismo violento, estas no deben ser las únicas medidas. Es importante proteger las fronteras, las rutas y el intercambio de información entre Gobiernos sahelianos. Sin embargo, es igual de importante llevar a cabo medidas alternativas y complementarias, dirigidas esencialmente a los jóvenes.

De esta manera y aunque no parezca que hay relación, la reducción del desempleo y el aumento de la proporción de niñas y niños que asisten al colegio, así como el incremento de la media de años que estos pasan en un establecimiento educativo, son formas de luchar contra el extremismo que acecha a las sociedades. El problema viene debido a que las redes criminales proporcionan sentimiento de poder, de impunidad, de seguridad y de pertenencia²⁰⁸. Se trata de elementos que los jóvenes, que no asisten a la escuela y/o están desempleados consideran que no podrían adquirir de otro modo. Siendo parte de un grupo terrorista creen formar parte de algo, reciben un salario y pueden hacerse respetar. La lucha contra el terrorismo empieza y acaba, en gran parte, con la mejora de las instituciones del Estado, su presencia en todo el territorio y la defensa de los derechos y libertades de niños y jóvenes. Ellos son el futuro del país, y su mayor riqueza. Se les debe ofrecer un futuro apartado del extremismo violento.

La estabilidad económica

Se trata de conseguir que el PIB *per cápita* de Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y el Chad aumente y consiga alcanzar las cifras de sus países vecinos. El objetivo, en primer lugar, no debería ser alcanzar el PIB *per cápita* de los

²⁰⁸ Sánchez Herráez, P. (2016). *Sahel y amenazas globales: yihadismo, terrorismo y crimen organizado*, (mesa redonda). En: *El Sahel en un mundo global: Una visión multidisciplinar*. Programa de Encuentros, Sevilla.

países del sur de la UE sino equilibrar el PIB per cápita en la región del norte de África. Para ello es imprescindible contar con una economía estable que no esté sujeta a constantes cambios que puedan afectar drásticamente al crecimiento económico de los países del Sahel. Por estas razones, en este trabajo se defiende que los países deben tratar de diversificar su economía y la procedencia de sus ingresos.

En el caso del Chad, el crecimiento de su PIB se debe a los ingresos del petróleo. Las rentas del petróleo del Chad representan actualmente el 19,8% de su PIB, si bien en 2005 representaban más del 46%. El problema de que el Chad dependa tanto de las rentas del petróleo es que su precio es extremadamente volátil.

En este sentido cabe recordar que el precio de un barril de petróleo ha pasado de costar más de 90\$ a unos 48\$ entre 2014 y 2015, provocando una caída del PIB del Chad y de su PIB *per cápita*. Es más, los precios del carbón y del gas también se han ido reduciendo al estar ligados a los precios del petróleo, a lo que se debe añadir la disminución del precio de las materias primas no combustibles como son los metales y los productos agrícolas²⁰⁹. De esta manera, la caída de los precios de las materias primas provoca caídas bruscas de unos ingresos de los que dependen los países exportadores²¹⁰.

Centrándonos en el Sahel, del mismo modo que la economía del Chad es cíclica y depende del petróleo, además de las cosechas de algodón y del ganado, Mauritania a su vez depende de las exportaciones de mineral de hierro, de oro y de la pesca²¹¹. En el mismo sentido Burkina Faso depende de las exportaciones de oro y, en menor medida, de algodón y de petróleo refinado mientras que Níger depende de los productos químicos radioactivos, del petróleo refinado y de los minerales y Malí del algodón y del oro²¹².

Tal y como se puede observar, se trata siempre de materias primas cuya producción y exportación dependen de factores que escapan al control del gobierno, como los cambios meteorológicos o las fluctuaciones de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Por lo tanto, los países del Sahel deben tratar de depender lo menos posible de factores arbitrarios que afecten violentamente al estado de sus economías.

Por lo tanto, aparte de tener que diversificar sus exportaciones, debe tenerse en cuenta la actividad principal a la que se dedica en general la población. En los países menos adelantados el 60% de la población empleada total suele dedicarse a la agricultura, la cual representa el 25% del valor añadido²¹³. Si

²⁰⁹ FMI (2016). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Op. cit.

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 30; Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Mauritania Country Report*. Op. cit.

²¹² OECD/SWAC (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel*, Op. cit.

²¹³ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

bien no existen datos suficientes relativos al Sahel, de acuerdo con el Banco Mundial en 2007 el 67,4% de la población activa de Burkina Faso se dedicaba a la agricultura (la cual incluye también la pesca y la caza) mientras que se trataba del 66% en Malí en 2006²¹⁴.

Deben plantearse objetivos realmente alcanzables pues lo que no se pretende es cambiar toda la economía de los países del Sahel de la noche a la mañana. De esta manera, teniendo en cuenta que la mayoría de la población vive en zonas rurales y depende predominantemente de la agricultura, puede ser positivo diversificar y modernizar las zonas rurales. El desarrollo de estas partes del territorio debe impulsar la erradicación de la pobreza. Tal y como relata la UNCTAD, los países menos adelantados deben tratar de «promover la diversificación de las economías rurales hacia actividades no agrícolas y la creación en las zonas rurales de fuentes de ingresos diferentes de la agricultura»²¹⁵. De esta manera, fomentando el empleo y reducción de la pobreza en las zonas rurales se quieren frenar masivos flujos migratorios empujados por la necesidad de supervivencia hacia zonas urbanas los cuales fomentan una urbanización insostenible y la pobreza urbana²¹⁶. Se debe respetar un cierto equilibrio entre el desarrollo de las zonas urbanas y rurales pues es insostenible en el tiempo el desarrollo de una de ellas en detrimento de la otra.

Por lo tanto, el desarrollo de actividades rurales no agrícolas es una buena alternativa para los países del Sahel. Mediante la expresión ingresos rurales no agrícolas se hace referencia a la expresión utilizada tanto por la FAO como por la UNCTAD en mención a los ingresos del sector rural no agrícola derivados del trabajo tanto asalariado como por cuenta propia en el comercio, manufactura y otros servicios²¹⁷. Por lo tanto, se ofrecen ingresos a los hogares rurales y a los campesinos sin tierras. El objetivo es tratar de unir la actividad agrícola a la no agrícola durante el proceso de producción para así incorporar valor añadido al producto así como fomentar una subida de ingresos y aumentar la rentabilidad.

De esta manera se espera incrementar la productividad agrícola lo cual es fundamental para el bienestar de la población puesto que favorece una disminución de los precios de los alimentos mejorando la seguridad alimentaria al incrementar el suministro de alimentos²¹⁸.

Al mismo tiempo, a través de la estabilidad de los países del Sahel y de su seguridad se deben fomentar los proyectos de inversión, atrayendo a empresas

²¹⁴ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

²¹⁵ UNCTAD (2015a). *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2014. Crecimiento con transformación estructural: Una agenda para el desarrollo después de 2015*. UNCTAD/LDC/2014.

²¹⁶ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

²¹⁷ Ibíd; FAO (1998). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998*, Roma: FAO.

²¹⁸ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

privadas que puedan crear riqueza. Si bien de momento esto no parece realizable pues el Sahel dista mucho de ser una región atrayente para iniciar nuevos proyectos, los Gobiernos han de luchar por mejorar su seguridad y su imagen de cara al exterior y a futuros inversores.

Crecimiento inclusivo

Mediante la expresión crecimiento inclusivo se hace referencia a la necesidad de reducir e incluso eliminar las desigualdades entre la población de los países del Sahel. Tal y como se ha analizado, las desigualdades tanto en el acceso a recursos como a instalaciones, sanidad y educación son graves amenazas para la seguridad y el desarrollo del país. Por estas razones, el Estado debe tender a incluir a todos los ciudadanos dentro de sus políticas sociales e intentar limar las diferencias existentes entre sectores de población. El desarrollo y la seguridad del país deben ser de todos y para todos. Un crecimiento que no incluya a toda la población es insostenible en el tiempo. Por lo tanto, el crecimiento inclusivo pretende conseguir el progreso sostenible de toda la población.

De esta manera se quieren ofrecer oportunidades a aquellas personas con escasos bienes y menores conocimientos técnicos²¹⁹. Lo que se pretende es mejorar sus medios de vida y aumentar sus ingresos. Por lo tanto, si se trata de «crecimiento para todos» se quieren reducir y evitar las hambrunas y la inseguridad alimentaria que vive especialmente la población rural dotándoles de medios para ello.

Sin embargo, de acuerdo con los últimos datos publicados por la OECD, dicho crecimiento inclusivo no se está produciendo. Las insuficiencias de desarrollo humano son mayores en las zonas rurales que en las urbanas²²⁰. En el caso de Burkina Faso, por ejemplo, la gran mayoría de la población no se beneficia del crecimiento macroeconómico puesto que la pobreza y la exclusión social son omnipresentes y están estructuralmente integradas, lo cual se traduce en una elevada desigualdad²²¹.

Además, la mayoría de la población que vive bajo el umbral de la pobreza nacional se encuentra en las zonas rurales de los países menos adelantados. Tal y como se ha visto anteriormente, la agricultura debe jugar un rol imprescindible en la disminución de la pobreza rural. Si bien la producción de cereales en África Occidental ha aumentado de un 5% durante la campaña agrícola 2015-2016 respecto a la campaña del año anterior y un 13% respecto al promedio de los últimos cinco años, alrededor de 6,7 millones de

²¹⁹ FAO (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Op. cit., pág. 5.

²²⁰ UNCTAD (2015b). *The Least Developed Countries Report 2015*. Op. cit.

²²¹ Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Burkina Faso Country Report*. Op. cit.

personas continúan afectados por la inseguridad alimentaria²²². Entre ellos se encuentran 4,2 millones de personas desplazadas en la región, lo cual supone un doble reto tal y como se verá más adelante.

El crecimiento ha de ser inclusivo teniendo en cuenta tanto la población rural como urbana además de considerar todos los rangos de edad. En este sentido, la falta de empleo y la imposibilidad de generar ingresos fomentan que los jóvenes, gran mayoría de la población en el Sahel, busquen alternativas. Crece entonces la tentación de entrar en grupos armados o criminales que sí que les retribuyen²²³. Es por lo tanto esencial que el crecimiento incluya a todos los nacionales pues se trata de evitar la subalimentación de parte de la población a la vez que su atracción por organizaciones islámicas, milicias rebeldes u otros grupos criminales, tal y como ocurre con el reclutamiento de niños soldado por parte de MU-YAO²²⁴. En este sentido, tal y como recuerda Emilio Sánchez de Rojas²²⁵, los países cuya población joven supera el 40% tienen el doble de posibilidades de sufrir un conflicto civil.

Por lo tanto, esta población joven, si bien puede ser vista como un factor de riesgo e inestabilidad debe considerarse también como una oportunidad²²⁶. Se debe aprovechar la gran cantidad de mano de obra que supone esta masa de población joven, siempre y cuando se integre correctamente en la sociedad. Para ello resulta indispensable que toda la población disfrute de una educación en igualdad de condiciones con el objetivo de estimular la creación de nuevos y variados puestos de trabajo. Se trata de conseguir salir del círculo vicioso en el que viven los países del Sahel promoviendo la creación de empleo y el aumento de la productividad del trabajo para conseguir el crecimiento económico del país y la reducción de la pobreza²²⁷. Además, una mayor educación para las niñas permitiría aumentar la edad a la que se les obliga a contraer matrimonio, reduciendo así el número de hijos por mujer y pudiendo controlar mejor el crecimiento demográfico.

Tal y como se ha visto anteriormente, la baja tasa de asistencia escolar es un ingrediente común a toda la región. Si bien esta varía en porcentajes entre los países, y niveles educativos, puesto que en primaria se encuentran las tasas más altas de presencia de alumnos, muy poco llegan a la educación superior. De esta manera, Níger tiene una de las tasas de alfabetismo más bajas del mundo.

²²² OECD (2016). Une campagne agropastorale globalement bonne, la malnutrition perdure. *Maps & Facts*, nº38. Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

²²³ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 32.

²²⁴ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes». Op. cit., pág. 26

²²⁵ *Ibíd.*

²²⁶ *Ibíd.*

²²⁷ UNCTAD (2015a). *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2014*. Op. cit.

Aparte de en la educación, es importante que las desigualdades no se perpetúen a la hora de encontrar trabajo. El trabajo debe ir de la mano y fomentar el desarrollo humano puesto que es el único modo de contribuir en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como promover la cohesión social, la cultura y la civilización²²⁸. Además, la discriminación por razón de etnia en el acceso al empleo aumenta su vulnerabilidad pues les induce a depender del auto-empleo y de la informalidad, manteniéndoles al margen de protección social²²⁹. No se puede crear por la fuerza identidad nacional si se obstinan en mantener las discriminaciones de ciertos grupos étnicos. Es insostenible. A la fuerza terminan rebelándose contra un sistema que les niega su supervivencia, seguridad y desarrollo humano. En Malí, las rebeliones de los tuaregs son continuas y demuestran la debilidad del Estado²³⁰.

El fomento del empleo en las zonas rurales así como la diversificación de las actividades económicas permiten que se dependa en menor medida de condicionantes no controlados por el ser humano como pueden ser los desastres naturales a los que está sometida gran parte de la población. De esta manera, se consigue frenar parte de la población que de otra manera hubiera decidido migrar en busca de un futuro más próspero.

Al mismo tiempo, se evita parte de la «urbanización» de la población, puesto que muchos de los habitantes de medios rurales encontrarían empleo y no tendrían razones para migrar a las ciudades. De esta manera, eliminando las desigualdades entre el centro y la periferia se limitan las migraciones hacia las ciudades que podrían derivar en una mayor inseguridad para el país. Es evidente que sectores de la población continuarán migrando. Debe procurarse que este flujo de personas sea más o menos acorde a las capacidades de acogimiento de las zonas urbanas. Así, el crecimiento inclusivo permite fomentar el desarrollo y la seguridad de la región.

Por otro lado, la eliminación de las diferencias entre sectores de población pasa también por la creación de infraestructuras, en energía, transporte y comunicación, pero también en la creación de infraestructuras necesarias para mejorar la salud, la educación y el saneamiento del agua²³¹. Si bien resulta evidente que los países menos adelantados no cuentan con los recursos suficientes para la financiación de dichas infraestructuras, resulta más factible que complementen sus recursos con la Inversión Extranjera Directa (IED) y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para ello resulta indispensable que la economía de los países del

²²⁸ UNDP (2015). *Human Development Report 2015*. Op.cit.

²²⁹ Ibíd.

²³⁰ Sánchez de Rojas Díaz, E. (2013). *Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres «tes»*. Op. cit., pág. 26.

²³¹ UNCTAD (2015a). *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2014*. Op. cit.

Sahel sea propicia y atractiva para la inversión extranjera a la vez que lo más transparente posible para evitar todo tipo de corrupción y que la financiación obtenida mediante IED y AOD se utilice realmente para la construcción de infraestructuras necesarias para el desarrollo y la seguridad de los países.

Tanto el Banco Mundial como el FMI han puesto en marcha programas y acuerdos con algunos países de la región con el objetivo de ayudarles a invertir en educación, entre otras causas. En el caso de Malí, se puso en marcha un programa con el FMI cuya finalidad era reducir la deuda del país para que invirtiera más en educación y sanidad²³². Sin embargo, la corrupción continúa siendo un gran problema en el Sahel puesto que no siempre se tiene certeza que la ayuda llegue a donde se pretende.

La garantía de invertir más en instituciones y recursos no puede ser solo una promesa electoral. Los representantes del pueblo «firman» un convenio con su población cuando prometen en sus campañas electorales la educación, el agua y sanidad en todas las regiones del país. Deben cumplir su promesa. No puede ser tan solo un juego electoral para conseguir votos.

La igualdad de género

Tal y como se hacía referencia al inicio del trabajo y en relación con la educación, en el Sahel existe una gran discriminación respecto a la mujer y al papel de la mujer en la sociedad. Si bien en principio puede no parecer un tema de envergadura en comparación con los demás retos que afronta la región, es relevante mencionarlo puesto que el PNUD centra su último Informe sobre Desarrollo Humano en la igualdad de género en África²³³. El mensaje principal que defiende el PNUD es que la desigualdad de género fomenta la pobreza e impide el desarrollo de los países (figura 5)²³⁴.

El crecimiento inclusivo implica tener en cuenta a la mujer tanto en el acceso a la educación y a la sanidad como su papel en la economía y en la política, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico del país y mejorar de esta manera el desarrollo humano²³⁵. Deben tener el derecho de acceder a la educación y al empleo con el objetivo de expandir y mejorar la situación socioeconómica de sus familias.

²³² Bertelsmann Stiftung, BTI (2016d). *Mali Country Report*. Op. cit.

²³³ PNUD (2016). *Rapport sur le développement humain en Afrique 2016*. Op. cit.

²³⁴ Caballero, C. (2016). Sin mujeres no hay desarrollo, *El País*. [consulta: 06.09.2016] Recuperado en: http://elpais.com/elpais/2016/08/25/planeta_futuro/1472140824_389913.html

²³⁵ PNUD (2016). *Rapport sur le développement humain en Afrique 2016*. Op. cit.



Figura 5. La igualdad de género y el desarrollo humano.
Fuente: PNUD (2016). Rapport sur le développement humain en Afrique 2016. Op. cit.

El PNUD defiende que las pérdidas económicas producidas por las desigualdades de género en el mercado del trabajo en África subsahariana podrían alcanzar los 95 millones de dólares estadounidenses por año durante el periodo comprendido entre 2010 y 2014²³⁶. De esta manera se demuestra que África, incluyendo el Sahel, no sabe explotar uno de sus mayores potenciales: el elevado crecimiento de su población. En este sentido, la persistente discriminación respecto de la mujer compromete el desarrollo del continente y puede incluso ralentizar el ritmo del crecimiento económico²³⁷. El crecimiento inclusivo es por lo tanto una necesidad primordial para el Sahel.

Uno de los medios para conseguir una mayor igualdad entre géneros es la aprobación de leyes que fomenten la integración. Sin embargo, una vez más todos los países del Sahel (Malí, Mauritania, Níger, Chad y Burkina Faso) están considerados dentro de los Estados africanos que más discriminan a la mujer²³⁸.

La exclusión social, política y económica de la mujer es además exacerbada por los movimientos radicales islamistas que fomentan la vulneración de los derechos de la mujer. Si se considera por ejemplo la proporción de mujeres en los Parlamentos nacionales, se encuentra que en Malí y en Burkina Faso tan solo un 8,8% y un 9,4% respectivamente, de los parlamentarios en 2015 eran mujeres²³⁹. Muy poco por encima se encuentran Níger con un 13,3% y Chad con un 14,9%, al mismo nivel por ejemplo que Marruecos que alcanza

²³⁶ Ibíd.

²³⁷ Ibíd.

²³⁸ Ibíd.

²³⁹ Banco Mundial. "Indicadores del desarrollo mundial". Op. cit.

un porcentaje de 17 mujeres por cada 100 hombres en el Parlamento. Cabe destacar Nigeria y Senegal como los extremos puesto que en Nigeria apenas un 5,6% de los parlamentarios son mujeres mientras que en Senegal se trata de un amplio 42,7%²⁴⁰. Senegal cuenta con un sistema de cuotas. El sistema de cuotas, sin ser suficiente, es imprescindible actualmente para el resto de países del Sahel para superar la brecha que existe en las representaciones parlamentarias. Se debe dar voz a las mujeres pues con ello se consigue mayor cohesión social y estabilidad, a la vez que fomentaría el acceso a una educación, pudiendo afectar positivamente al control de la natalidad y a la lucha contra el terrorismo.

La necesidad de una visión regional

Resulta evidente que en muchas ocasiones es bienvenida la ayuda extranjera. Sin embargo, ante todo deben valorarse las posibilidades que ofrecen la región y su población en sí misma. El Sahel no puede depender únicamente y excesivamente del exterior. La ayuda puede llegar tarde e incluso no llegar. A veces, debido a la corrupción de los países del Sahel, no llega toda la ayuda que debería. Por estas razones debe fomentarse la capacitación de las instituciones, organismos, y de la propia población para lograr su propio desarrollo y seguridad. Se trata de algo así como «soluciones africanas para países africanos». Es evidente que, de momento, sigue tratándose de una ilusión pues las amenazas y retos que vive la región exceden las capacidades de los Estados²⁴¹. Sin embargo, debería ser parte del objetivo a largo plazo.

El Sahel como región

Tal y como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, las amenazas a las que debe hacer frente el Sahel son regionales y transfronterizas: las fronteras internacionales no retienen ni al tráfico ilegal, ni al terrorismo, ni al cambio climático, ni a las hambrunas, etc.²⁴². De esta manera es evidente la necesidad de una visión de futuro regional basada en la cooperación. Además, aquellas colaboraciones e intercambio de informaciones entre países del Sahel tanto en temas sobre tráfico ilegal como sobre terrorismo, mencionadas anteriormente, han resultado ser efectivas y han conseguido resultados positivos. Es necesario reforzar la integración regional.

En el caso de la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, es esencial que los Gobiernos recuperen la confianza de su población. En este sentido, no es suficiente con una intervención militar, tal y como se ha visto antes, sino

²⁴⁰ *Ibíd.*

²⁴¹ Núñez Villaverde, J. (2016). Asegurar el Sahel a toda costa. El apoyo de la UE se limita a un cuentagotas de ayuda al desarrollo y a medidas policiales, *El País*. [consulta: 05.09.2016] Recuperado en: http://elpais.com/elpais/2016/07/08/opinion/1467976576_207871.html

²⁴² Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), *Op. cit.*, pág. 52.

que el Estado recupere su credibilidad, el monopolio del uso legítimo de la fuerza y el control del territorio. Los ciudadanos deben volver a confiar en las instituciones y no ver al terrorismo como una alternativa viable²⁴³. Evidentemente la ayuda exterior puede ayudar a los Estados a luchar correctamente y realmente contra la corrupción, a plantear un plan para la mejora de las condiciones económicas y a reducir el terrorismo. Sin embargo, por mucha ayuda exterior, planes y estrategias que se propongan, la decisión final en relación con estos temas siempre la tienen los Estados del Sahel. Son ellos quienes crean las leyes, los órganos y facilitan que realmente hagan su trabajo.

En relación con el terrorismo, puede citarse como ejemplo de integración regional la creación de la estructura militar de Estado mayor el CEMOC (*Comité d'État-Major Opérationnel Conjoint*) que reúne a las Fuerzas Armadas de Argelia, Níger, Mauritania y Malí con el objetivo de coordinar esfuerzos en la lucha contra el terrorismo creando patrullas conjuntas y operaciones transfronterizas. La actuación del CEMOC fue además equipada con un servicio de inteligencia, el UFL (*Unité de Fusion et de Liaison*) en el que participan Argelia, Burkina Faso, Libia, Mauritania, Malí, Níger, Nigeria y Chad, con el objetivo de reforzar y coordinar el intercambio de información²⁴⁴.

Los Estados del Sahel, Malí, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Chad, deben ser conscientes de que comparten amenazas y retos. Igual que se pusieron de acuerdo para intercambiar información respecto al terrorismo, han de poder cooperar en otros temas relacionados con el cambio climático o las migraciones, que si bien no producen el mismo impacto en cuanto a la visibilidad internacional de los ataques terroristas, son amenazas que acentúan las desigualdades, la pobreza y la desnutrición.

Para ello, puede servir de ejemplo simbólico la creación de la Gran Muralla Verde en el Sáhara-Sahel en la cual se han involucrado todos los países del Sahel que sufren la desertización de la tierra. De esta manera se espera hacer frente a parte de las consecuencias negativas tanto sociales como económicas y medioambientales causadas por la degradación de las tierras²⁴⁵. Evidentemente, en el proyecto colaboran la FAO, la UE, el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y la Comisión de la Unión Africana (AUC). Sin embargo, la implantación de la medida demuestra la estrecha colaboración de los Gobiernos de los Estados involucrados. De esta manera, la plantación de árboles, de prados, de huertos etc. pretende responder a diversas amenazas como la

²⁴³ Ibíd, pág. 11.

²⁴⁴ Ibid, p. 52

²⁴⁵ Laorden, C. (2016). A un lado el desierto, al otro verde. Más que un simple dique forestal, la Gran Muralla Verde es un conjunto de proyectos de desarrollo rural, *El País*. [consulta: 05.09.2016] Recuperado en: http://elpais.com/elpais/2016/05/05/planeta_futuro/1462459567_562808.html

inseguridad alimentaria y la pobreza, pero también, fomentar el empleo y reducir las migraciones.

Por otro lado, la persistencia por conseguir una mayor integración a nivel regional en el Sahel ha fomentado el nacimiento de muy diversas organizaciones. A la Unión Africana (UA) de carácter continental se le han ido sumando nuevas organizaciones. Entre ellas cabe citar el ya mencionado G5, la CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, ECOWAS en sus siglas en inglés), formada por quince Estados, como la organización que ha adquirido mayores competencias²⁴⁶. Al mismo tiempo, coexisten, entre otras, la OMVS de la que forman parte Guinea, Malí, Mauritania y Senegal, la organización COMESSA, mientras que países como Mauritania son parte de AMU cuyo objetivo también es coordinar planes de desarrollo, y el Chad y Camerún son parte del CEMAC que se declara al servicio del desarrollo humano.

Dicho listado de organizaciones sirve para mencionar que si bien la integración de la región del Sahel y una intensa cooperación son elementos sumamente necesarios para coordinar y mejorar la implantación de planes de desarrollo y seguridad regionales, demasiada cooperación puede terminar siendo negativa. En este sentido, el problema surge cuando los procesos de integración se solapan y las actuaciones de las organizaciones también. No puede existir un caos en relación a qué organización es la que gestiona los planes de desarrollo, o la que controla las subvenciones. Los países que forman parte de dos organizaciones regionales con el mismo propósito, el desarrollo económico por ejemplo de la región en cuestión, no pueden implantar dos planes diferentes. Es positiva la existencia de distintos niveles de integración siempre y cuando en cada caso se centre en uno u otro tema. Para ello es imprescindible la correcta definición de los Planes de Acción de cada actor que interviene en el Sahel.

A este respecto se ve como un avance positivo la creación del Grupo G5, por Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y el Chad, puesto que reúne a los principales países del Sahel que además comparten preocupaciones y amenazas. Se trata de un grupo uniforme en el cual no tendría cabida un país que no comparte su situación geopolítica. Surge con el objetivo de paliar, entre otras razones, la insuficiencia de seguridad que existe en el Sahel, gestionar los flujos migratorios, controlar los espacios transfronterizos, mejorar la formación y promocionar un desarrollo duradero. Pero además, se trata de un organismo con voluntad de coordinar las estrategias de desarrollo y seguridad que se están multiplicando en la región y que cuentan con diversos actores internacionales. El G5 cuenta con un presupuesto para llevar a cabo sus actividades y con donaciones internacionales. De esta manera, el G5 también podría fomentar la transparencia y ayudar a los Estados a limitar el alcance

²⁴⁶ Echeverría Jesús, C. (2013). El Sahel como escenario de intervención militar..., Op. cit., pág. 76.

de la corrupción de sus clases políticas. El G5, gestionando los presupuestos para programas de desarrollo y seguridad, podría actuar como potenciador de la transparencia.

Por lo tanto, el G5 supone una mayor integración regional de manera horizontal entre parte de los países geográficamente situados en el Sahel. Al mismo tiempo, debe fomentarse una mayor integración vertical. A este respecto, nos referimos a la iniciativa 5+5 que reúne a cinco países del sur de Europa y a cinco países del Magreb. Si bien es verdad que es imprescindible en primer lugar una integración entre países que comparten características y objetivos, es importante establecer una relación segura y fuerte con los países fronterizos. Todos tienen algo que aportar pues comparten el objetivo de estabilizar a largo plazo la región del Sahel.

Líderes regionales

Al mismo tiempo, dentro de la creciente regionalización de los retos y de las soluciones, destacan varios actores regionales debido a su especial implicación en la zona. A este respecto, cabe recordar la existencia necesaria de líderes regionales. Si se toma un tiempo para reflexionar sobre esta cuestión, resulta evidente que todas las regiones del mundo cuentan con su propio líder o líderes regionales, cuya imagen suele ser la de portavoz a nivel internacional o la de actor nacional que tira de su región hacia delante. En el caso del Sahel destaca, en primer lugar, Argelia.

En el caso de Argelia, algunos llegan incluso a considerarlo como Estado hegemónico de la región saheliana²⁴⁷. Esta designación responde a varias razones. Evidentemente, Argelia cuenta con fronteras directas con Mauritania, Malí y Níger, y además cuenta con población de origen targui, como Libia o Burkina Faso, una comunidad nómada transfronteriza. Pero lo más relevante en este caso es que Argel ha terminado definiéndose como la capital de las negociaciones y la diplomacia en la región, y de la región con el exterior.

Además, Argelia ha firmado acuerdos bilaterales respecto al control de fronteras con muchos de los países del Sahel, lo cual ha producido beneficiosos resultados²⁴⁸. Sin embargo, ha mantenido reticencias para cooperar con el Sahel en la lucha contra el terrorismo. Debido a que el terrorismo también le afecta nacionalmente, Argelia ha tomado medidas para proteger sus fronteras en el sur del país, desplegando tropas para reforzar la seguridad del país. A este respecto, cabe recordar que Argelia mantiene una estrecha política de no intervención y de respeto de la soberanía²⁴⁹. No obstante, las

²⁴⁷ Ibíd. pág. 86.

²⁴⁸ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 52.

²⁴⁹ Hellerstein (2016). Pushing Algeria to the Limits of Nonintervention. *Stratfor*. [consulta: 02.10.2016] Recuperado en: <https://www.stratfor.com/analysis/pushing-algeria-limits-nonintervention>.

amenazas que ahora sufre la región parecen difíciles de superar sin una mayor cooperación militar entre Argelia y sus países vecinos. La sofisticación militar de Argelia no ha conseguido controlar completamente las fronteras que continúan siendo porosas. Los tráficos ilegales transfronterizos y los ataques terroristas suicidas contra los puestos militares no han cesado²⁵⁰.

Sin embargo, no por ello confiamos únicamente en una intervención militar por parte de Argelia. Existen otros mecanismos que podrían resultar eficaces sin tener que terminar con la política anti-intervencionista de Argelia y que se basan en la colaboración, intercambio de información, etc., con los países del Sahel, tal y como hizo en el pasado, o incluso con Francia o con la UE. La mejora en la seguridad tan solo podrá repercutirse beneficiosamente en el Sahel por lo que, teniendo en cuenta que Argelia posee unas Fuerzas Armadas formadas y equipadas (lo que muchos otros países del Sahel no tienen) sería positivo que el país cooperara en el desarrollo del Sahel con aquello por lo que destaca.

Marruecos destaca como otro de los líderes con impacto regional, si bien no existe ninguna plataforma regional en la que estén representados tanto Marruecos como Argelia²⁵¹. Marruecos trata de fomentar acercamientos bilaterales con los países del Sahel pues, entre otras razones, es el único Estado de África que no pertenece a la UA. Mediante estas iniciativas, Marruecos trata de aprovechar las relaciones entre el rey Mohammed IV y los líderes de los países del Sahel para la firma de acuerdos. Además, Marruecos es también conocido por su «diplomacia religiosa» con los países de esta región²⁵². Así, Marruecos utiliza otro tipo de estrategia que Argelia con el objetivo de no quedar aislado a nivel regional. De esta manera, tanto la cooperación regional como el fomento de acuerdos y estrategias bilaterales pueden tener beneficios positivos para el Sahel.

Por otro lado, destacan también otros liderazgos regionales tales como Nigeria o el Chad. En cuanto a Nigeria, su presencia regional se debe sobre todo a su intervención en misiones militares designado como líder, por ejemplo, en la misión militar de la CEDEAO en Malí. Finalmente, el Chad destaca actualmente debido a su nombramiento como presidente de la Unión Africana.

La coordinación de esfuerzos

Al igual que es imprescindible una regionalización de las amenazas y de los retos para tratar de fomentar respuestas globales, deben coordinarse los esfuerzos. Sin embargo, dicha coordinación no siempre funciona tanto dentro de los propios países del Sahel como entre ellos. La simple coordinación de los actores regionales en un intento de intercambiar información

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), *Op. cit.*, pág. 53.

²⁵² Tadlaoui, G. (2015). La diplomacia religiosa de Marruecos. *EsGlobal*.

para mejorar la seguridad supuso un gran reto que al final demostró ser necesario²⁵³.

Además, muchos de los problemas que requieren soluciones son regionales y por lo tanto, las organizaciones regionales mencionadas anteriormente, los líderes como Argelia, y las organizaciones internacionales deben aportar su ayuda. La coordinación entre todos los planes y actores es indispensable si se quieren evitar solapamientos, incongruencias y contradicciones. En este sentido, se entiende que se deben coordinar los planes de actuación así como los recursos que se ponen a disposición del Sahel. Tal y como muestra el mapa 14, existen diversos tipos de actores y de misiones que ocurren en la misma región al mismo tiempo con el propósito de responder correctamente a las amenazas a la seguridad humana que atormentan al Sahel. Tienen que expresirse los recursos que se disponen de la manera más eficiente posible en interés del desarrollo y de la seguridad.



Mapa 14. Respuestas a la seguridad regional.

Fuente: OECD/SWAC (2014). An Atlas of the Sahara-Sahel, Op. cit., pág.244.

²⁵³ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 16.

La coordinación y el diálogo son esenciales. Si bien se aboga por una visión regional no se quiere olvidar que cada país del Sahel cuenta con sus especificidades. De esta manera, mientras Níger sufre más de la discriminación de género y de una bajísima tasa de escolaridad, el Chad sufre en mayor medida de los desplazamientos migratorios. Esto no significa que no compartan preocupaciones pues en ambos casos los problemas son comunes. Por lo tanto, si bien se trata de amenazas regionales cada país debe ser consciente de cual le afecta en mayor o menor medida y aplicar las políticas públicas necesarias en función.

En este sentido, existen multitud de maneras de fomentar la cooperación desde la implantación de acuerdos bilaterales hasta la puesta en marcha de operaciones que juntan esfuerzos de Naciones Unidas y de la Unión Europea. Puede tratar de diferenciarse distintos niveles de actuación. Tal y como se ha visto anteriormente, debería partirse de una integración regional entre los Estados que comparten amenazas comunes. A este nivel se le debe añadir el rol que juegan los países líderes de la región como promotores del cambio. Además, existe un nivel internacional a través del cual distintos Estados desarrollados u organizaciones aportan ayudas y experiencia en la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano. Finalmente, se mantiene el nivel nacional como aquel que debe ser capaz de gestionar la correcta implantación de planes y proyectos, demostrando que la población puede confiar en sus instituciones.

La coordinación internacional

Al mismo tiempo, cada actor se desmarca por sus conocimientos en uno u otro tema. Se trata por lo tanto de coordinar correctamente y eficientemente los conocimientos y los recursos de que disponen. En cierto modo, cada actor tiene una «ventaja comparativa» que aportar. En este sentido, tal y como se ha podido ver anteriormente, la UNODC, por ejemplo, destaca por sus conocimientos y experiencia en relación con actuaciones contra el crimen organizado, el tráfico ilícito y el terrorismo. Para ello, cuenta con competencias para enfrentarse al problema a nivel legislativo y judicial, pudiendo ofrecer servicios de asesoramiento legal y asistencia técnica²⁵⁴. Además, trata de alinear sus programas a los planes de COMESA con el objetivo de facilitar una estrecha colaboración y facilitar el contacto y la relación con las instituciones de los países del Sahel. En ese mismo sentido, existen otras organizaciones como la UNTOC en relación con el crimen organizado regional y la UNCAC sobre la corrupción. El Sahel debe aprovecharse de los

²⁵⁴ UNODC. La contribution de l'Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime à la Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel [consulta : 02.10.2016] Recuperado en: <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/sahel-programme/sahel-programme.html>

conocimientos que estas organizaciones le puedan aportar para introducir sus propuestas a nivel nacional.

La iniciativa nacional

Este nivel continúa siendo inmensamente importante debido a una obviedad: incluso tras muchos esfuerzos llevados a cabo a nivel internacional, el Sahel continúa teniendo que hacer frente a las mismas amenazas que parecen no estar dispuestas a desaparecer. Las autoridades nacionales deben mantener sus esfuerzos para responder a los problemas que sofocan a la población. El Estado debe ser capaz de devolver la confianza en las instituciones.

En este sentido, tiene que luchar imperativamente contra la corrupción y eso es algo que tan solo puede llevar a cabo cada Estado por sí mismo. Por muchos actores internacionales que acudan al país como observadores para evaluar la transparencia de la toma de decisiones, de las elecciones etc., es el Estado quien tiene el poder de crear leyes a favor de la transparencia y permitir que los órganos expresamente creados para ello trabajen correctamente y no exista corrupción en los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Además, la cooperación debe darse en primer término a nivel nacional. Si la justicia no comparte información con los agentes del orden de su mismo país, es imposible que esto ocurra después a nivel transnacional. El buen funcionamiento de la justicia favorece una disminución del crimen organizado, facilita el acceso a la justicia, garantiza el cumplimiento de los derechos humanos y previene la violencia y los conflictos²⁵⁵.

Por otro lado, la existencia de planes y actores internacionales no elimina la improvisación nacional. Ha este respecto cabe recordar que durante la lucha contra AQMI en los años 2010 y 2011, Mauritania decidió adoptar una postura más agresiva. Así, en colaboración con los militares franceses, cruzaron la Frontera maliense. En este sentido, Mauritania era consciente de su «ventaja comparativa» respecto a Malí: contaba con unas Fuerzas Armadas más eficientes²⁵⁶.

Todos los niveles de integración y cooperación son importantes. El Sahel no tiene recursos económicos para financiar proyectos de desarrollo y seguridad por lo que la ayuda internacional ha de ser bienvenida. La integración regional, por su parte, es imprescindible para crear una conciencia común y lograr objetivos inalcanzables nacionalmente. Sin embargo, la voluntad política reside siempre, en última instancia, en el Estado.

²⁵⁵ Ibíd.

²⁵⁶ Barrios, C. y Koepf, T. (eds). (2014), Op. cit., pág. 50.

Conclusiones y propuestas: hacia un nivel de vida digno en el Sahel

El Sahel continúa siendo una palabra y una región olvidada. Sin embargo, también es verdad que en una región supuestamente olvidada se han desarrollado decenas de programas de desarrollo y seguridad. Tan solo teniendo en cuenta a la UE, son dieciséis las estrategias de seguridad que está desarrollando actualmente en el Sahel. ¿Por qué? Por miedo. Miedo a la inestabilidad, a la cercanía y, sobre todo, al terrorismo y a su impacto global. Pero el Sahel es ante todo una región en la que sus habitantes y las tierras en las que viven sufren incontables riesgos y amenazas que se han tratado de recoger en este estudio.

Actualmente, el Sahel debe saber responder a situaciones de muy diversa clase. Recibe presiones y amenazas de todas partes difícilmente gestionables por separado pero que conjuntamente ahogan a unos Estados demasiado débiles. Se trata de elementos que afectan tanto a la pobreza y al hambre, a las desigualdades, al crimen organizado y al extremismo. Un círculo vicioso de inseguridad y de imposibilidad de desarrollarse. Destacan especialmente las siguientes presiones.

1. En general, la región se ve afectada por las presiones demográficas, destacando el incesante crecimiento de la población que convive con unas extensiones de terreno escasamente pobladas y multitudes de refugiados que huyen de su lugar de origen y retornados, que tratan de volver a sus casas. Si bien se trata de riesgos demográficos, estos afectan a la economía de los países y a su seguridad, acentuando las desigualdades y la pobreza.
2. En segundo lugar, destaca también la situación económica. El Sahel, extremadamente dependiente de las materias primas (que varían entre países) y de la agricultura, se ve constantemente afectado por la fluctuación y la volatilidad de los precios de dichas materias, poniendo en riesgo la supervivencia de cientos de miles de personas. Dicha dependencia acentúa la inseguridad, las desigualdades, el hambre y la pobreza.
3. Considerando la situación interna de los Estados del Sahel, destacan, en primer lugar, por su poca presencia. El Estado no controla la totalidad de su territorio ni posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza. ¿Dónde está el contrato social? ¿A quién le debe legitimidad el pueblo que no ve a su Estado? No reciben ayudas ni prestaciones y no tienen acceso a servicios básicos esenciales. Esta situación afecta directamente al desarrollo del terrorismo y de los grupos yihadistas pues reclaman y ocupan con mayor facilidad el lugar que debería ocupar el Estado. Si además se añade la gran corrupción y el afán de poder de la clase política, aumentan las desigualdades, las desavenencias y las dificultades por conseguir la seguridad del pueblo.

4. De esta manera, se llega al tema de la seguridad en la región. Se debe hacer frente al terrorismo, a los conflictos y al crimen organizado que han encontrado en el Sahel un oasis de supervivencia. Esta supervivencia se ve facilitada por la porosidad de las fronteras, la falta de medios militares y la debilidad de los Estados del Sahel. Además, la alta tasa de jóvenes desempleados y sin estudios les permite crecer en simpatizantes.
5. Finalmente, deben mencionarse los desastres naturales y el cambio climático como otra de las grandes presiones a las que se encuentra sometido el Sahel. Ahondan en la pobreza, el hambre y la economía de los países y de su población, que no ven una solución factible.

De esta manera, el Sahel perdura como caldo de cultivo de amenazas y riesgos de diversa clase alimentando el círculo vicioso, del que parece imposible salir. Pero, ¿existe una solución? ¿Puede hablarse realmente de una «solución para el Sahel»?

Este trabajo permite elaborar una serie de propuestas dirigidas a fomentar el desarrollo y la seguridad del Sahel, sin llegar a hablar de una única solución. Tal y como recordábamos al principio, no hay seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad, y al mismo tiempo, ninguno de los dos es factible sin Derechos Humanos ni sin paz. Existen amenazas y riesgos que afectan indiscriminadamente tanto al desarrollo como a la seguridad. Los países del Sahel deben construir sus propias herramientas para defenderse ante las amenazas y protegerse de los riesgos.

1. En este sentido, la primera propuesta entiende que la respuesta a la situación actual que vive el Sahel debe ser global. Global e inclusiva a varios niveles, teniendo en cuenta los temas a los que afecta, los sectores de población, la integración regional y la cooperación internacional.
 - a) En primer lugar, tal y como se acaba de recordar, cualquier estrategia que se lleve a cabo en el Sahel debe incluir la seguridad y el desarrollo conjuntamente. Por lo tanto, se entiende que de esta manera se deben tratar todos los riesgos y amenazas. Es decir, una respuesta no puede centrarse solamente en la lucha contra el terrorismo. No se acaba con el terrorismo únicamente con medios militares. Se debe fomentar el empleo y la educación, y ofrecer medios para no caer en redes criminales. El Estado debe estar presente, no únicamente protegiendo sino administrando el acceso a servicios básicos.
 - b) En segundo lugar, la inclusión afecta a todos los sectores de la sociedad. Cualquier intento de reducir la inseguridad y fomentar el desarrollo debe tener en cuenta a toda la población nacional. De esta manera los jóvenes, las mujeres, la población rural, los migrantes y todas las tribus y etnias también forman parte de la realidad estatal y deben ser incluidos en toda estrategia. En caso

contrario, tan solo aumentarán las desigualdades provocando mayores tensiones y destruyendo todo lo conseguido hasta entonces. Un desarrollo sin tener en cuenta la realidad y la diversidad de la población no es un desarrollo sostenible a largo plazo.

- c) En tercer lugar, la respuesta debe ser global en el sentido de regional. Los países del Sahel sufren las mismas amenazas y los mismos riesgos. Por lo tanto, una respuesta regional, no limitada por fronteras porosas y no controladas, es más fuerte. No se trata de expulsar el problema del territorio bajo su dominio y lanzarlo al país vecino, sino de conseguir estabilidad. La estabilidad de los países vecinos tan solo puede fomentar la propia estabilidad nacional.
 - d) Finalmente, la respuesta también es global puesto que ha de basarse en la cooperación e integración tanto a nivel internacional como regional y nacional. El compartir información entre países vecinos es un primer paso. No todo debe entenderse en clave militar. En este sentido, Argelia tiene mucho que aportar para la seguridad y el desarrollo de la región. Al mismo tiempo, todos los países del Sahel forman parte de organizaciones multilaterales más amplias y con mayores fondos. La UA, el G5, la CEDEAO son tan solo algunas de estas organizaciones. La coordinación y compenetración entre todas ellas posibilita el poder abarcar más temas de desarrollo y seguridad. Se trata de que cada organización, actor o estrategia aporte algo nuevo y distinto y se mantenga una estrecha colaboración, basándose en la correcta implementación de los Planes de Acción previamente establecidos.
2. El objetivo debe ser dotar a la población de capacidades necesarias e imprescindibles para ser menos vulnerables a epidemias, al extremismo y a los desastres naturales, entre otros. El Estado, mejorando sus instituciones, descentralizando su poder y eliminando toda clase de corrupción puede conseguir grandes proyectos. La ayuda externa es evidentemente siempre bien recibida. Sin embargo, las propias capacidades son las que deben explotarse. En esto consiste la seguridad humana: en proteger a la población frente a posibles amenazas.
 3. La tercera propuesta entiende que la voluntad política es primordial para llevar a cabo proyectos sostenibles de desarrollo y seguridad. El Estado, ante todo, ha de querer estar presente territorialmente y poner en práctica, por ejemplo, aquellas instituciones de lucha contra la corrupción que ha creado pero que aún no tienen voz o libertad. La voluntad es la base de las propuestas que se elaboran.
 4. La educación y la formación son elementos imprescindibles para el desarrollo económico de la región, para la lucha contra el terrorismo, para acabar con las desigualdades, para la integración de las mujeres en la sociedad, en la política y en la economía. La educación es el motor del cambio, del desarrollo y de la seguridad.

5. La integración regional es la única alternativa posible para la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Dicha integración debe favorecer el control de fronteras, el intercambio de información y la capacitación de los militares en cada uno de los países. Es imprescindible alcanzar una mayor coordinación y cooperación regional
6. La diversificación de la economía es un elemento esencial pues permite dar mayor estabilidad al PIB de los países del Sahel a la vez que fomenta la creación de empleo y riqueza y disminuye las desigualdades. Esta mayor estabilidad económica ligada a la seguridad son elementos que favorecen mayores inversiones extranjeras necesarias para la construcción de infraestructuras y la disminución de las desigualdades.
7. La transparencia es la clave de esta última propuesta. Para ello deben elaborarse leyes y se deben crear organismos independientes encargados de vigilar dicha transparencia, con capacidad jurídica y medios a su alcance. De esta manera se quiere acabar con la corrupción a todos los niveles y facilitar la llegada y el alcance de proyectos internacionales y/o regionales de desarrollo. La regionalización puede favorecer la efectividad de la transparencia. En este sentido, cada actor regional aporta un Plan de Acción del cual se debería efectuar un seguimiento y una evaluación final para medir correctamente los resultados conseguidos y su implementación. Además, la necesidad de transparencia es imprescindible para fomentar la imagen externa de los países y atraer al comercio internacional y a los inversores. Tiene un impacto directo en la economía del país. Por otro lado, la transparencia debe asegurarse también en el sistema de justicia fomentando el respeto del Estado de derecho y de los derechos fundamentales.

Tan solo de esta manera se podrá hablar de un desarrollo y una seguridad sostenibles a largo plazo en el Sahel. Cualquier otro intento que no tenga en cuenta todas estas dimensiones fracasará. El Sahel tiene tantas posibilidades de encontrar el desarrollo, la seguridad y la paz como cualquier otra región del mundo. Se debe fomentar la resiliencia de la población del Sahel acrecentando sus capacidades con el objetivo de hacerles más fuertes frente a riesgos y amenazas. La estabilidad, la educación, la gobernanza, la paz, la igualdad y el respeto a los derechos humanos son elementos intrínsecos al desarrollo y a la seguridad.

Capítulo quinto

La Antártida 2050: horizontes oscuros

Ignacio José García Sánchez

Resumen

Los temas resaltados en este documento son los que se trataron y debatieron en el taller de expertos organizado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (www.ieee.es), «Tendencias geopolíticas en la Antártida en el horizonte del año 2050», que se desarrolló en el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN) en Madrid, el martes, 5 de junio de 2018.

La reunión que se condujo, como todos los talleres de expertos que organiza el Instituto, bajo la regla de Chatham House, de no atribución, produjo un interesante y dinámico debate del que he extraído sus hilos conductores, pero los hechos, consecuencias y conclusiones que aporé en el documento son solo atribuibles al desarrollo de mi pensamiento en este campo. Una reflexión sustentada, como no podía ser de otro modo, del profundo conocimiento de la cuestión por los expertos que participaron pero, como investigador interesado en el tema, analizados desde mi propia perspectiva, en el que los matices, la diferente sensibilidad y mi propia concepción de la geopolítica y visión del desarrollo teórico del análisis de las relaciones internacionales le confieren un sentido único.

Un Sistema, el del Tratado Antártico, inmerso en un horizonte geopolítico que no puede estar más repleto de incertidumbres: desde el factor físico, con el deterioro del medio ambiente y el cambio climático como desafío global; el factor humano, con una demografía enrabietada que pone en cuestión la solidaridad humana; el factor económico, con una guerra comercial en curso;

el factor sociopolítico, en el que el nacionalismo y populismo campan a sus anchas y; finalmente, el factor militar, con las amenazas híbridas en pleno apogeo, desde el espacio ultraterrestre, al espíritu humano y la inteligencia artificial. En este horizonte, la Antártida, ese continente formado por «un grupo de islas en torno al Polo Sur, unidas y cubiertas por hielos seculares, de 14 millones de km² y 30 millones de km³ de hielo»¹ parece más frágil que nunca.

Palabras clave

Polos, Antártida, Geopolítica, Ley Internacional, Seguridad, Recursos, Ciencia, Conflicto.

Abstract

The topics highlighted in this document are those debated in the workshop organized by the Spanish Institute for Strategic Studies (www.ieee.es), "Geopolitical Trends in Antarctica on the Horizon of 2050", gathered in the Center for Higher Studies of National Defense (CESEDEN) in Madrid, on Tuesday, June 5, 2018.

The meeting conducted, like all the workshops organized by the Institute, under the Chatham House rule produced an interesting and dynamic debate from which I have extracted its themes. However, the facts, consequences and conclusions that I contribute in the document are only attributable to the development of my thinking in this field. It is formed, as it could not be otherwise, from the deep knowledge of the issue by the experts who participated, but always nuanced, in some cases treated with different sensitivity and perspective, but always from my own conception of geopolitics and the theoretical development of the analysis of international relations.

A System, that of the Antarctic Treaty, immersed in a geopolitical framework that cannot be more uncertain: from the physical factor, with the deterioration of the environment, and the climate change as a global challenge; the human factor, with an enraged demography that calls into question the human solidarity; the economic factor, with the commercial war in progress; the sociopolitical factor, in which nationalism and populism are at ease and; finally, the military factor, with hybrid threats, and that does not want to leave domain without explore, from outer space, to the human spirit and the artificial intelligence. In this horizon, Antarctica, that continent formed by «a group of islands around the South Pole, united and covered by secular ice, of 14 million km² and 30 million km³ of ice» seems more fragile than ever.

Keywords

Poles, Antarctica, Geopolitics, International Law, Security, Resources, Science, Conflict.

¹ <https://www.anepe.cl/la-antartica-el-continente-del-futuro/> Visitada el 14 de agosto de 2018.

Introducción: La expresión de la perplejidad

«La tarea de establecer las reglas de conducta que enmarquen los comportamientos futuros para la protección del continente de (ulteriores) daños recae en gran medida sobre los delegados de una docena de países que asisten a las reuniones consultivas del Tratado Antártico. Y la reunión de Buenos Aires [XLI, 13-18 de mayo de 2018] tuvo cierto éxito, redactando nuevas reglas sobre el uso de drones y llegando a acuerdo sobre otros problemas menores. Pero cuando se trata de medidas para abordar los desafíos más importantes, e incluso sobre la sostenibilidad de la pesca y otra vida marina en el océano Austral, el tratado está a merced de la geopolítica, y hay señales preocupantes de que se está librando un combate al que nos se está haciendo frente»².

Uno de los grandes temas pendientes en la Antártida es establecer estrategias a largo plazo. Las Fuerzas Armadas en todos los países del mundo, desde su misma concepción, son instituciones que generalmente piensan estratégicamente porque tienen que prever escenarios futuros sobre los que proyectar sus capacidades, y establecer sus procedimientos de actuación y doctrinas de empleo. Este documento trata básicamente de aquellos aspectos específicos relacionados con la Antártida que pueden condicionar los escenarios futuros y que, lamentablemente, parece que no se les está dedicando la necesaria atención.

El Sistema del Tratado Antártico es un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que ha evolucionado desde los aspectos fundamentalmente geopolíticos del propio Tratado del año 1959; seguido por una fase más centrada en la regulación de la explotación de los recursos, todavía sin un enfoque predominantemente medioambientalista pero sí, al menos, pensando en una explotación sostenible, tanto en la convención sobre las focas, como en la de los recursos vivos marinos antárticos y; finalmente, a partir de la década de los 90, con una preocupación prioritaria por el medio ambiente a través del Protocolo de Madrid de 1991. Además, hay una serie de normas que se han ido acordando a lo largo de estos 60 años de vida. Más de 500 normas distintas que explican bien qué es el Sistema del Tratado Antártico y cómo opera.

El futuro del Sistema es impredecible, como todos los futuros, pero en el caso de la Antártida, quizás sí que podríamos decir que tiene un contenido mayor de incertidumbre. El número de escenarios sobre los que se podría trabajar es ilimitado y con una gama de situaciones muy amplia. Pero eso no es óbice para tratar, por una parte, por medio de la ciencia y la prospectiva contener la expresión de esa perplejidad. Y, al mismo tiempo, establecer un marco de

² Revista NATURE, *Reform the Antarctic Treaty*, Macmillan Publishers Limited, Editorial, Volumen 558, Nature 161, 14 de junio de 2018. <https://www.nature.com/articles/d41586-018-05368-7> Visitada el 13 de agosto de 2018. Traducción del autor.

seguridad en el que las sorpresas del futuro, que serán muchas y variadas, no provoquen situaciones que nos aboquen a una violencia sin retorno.

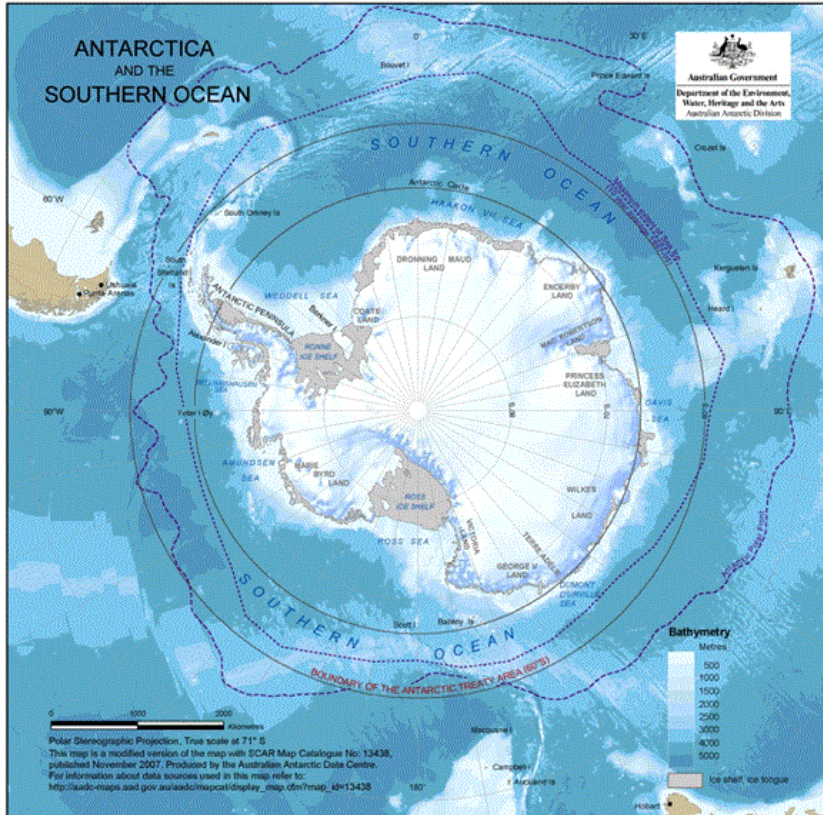


Imagen 1.

El tratado Antártico: el realismo en estado puro

«Tratado Antártico. Los Gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, la República francesa, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la Unión del África del Sur, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de América.

Reconociendo que es en interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario u objeto de discordia internacional...

Han acordado lo siguiente:

Artículo I

1. La Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el estableci-

miento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas.

2. El presente Tratado no impedirá el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico».

El Tratado firmado en el año 1959 es, de alguna manera, una muestra del realismo político imperante en una época dominada por el marco geopolítico de posguerra. Cuando, el 12 de octubre de 1946, el almirante de la US Navy Richard Byrd anuncia formalmente la Operation Highjump³, —13 buques y 4.700 hombres— en lo que parecía y podría haber sido el comienzo de dominio norteamericano sobre el territorio antártico, la alarma surge entre los países que consideraban que tenían derechos soberanos legítimos sobre el continente. Pero, entre los Estados reclamantes no se encontraba ninguna de las grandes potencias del siglo XXI. Eso condiciona la redacción con la estructura de un documento de carácter estratégico que marca un futuro incierto con respecto al mantenimiento y efectividad de la condición de reclamante. Básicamente, es un documento de intenciones que pretende garantizar la paz en la Antártida. En ese momento, ni la protección del medio ambiente ni otros valores que posteriormente han tomado importancia, estaban en la mesa de negociaciones. El objetivo era evitar su dominio por las grandes potencias, su utilización con fines militares y, posponer lo que se considera como la primera crisis internacional sobre el continente antártico.

Lo que sí parece claro es que, bajo las condiciones del Tratado, los países reclamantes tienen hasta el día de hoy conciencia absoluta de dos cosas:

- Una, tienen unos derechos soberanos sobre el territorio continental.
- Dos, que el valor jurídico de esa reclamación en el marco de la ley internacional depende del entorno geopolítico.

De alguna manera entonces, el Sistema del Tratado Antártico se basa en esta transacción que hacen los países reclamantes de soberanía sobre el territorio continental de pasar de una exclusiva gobernanza sobre sus reclamaciones, a participar en un gobierno del todo. Y de alguna manera, desde ese punto de vista, puede ser considerado como una garantía para los países reclamantes, que saben que sus reclamaciones se encuentran amparadas legalmente, si pudiésemos aplicar esta palabra dentro de un tratado internacional.

Todo se traduce, en el complejo mundo de las relaciones internacionales, a conflictos de poder e influencia. Y la condición de reclamante varía con el devenir del marco geoestratégico de la seguridad. Así, puede que no se trate de establecer fronteras, levantar muros, poner aranceles pero, quizás sí, en

³ The United States Navy Antarctic Developments Project 1946-1947, *Operation Highjump*, <http://www.south-pole.com/p0000150.htm> Visitada el 11 de agosto de 2018.

participar de alguna manera en la toma de decisión y en el aprovechamiento de los recursos que ahí existen. Y, en este escenario de permanente cambio, hasta los aspectos más tradicionales, como la reclamación argentina sobre las Malvinas al término de cada Reunión Consultiva se olvida y queda aparcada por motivos más cosmopolitas.

Otro aspecto interesante a resaltar es la toma de conciencia de que el marco geopolítico imperante y el Sistema Antártico en particular, es un sistema creado en Occidente, con la lógica de Occidente. Sobre todo, por la creciente importancia de las diferentes perspectivas geoestratégicas provenientes de otros dominios geopolíticos. Potencias emergentes que tienen mucho que decir, y que no quieren seguir jugando el papel de actores de reparto, marcarán la agenda del Tratado en 2050. En concreto, puede que China no vaya a estar dispuesto a seguir en un papel secundario, y simplemente decidirá el momento más oportuno para golpear la mesa y exigir un cambio de cartas.

Parte de las inquietudes con respecto a China vienen desde Australia⁴. No solamente porque en Australia hay una población china relativamente importante, sino, porque además, parte de las estaciones que los chinos han establecido, están en el territorio antártico reclamado por Australia⁵. En este sentido, Australia trata de concitar algún apoyo internacional. Aunque parece lícito dudar sobre las posibilidades de detener a los chinos. La gran pregunta es en qué condiciones Asia, y en concreto China, asumirá un papel cada vez más importante en el concierto mundial y en concreto en el futuro del nuevo y cada vez más accesible continente.

Participantes: un escenario cada vez más abarrotado

«La instalación de las primeras infraestructuras antárticas españolas en tierra (BAE Juan Carlos I y Gabriel de Castilla), la remodelación para su utilización en zonas polares del buque de apoyo de la Armada..., supusieron la posibilidad de disponer, en la Antártida, de unas plataformas terrestres y oceanográficas importantes que han operado, de forma prácticamente ininterrumpida, en las campañas antárticas...

En 1988 España accedió al estatus de Parte Consultiva del Tratado Antártico, máximo órgano político y administrativo con capacidad decisoria en las cuestiones antárticas y actualmente ha ratificado la mayoría de los acuerdos conexos que completan el Tratado Antártico (Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, CCAMLR y

⁴ Anne Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge University Press, Melbourne, 2017.

⁵ <https://thediplomat.com/2018/06/what-does-chinas-fifth-research-station-mean-for-antarctic-governance/> Visitada el 14 de agosto de 2018.

CCFA). También es miembro del SCAR y del COMNAP, organizaciones observadoras del Tratado Antártico y asesoras en materia científica y técnica, respectivamente»⁶.



Imagen 2. Sarmiento de Gamboa fondeado en la bahía sur de la isla de Livingston frente a la BAE Juan Carlos I.

En cuanto a la participación dentro del Sistema, lo primero que se advierte es que su regulación se ha ido, progresivamente, haciendo cada vez más compleja. Si su éxito derivase de su aceptación, tendríamos que constatarlo. La participación ha ido aumentando desde los 7 países reclamantes, a los 12 firmantes, luego a los 29 miembros consultivos y 53 participantes en total.

La situación es, que de los 12 países que se comprometen en el año 59 y que son los primeros a partir del año 61, fecha de su entrada en vigor, que participan en las Reuniones Consultivas del Sistema de Tratado Antártico, se ha pasado en la actualidad a 53 países partes del Tratado, de los cuales 29 participan en la toma de decisiones. Y, aunque sean menos del 30% de los 193 Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sí representan a todas las regiones del mundo, los más importantes idiomas, religiones, civilizaciones y culturas, aunque, sin que esta participación esté uniformemente distribuida.

La región con más participación es Europa, el 51%, seguido de América, el 23%, con Asia, 19%, y Oceanía y África, 6% y 2% respectivamente. Este desequilibrio en la representatividad tiene una razón histórica. Pero esta falta de representatividad puede hacer que en el futuro se cuestione el sistema. Sobre todo considerando el caso de África, con un único representante, Sudáfrica. También, la región Indo-Pacífico, que debería quizás tener una mayor

⁶ Comité Polar Español, *Directrices para una Estrategia Polar Española*, pág. 5. http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Comite_Polar_definitivo/Directrices_estrategia_polar_espanola.pdf Visitada el 18 de agosto de 2018.

incidencia. El hecho de que el Sistema tenga una participación tan anclada en el pasado puede significar una de sus mayores debilidades para enfrentarse a la realidad geopolítica de la segunda mitad de este siglo.

Este continuo crecimiento tiene su propia historia, y no se nos hace extraño recordar que el periodo en el que se produce el mayor crecimiento es precisamente en la década de los 80, cuando se discute la explotación de sus recursos. Lo que nos puede hacer pensar que una futura discusión sobre estos temas pueda abrir nuevamente el interés de muchos países que hoy en día no están presentes en el Sistema, a participar en el mismo.

Pero no sólo participan Estados, también son parte activa del Sistema entidades transnacionales, un espejo, como no podía ser de otra manera, de la complejidad de la sociedad internacional. En la actualidad las ONG, las grandes multinacionales o agrupaciones gremiales, sobre todo relacionadas con el turismo y la pesca, así como laboratorios científicos..., tiene una incidencia bastante importante en lo que se decide en las Reuniones Consultivas, en las que supuestamente participan solo los Estados.

El papel de las ONG en la defensa de la Antártida evoluciona al ritmo de la sociedad civil que las sustenta y del apoyo de los Estados, como actores de oportunidad de acuerdo a sus propios intereses. Su importancia e influencia va desde lo meramente anecdótico, a la creación de movimientos sociales de carácter global a nivel mundial capaz de modificar tendencias políticas, introduciéndonos en todo un concepto de intereses e información, donde las narrativas juegan un papel fundamental. No cabe ninguna duda que la sociedad civil está cambiando, que está tomando un peso cada vez mayor dentro de la sociedad internacional y que hay muchas ONG y grupos de presión de carácter multinacional que hoy en día tienen un peso preponderante en muchos procesos de toma de decisión y la Antártica no es una excepción.

La organización transnacional más importante relacionada con la Antártida es una confederación de organizaciones, ASOC⁷, por sus siglas en inglés, Coalición para la Antártida y el Océano Austral. Aunque formalmente no votan en la toma de decisiones, pero, por supuesto, sí participan. El problema con las ONG, sobre todo en la actualidad por la capacidad de manipular la información de acuerdo a la sensibilidad de ciertos sectores de la sociedad, tiene que ver con la legitimidad, no con sus buenas intenciones, sino en la transparencia sobre los objetivos y medios de actuación de estas instituciones. En este sentido, cuando la ONG adopta una postura que coincide con unos ciertos intereses, los apoyos y motivaciones son máximas. Pero cuando abrazan otras posiciones, las críticas arrecian, pero siempre en el ámbito de los sentimientos, pocas veces dentro de la razón y los datos objetivos. En ambos casos la situación de cierta impunidad fuera del control de sistemas institucionales provoca dudas e incertidumbre. ¿Quién está detrás? ¿Quién financia su logística y acti-

⁷ <https://www.asoc.org/> Visitada el 13 de agosto de 2018.

vidades? ¿Qué, cómo y por qué? La responsabilidad y control, y por lo tanto la legitimidad radica, por ahora, en los Estados. Y estos, a pesar de las muchas dudas y dificultades siguen siendo, los sujetos de derecho dentro del sistema internacional, que no funcionarán todo lo bien que se quiere, pero que permite al sistema articularse y controlarse. Mientras, las cada vez más numerosas y poderosas entidades transnacionales fuera del control de los gobiernos y los organismos internacionales, aunque admirables en muchos de sus objetivos, deberían estar formalmente obligados a superar el escrutinio y la supervisión de sistemas legalmente reconocidos.

La gobernanza antártica o la pérdida de relevancia

«Podemos considerar que la creación en 1988 del Programa Nacional de Investigación en la Antártida (PNIA), en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1988-1991, y la posterior creación del Comité Polar Español en 1998, como órgano de coordinación general, supusieron para España un punto de inflexión ascendente para la investigación polar...

Actualmente, la cooperación en materia científica es una de las formas más eficaces de cooperación internacional, susceptible de transformarse en un capital político imprescindible para permitir una eficaz actividad y apoyar la presencia de España en las instituciones y organismos polares que le permita defender tanto sus intereses como los intereses globales.

España promueve la investigación científica en las zonas polares respetando la legislación regional y favoreciendo la cooperación internacional, en el convencimiento de que estas zonas extremas del planeta, Ártico y Antártida, deben ser utilizadas con propósitos pacíficos y para el desarrollo sostenible regional y mundial...

Resulta por tanto necesario definir una Estrategia Polar Española que tenga en cuenta estos desafíos y pueda proyectar su actividad, a largo plazo, garantizando la permanencia de España en los organismos internacionales relacionados con los polos, promoviendo la conservación de su medioambiente y el uso sostenible de sus recursos naturales»⁸.

El ordenamiento jurídico-político internacional para la coadministración de la Antártida lo constituye, además del Tratado Antártico, la Convención sobre la conservación de las focas antárticas, la Convención sobre la conservación de los recursos marinos antárticos (CCRV), el Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medioambiente y las normas aprobadas en su Reunión Consultiva⁹.

⁸ Ibid., *Directrices para una Estrategia Polar Española*, págs. 5, 10, 11.

⁹ La fechas de aprobación y entrada en vigor son: Tratado Antártico, 1959/1961; Convención sobre la Conservación de las Focas Antárticas, 1972/1978; Convención sobre la

Un complejo e importante sistema con algunas características fundamentales. La primera es que en el presente siglo no se ha adoptado ninguna medida o resolución que no esté relacionado con el medio ambiente. Aún reconociendo la importancia del tema y el factor determinante de la región antártica en su protección, no podemos dejar de considerar que la gobernanza de la región tiene muchas otras consideraciones, como pueden ser la bioprotección, el turismo, la navegación...

Con relación a esta última, las reuniones consultivas nunca fueron capaces de ponerse de acuerdo, a pesar de su importancia y las numerosas discusiones sobre su regulación. Todo esto con una clara consecuencia. La pérdida de relevancia del Sistema Antártico y la asunción de responsabilidades alejadas de la región, como es la toma de decisiones y regulación desde la Organización Marítima Internacional a través del denominado Código Polar. Algo que no es intrínsecamente malo, pero que muestra un síntoma, la incapacidad de la Reunión Consultiva de regular regionalmente, por sus importantes especificidades para, posteriormente, trasladar sus disposiciones a un cuerpo legal de transcendencia universal. La incapacidad de tomar decisiones a nivel regional obliga a que otro foro de carácter más global llene ese vacío, perdiendo relevancia el Sistema y sus características propias.

Otro aspecto importante está relacionado con la implementación de los acuerdos alcanzados y los mecanismos de control. Y, en este aspecto, debido a la complejidad del Sistema se requiere una visión estratégica que no puede apoyarse en una perspectiva histórica de pasadas hazañas por audaces navegantes y exploradores. Porque el Sistema necesita una visión de futuro en la que los países que de verdad quieren jugar un papel principal en su devenir establezcan claras estrategias sobre su evolución.

En este sentido, pertenecer al club selecto que gobierna la Antártida no debería ser algo únicamente anecdótico. Y el progreso científico debería su más importante línea de acción. La Antártida esconde grandes posibilidades en todos los campos de la ciencia. Además, tiene un componente multinacional fundamental, donde grupos de científicos de diferentes nacionalidades se ven obligados a unir sus intereses para desarrollar aspectos específicos en sus respectivos campos de investigación. Algo que va aumentando en importancia y relevancia, facilitando que surja la oportunidad política que abra el escenario diplomático que, a su vez, establezca una plan económico y financiero que dote de recursos de material y personal a los proyectos en el corto, medio y largo plazo. Un sistema que debería funcionar, y que de manera creciente parece que está aumentando, por lo menos desde la parte científica. Así, en los últimos cuatro años en el Comité Científico para la Investigación Antártica (SCAR, por sus siglas en inglés) han entrado 6 países nuevos y todos ellos venían años atrás trabajando a nivel personal en equipos científicos internacionales.

Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1980/1982; Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente, 1991/1998.

Pero, cuando entramos en el campo de la implementación y poner en práctica todas aquellas recomendaciones, parece que el continente desaparece del mapa de una realidad que exige una actuación coordinada, día a día, que supere la escasez endémica de recursos. Algo que se traduce políticamente en una estación en la Antártida con una bandera, sin darse cuenta que la actividad antártica es muy demandante en cuanto a gestión, logística y programas de investigación, que requieren una planificación y dotación a largo plazo cuando, normalmente, los planes nacionales se aprueban con el presupuesto de cada año. Y eso debería tener cada vez menos sentido por el impacto medioambiental que provoca una gestión deficiente del material y equipos dejados sin el adecuado mantenimiento.

Es una dinámica que hay que modificar sustancialmente y que exigiría elaborar verdaderos planes estratégicos de largo alcance. En el campo científico se han dado los primeros pasos y el SCAR ha publicado su, *Strategic Plan 2017-2022: connecting and building Antarctic research*, gracias a un trabajo con toda la comunidad científica a través de medios electrónicos en red, preguntando cuáles serían los retos de la investigación en las siguientes décadas. Algo imprescindible si se quiere llegar al 2050 con una comunidad científica formada y un horizonte de progreso y desarrollo, en vez de un escenario de improvisación manejado por la visión a corto plazo del día a día.

La internacionalización del Sistema: el difícil legado del Pasado

«Las zonas polares tienen un creciente interés geoestratégico y económico debido, entre otros, a su situación, a la mejora en las posibilidades de acceso a sus recursos naturales, al turismo, a la pesca y al tránsito marítimo.

En la Antártida la situación geoestratégica se encuentra jurídicamente reglamentada por el Tratado Antártico, que es aceptado internacionalmente...

Adicionalmente (...), tanto el Ártico como la Antártida están sufriendo importantes cambios en su naturaleza que influyen directamente en los procesos climáticos globales...

Estos cambios aconsejan la preservación de estas zonas, tan extraordinariamente frágiles, al menos hasta que se adquieran los conocimientos científicos que garanticen una adecuada gestión de las mismas de forma sostenible y sin menoscabo de su medioambiente»¹⁰.

Hoy en día hay 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, de los cuales solo 53, que representan algo así como el 25%, son parte del Tratado Antártico. Pero dentro del Tratado Antártico hay 2 categorías que son muy distintas en los derechos que ejercen dentro de la gobernanza del Sistema: los países consultivos y los no consultivos. Los países consultivos constituyen el

¹⁰ Ibid., *Directrices para una Estrategia Polar Española*, pág. 12.

12,5% de los Estados mundialmente reconocidos. Es decir, solo un 12,5% del mundo participa en la toma de decisiones en la Antártica. Esto ha generado históricamente un debate internacional que, en algunos momentos, ha sido más agrio que en otros, sobre todo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, respecto a la legitimidad del sistema.

Un asunto no resuelto, pero que, si resaltamos algunas cifras se debe matizar; y donde se puede apreciar una representatividad más equilibrada. Por ejemplo, la población de los países participantes representa más del 60% de la población mundial. También, son miembros del Sistema los 20 países con mayor PIB del mundo y los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por lo tanto, el tema se ha planteado sobre la internacionalización de la Antártida. Esto es algo que conforme a las normas del Tratado Antártico no tendría viabilidad jurídica ninguna, porque precisamente el artículo cuarto del Tratado Antártico congela la situación de las distintas perspectivas sobre la soberanía territorial en la Antártica, y por lo tanto no sería posible hablar de internacionalización. Sin embargo, el Código Polar es una muestra de internacionalización. Así, todos los alegatos por designar a la Antártica como patrimonio común de la humanidad son formas de internacionalización. En este sentido van las quejas del secretario general de las Naciones Unidas, porque no se le invita a las reuniones del Tratado Antártico. Son pasos que intentan dirigir el foco del debate para tender a la internacionalización.

Pero, sobre este asunto también se puede apreciar el aparente interés que tiene ONU por ser partícipe o fagocitar el Tratado Antártico y disponer de él como una herramienta de gobernanza desde un nivel más general y más global desde la perspectiva de todo el planeta. En este sentido, las discusiones en el ámbito de la Asamblea General, con la participación de sus 153 miembros. Pero sus resoluciones no son obligatorias desde el punto de vista del derecho internacional. Lo que no quiere decir que no tengan un valor importante, entre otras cosas porque manifiestan la voluntad de la totalidad de los Estados.

Sin embargo, las resoluciones que sí son obligatorias son las del Consejo de Seguridad, que hasta el momento nunca ha llevado a su agenda el tema antártico y que, por el momento, parece improbable que lo trate. Aunque, aquí también, los intereses encontrados de las grandes potencias llevarían, casi con toda probabilidad, a utilizar el sistema de veto para evitar su internacionalización.

Reclamantes: un tema pendiente hasta cuándo

«Ninguna disposición del presente Tratado se interpretará:

(a) como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente.

(b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo.

(c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártida.

2. Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente tratado se halle en vigencia»¹¹.

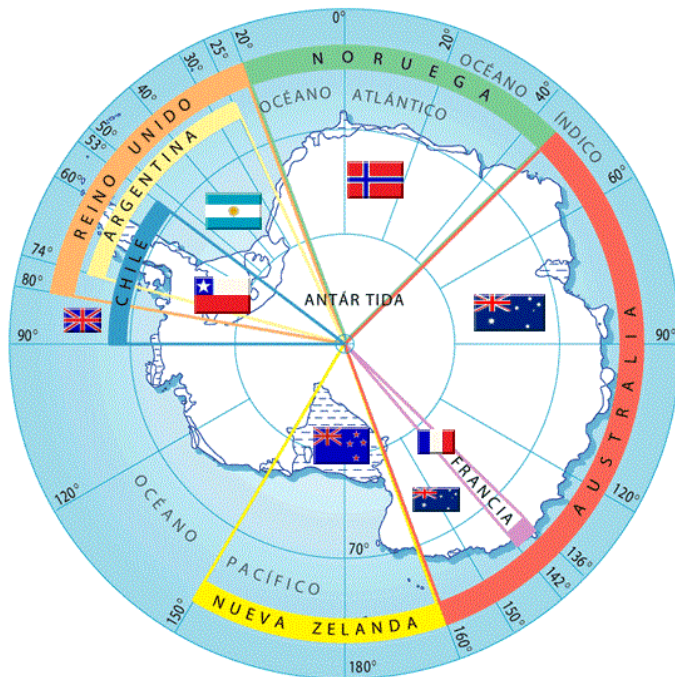


Imagen 3.

¹¹ Tratado Antártico, artículo IV.

Tratar el tema de los reclamantes en el Sistema del Tratado Antártico en la actualidad es muy complejo, por lo que en las reuniones del Tratado Antártico no se discute y no aparece en ninguna de las actas de las reuniones del Tratado Antártico. Pero, esto no quiere decir que todos los que asisten a esas reuniones no sepan perfectamente que hay siete países reclamantes, países que hasta el día de hoy han sido muy importantes dentro del funcionamiento del Sistema. Además, cuatro de esos siete son precisamente las puertas de entrada a la Antártida: Chile, Argentina, Australia y Nueva Zelanda. En este sentido, ejercen de alguna manera una autoridad fáctica en este sentido. Además, son, de acuerdo a los índices de producción científica, los países más comprometidos; y ninguno de ellos ha renunciado ni parece que vaya a renunciar a la condición de reclamante en algún momento.

Desde el punto de vista internacional esto puede parecer irrelevante. Pero lo cierto es que estos países —la literatura publicada y ciertas decisiones políticas lo atestiguan¹²— tienen conciencia absoluta de su condición y de como el propio Tratado Antártico protege este estatus. Y en sus legislaciones internas, en su ordenamiento y en su comportamiento, esta condición es relevante. También es importante hacer notar que los países reclamantes han ido disminuyendo su peso específico en el Sistema. En los primeros años de andadura del Sistema, 1959/61 eran 7 de 12. Hoy en día son 7 de 29. Un cambio importante a considerar, a pesar de que todas las decisiones se toman por consenso y, por lo tanto, siguen teniendo tácitamente el derecho de veto pero, sin duda, su influencia y peso en el Sistema se ha ido diluyendo, sobre todo debido a la mayor diversidad de sensibilidades y aproximaciones culturales que ha promovido esta internacionalización. De alguna forma, los siete países reclamantes tienen un estrato cultural similar, dentro de ámbito Occidental.

Tampoco sería muy descabellado establecer que en el horizonte de 2050, el verdadero peso del Sistema recaería, además de los siete países reclamantes, un grupo de seis países que por sus capacidades y peso geopolítico tendrían mucho que decir, a saber: Estados Unidos, China, Rusia, India, Japón y Brasil. También la Unión Europea debería tener voz en los asuntos antárticos¹³, aunque por el momento se encuentre prácticamente ausente y, por supuesto, la ONU, en defensa del interés general.

¹² Algunos ejemplos en este sentido son: Juan Ignacio Ipinza Mayor, *El problema del cambio climático y sus consecuencias geopolíticas para Chile en la Antártica: una visión para los próximos 50 años*, en el Cuaderno de Trabajo del Centro de Investigación y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos n.º 4-2018, mayo, 2018; y el cambio del Comando Conjunto Antártico argentino de una «organización temporaria a una permanente, asumiendo el control de todas organizaciones y bases antárticas de las Fuerzas Armadas».

¹³ A pesar de esa ausencia de la gobernanza del sistema, la UE es parte contratante de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y puede ser considerada como uno de sus miembros fundadores.

Regreso al futuro: la vieja geopolítica a los mandos del Sistema

«Las predicciones sobre el riesgo futuro de guerra y prescripciones sobre la mejor manera de preservar la paz deberían basarse en teorías generales sobre las causas de la guerra y la paz. Este punto es cierto para los académicos y decisores políticos. Estos últimos muy pocas veces son conscientes de su utilización en las decisiones que adoptan (...). Nuestra responsabilidad como académicos es, entonces, decidir qué teorías explican mejor el pasado y se adaptarán mejor al futuro; y así emplear estas teorías para explorar las consecuencias de posibles escenarios»¹⁴.

De especial consideración es el histórico conflicto entre Argentina-Chile-Reino Unido¹⁵ que podría encontrar en la Antártida un futuro campo de enfrentamiento. Ninguno de los tres ha renunciado a sus derechos soberanos sobre, prácticamente la misma porción de la Antártida.

Recientemente ANEPE¹⁶ ha publicado un documento que propone una línea de acción geopolíticamente bastante agresiva. Uno de los elementos más llamativos sería la creación de una base en el punto geográfico del polo Sur¹⁷, que recuerda el gesto del batiscafo de la Federación Rusa colocando de forma testimonial la bandera de titanio de la Federación en el fondo del mar justo en el punto geográfico del Polo Norte. Y Argentina, a su vez, establece con carácter permanente el «Comando Conjunto de la Antártica».

¹⁴ John J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, J Stor, International Security, Vol, 15, n. o. 1, Summer, 1990, págs. 8, 9.

¹⁵ Sin duda las relaciones de Chile y Argentina pasan un muy buen momento en estos últimos años. La posibilidad de tensión chilena-argentina no parece predecible en el corto o medio plazo, y menos todavía en materia antártica. Durante el primero gobierno del presidente Piñera y estando al mando Argentina, la presidenta Kitchner, decir, sin ninguna identificación ideológica entre ambos gobiernos se creó un comité *ad hoc* de coordinación sobre política antártica, que integró la correspondiente IRAL durante varios años y que se reúnen dos veces al año, justo antes de la reunión consultiva y antes de la reunión de la comisión de la CAMELAR para coordinar posiciones. También en el nivel operativo se trabaja muy bien, a nivel de las respectivas Fuerzas Armadas y las iniciativas más importantes son precisamente, en materia antártica existe lo que se llama la patrulla naval combinada chileno-argentina, que turna dos buques argentinos y dos buques chilenos en *standby* para operar en la zona de la península Antártica, frente a cualquier emergencia. Y a nivel de ejército, existe la PARACACH, la Patrulla Antártica Combinada Chilena-Argentina con un funcionamiento muy eficaz.

¹⁶ «(...) d) Propuestas: (...) iv) Construcción de una base chilena en el Polo Sur Geográfico: Se propone construir una base permanente en dicha zona como parte de los esfuerzos del país para posicionar sus derechos en torno a una soberanía efectiva». *Ibíd.*, Juan Ignacio Ipinza Mayor, *El problema del cambio climático y sus consecuencias geopolíticas para Chile en la Antártica: una visión para los próximos 50 años*, pág.16.

¹⁷ En la actualidad, y desde 1956, los norteamericanos tienen la estación Amundsen-Scott en ese punto geográfico.

Otro punto de eventual conflicto entre los dos países iberoamericanos lo introduce sus respectivas relaciones con el Reino Unido, que podría ser un punto de desequilibrio de sus políticas Antárticas, pero que tiene un difícil legado histórico en el que las Malvinas juegan un importante papel, ya que la política antártica argentina como la británica, están profundamente «malvinizadas». Para Argentina el tema antártico y las Malvinas es parte de un mismo enfoque. Así, en el ordenamiento territorial de Argentina, las dos regiones son parte de la provincia de Tierra Fuego; mientras, en el caso de Reino Unido, si bien son dos territorios de Ultramar distintos e independientes, formalmente autónomos¹⁸, es necesario resaltar que gran parte de la importancia que tiene Malvinas, Falkland para Reino Unido, tiene que ver con su proyección antártica.

En este mismo sentido, los territorios reclamados por Noruega en la Antártida se encuentran regulados por el Acta de Dependencias, lo que tiene dos implicaciones, la primera es que forman parte del territorio de Noruega, pero no del Reino de Noruega. Mientras estos últimos por precepto constitucional son inalienables e indivisibles, los primeros, las Dependencias, carecen de esta condición. Ahora bien, como parte del territorio de Noruega, a las Dependencias le es aplicable todo su sistema legal.

Australia, que como todos los reclamantes, mantiene intactas su postura soberana sobre el territorio antártico, 42 % del continente, y los mares adyacentes; pero, reconoce su incapacidad para mantener su presencia en el interior de este vasto territorio. Algo que, sin embargo, sí son capaces de hacer Estados Unidos, Rusia y China. Con relación a este último país¹⁹, constata que está dando nombres chinos a las zonas donde establece sus estaciones, cinco hasta el momento, lo que se considera que hipotéticamente le podría servir para basar una futura reclamación territorial. En este sentido se propone nombrar un embajador especial para asuntos antárticos, y destinar importantes sumas de dinero en los próximos veinte años²⁰, más de 2.200 millones de dólares, de los que cerca de 600 serían para la construcción de un segundo rompehielos y el resto a operaciones de mantenimiento y dotarse de capacidades logísticas que les permita, de forma permanente, poner su huella en el interior del territorio reclamado.

¹⁸ El territorio Británico de la Antártida (BAT, por sus siglas en inglés) originalmente se administraba desde las islas Falkland (nombre británico para las islas Malvinas). El 3 de marzo de 1962 se convirtió en un territorio autónomo con su propio sistema legal y administración postal que abarca 1,82 millones de km², constituyendo el territorio británico del ultramar de mayor extensión con sus propias leyes.

¹⁹ La relaciones Chino-Australianas en este ámbito se mantienen en el Joint Committee on Antarctic and Southern Ocean Collaboration, cuya primera reunión se celebró el 1 de marzo de 2016.

²⁰ *Australian Antarctic Strategy and 20 Year Action Plan*.

Una perspectiva desde el Cono Sur: la proyección natural del continente americano

«Es así que desde la ocupación del estrecho de Magallanes y su reclamo para el Imperio español, la incipiente “Capitanía General de Chile” tuvo siempre una continuidad geográfica que se proyecta hasta el mismo Polo Sur (...). En consecuencia, se puede señalar que los derechos de Chile sobre la Antártica se remontan a la época misma del descubrimiento del “mar Austral”. Al encuentro de Magallanes con estas tierras se le debe agregar los títulos que le precedían a través de las Bulas mencionadas que le otorgaban “derechos soberanos” al Imperio español sobre la zona hasta el mismo Polo Sur y la pertenencia efectiva que históricamente tienen los territorios señalados con respecto a la antigua “Capitanía General de Chile”»²¹.

Con relación a los otros Estados latinoamericanos. Dos elementos indican el interés de estos países con un continente que se considera como una prolongación del continente americano.

En cuanto a participación, esta es bastante activa y, como muestra, el secretario del Sistema de Tratado Antártico es un uruguayo. Hay países como Brasil²² que están aumentando su participación desde hace muchos años, porque lo consideran una zona natural de proyección de sus intereses nacionales. Otros países con una cierta tradición antártica importante son Perú y Ecuador, y hay otros dos países que están haciendo campaña para ser admitidos como miembros consultivos, que son Colombia y Venezuela. Venezuela este año por segunda vez pidió formalmente su incorporación y por segunda vez se le negó, debido a la situación política interna, sin duda alguna, pero también porque no parece que su programa científico y, específicamente, su programa antártico sea lo suficientemente sólido. Sin embargo, con respecto a Colombia, que hasta ahora no lo ha pedido formalmente, existe una conciencia relativamente extendida que en cuanto lo pida se le va a decir que sí, porque han venido trabajando desde hace varios años silenciosa y diplomáticamente muy bien para obtener el consenso de los miembros consultivos para su aceptación.

En cuanto a los intereses geopolíticos de estos otros Estados, países como Brasil, Perú y Ecuador ven en la Antártica una prolongación, de alguna manera, de sus territorios americanos y que esto le otorgaría algunos derechos,

²¹ Ibid., Juan Ignacio Ipinza Mayor, *El problema del cambio climático y sus consecuencias geopolíticas para Chile en la Antártica: una visión para los próximos 50 años*, págs. 6, 7.

²² <https://www.marinha.mil.br/secirm/proantar> Visitada el 15 de agosto de 2018. Brasil tiene un programa antártico muy ambicioso, PROANTAR, que debería, que pretende fortalecer la posición de los intereses del Cono Sur del continente americano en la Antártida al estar coordinado con las naciones árticas, Chile y Argentina. El peso de una posición integral de estas naciones daría un impulso decisivo a la visión latinoamericana para el futuro del continente.

también, y fundamentalmente, por las implicaciones tanto positivas como negativas de carácter geoestratégico de las decisiones sobre su estatus y la evolución y el desarrollo natural de la región. Esta evolución geopolítica que, obviamente, hoy en día está en una situación de hibernación formal en virtud precisamente del artículo cuarto del Tratado Antártico; pero no por eso deja de traslucir una serie de ser formidables desafíos que estarán encima de la mesa y marcarán las agendas de todas las cancillerías en las próximas décadas.

La naturaleza antártica: la geopolítica ante uno de sus grandes desafíos

«The average rate of ice loss from the Antarctic ice sheet has likely increased from 30 [–37 to 97] Gt yr⁻¹ over the period 1992–2001 to 147 [72 to 221] Gt yr⁻¹ over the period 2002 to 2011. There is very high confidence that these losses are mainly from the northern Antarctic Peninsula and the Amundsen Sea sector of West Antarctica. {4.4}.

Since the early 1970s, glacier mass loss and ocean thermal expansion from warming together explain about 75% of the observed global mean sea level rise (high confidence). Over the period 1993 to 2010, global mean sea level rise is, with high confidence, consistent with the sum of the observed contributions from ocean thermal expansion due to warming (1.1 [0.8 to 1.4] mm yr⁻¹), from changes in glaciers (0.76 [0.39 to 1.13] mm yr⁻¹), Greenland ice sheet (0.33 [0.25 to 0.41] mm yr⁻¹), Antarctic ice sheet (0.27 [0.16 to 0.38] mm yr⁻¹), and land water storage (0.38 [0.26 to 0.49] mm yr⁻¹). The sum of these contributions is 2.8 [2.3 to 3.4] mm yr⁻¹. {13.3}».

There is very high confidence that maximum global mean sea level during the last interglacial period (129,000 to 116,000 years ago) was, for several thousand years, at least 5 m higher than present, and high confidence that it did not exceed 10 m above present. During the last interglacial period, the Greenland ice sheet very likely contributed between 1.4 and 4.3 m to the higher global mean sea level, implying with medium confidence an additional contribution from the Antarctic ice sheet. This change in sea level occurred in the context of different orbital forcing and with high-latitude surface temperature, averaged over several thousand years, at least 2°C warmer than present (high confidence). {5.3, 5.6}»²³.

²³ IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, págs. 9, 11.

En el marco geopolítico más previsible, de evidente carácter realista y señaladamente nacionalista, el medioambiente y la ciencia que lo acompaña serán, cada vez más, utilizados políticamente. Y, aunque el Protocolo de Protección del Medio Ambiente no tiene fecha de término, es de carácter indefinido, y los programas de investigación científica, en los que la protección del medioambiente es uno de los enfoques prioritario, tienen una proyección, solidez e importancia fundamental; es importante resaltar que las prioridades de estas agendas, las reconocidas ausencias en ciertas áreas del conocimiento, la aparente falta de un criterio claro con ciertos sectores de intereses, algunos de los cuales tienen una clara sensibilidad medioambientalmente, pero otros no, y una cierta falta de transparencia, nos pueden llevar a inferir que existe una lectura política interesada, en algo que debería estar únicamente en manos de la ciencia.

El mejor ejemplo es el caso del sector no reclamado de la Antártica, —entre los 90 y los 150 Oeste—. Científicamente parece que no hay ninguna razón para pensar que sea medioambientalmente menos valiosa que el resto de la Antártida. Lo cierto es que ahí no hay ninguna zona especialmente protegida y ninguna zona especialmente administrada. Lo que sí se repite en todos los otros sectores de la Antártica. Y lo cierto es que quienes promueven estas zonas especialmente protegidas y estas zonas especialmente administradas, que de alguna manera permiten cerrar ciertas áreas por motivo medioambiental o por motivos científicos, son generalmente los Estados reclamantes de esos mismos territorios, y siempre están dentro de los proponentes. Pasa lo mismo con las áreas marinas protegidas bajo el régimen pesquero. Entonces, parece claro, la utilización de los temas medioambientales como un elemento más del poder blando dentro del más puro juego de realismo político.

Las discusiones políticas parecería normal que se desarrollasen en las Reuniones Consultivas del Tratado, mientras que el resto de los foros antárticos debieran ser organismos técnicos de apoyo a las decisiones políticas. En este sentido, los foros del Comité, como el de Protección del Medio Ambiente²⁴, que debería debatir temas puramente medioambientales, o la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR)²⁵,

²⁴ «El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, que fue firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991 y entró en vigor en 1998, designa a la Antártida como una "reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia" (art. 2). En el artículo 3 del Protocolo se establecen principios básicos aplicables a las actividades humanas en la Antártida. El artículo 7 prohíbe todas las actividades relacionadas con los recursos minerales excepto las que tengan fines científicos. Hasta 2048 el Protocolo puede ser modificado solamente mediante el acuerdo unánime de las Partes Consultivas del Tratado Antártico. Además, la prohibición relacionada con los recursos minerales no puede revocarse a menos que esté en vigor un régimen jurídicamente obligatorio sobre las actividades relativas a los recursos minerales antárticos (art. 25.5)». <https://www.ats.aq/s/ep.htm> Visitada el 17 de agosto de 2018.

²⁵ «La Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) fue fundada en 1982 por una convención internacional con el objetivo de conservar la

por sus siglas en inglés), solo temas científicos relacionados con la protección de la fauna y flora de la Antártida, el Comité Científico para la Investigación Antártica²⁶ (SCAR, por sus siglas en inglés) solo temas científicos. Sin embargo, en esas reuniones, la geopolítica juega un papel, sino dominante, si tiene una presencia que no pasa desapercibida. Sin duda una situación que probablemente se acentuará en el futuro, en línea con la visión marcada por la Estrategia Global de la Unión Europea, en el que la diplomacia abarca todos los campos, actuando tanto en la diplomacia medioambiental, la diplomacia científica²⁷.

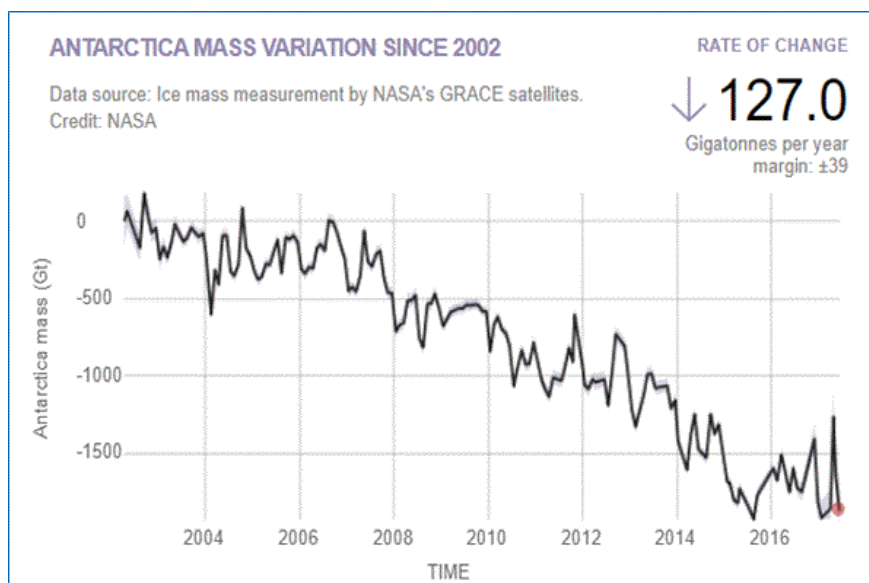


Imagen 4.

Con relación a los efectos del Cambio climático en la Antártida, afecta de forma importante pero de manera distinta y, hasta cierto punto, muy curiosa. El

fauna y flora marina de la Antártida, y como reacción al interés creciente en la explotación comercial del kril antártico (que es un componente esencial del ecosistema antártico) y a la historia de una explotación excesiva de varios otros recursos vivos marinos del Océano Austral». <https://www.ccamlr.org/es> Visitada el 17 de agosto de 2018.

²⁶ «SCAR tiene como misión proponer, desarrollar y coordina toda la investigación científica de gran calidad en la región antártica (incluyendo el océano Antártico), y el papel de la región antártica en el sistema terrestre». <https://www.scar.org/> Visitada el 17 de agosto de 2018.

²⁷ Ver, Ignacio José García Sánchez, ¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global, capítulo I, del Cuaderno de Estrategia 184 del Instituto Español de Estudios Estratégicos y el Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa, *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, coordinado por Enrique Mora Benavente, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016.

calentamiento global ha producido que ciertas áreas, sobre todo en la costa, y en la península Antártica, y curiosamente no la parte necesariamente más al Norte de la península de la Antártica, hayan tenido una gran pérdida de hielo. Pero, al mismo tiempo, hacia el centro de la Antártica, haya aumentado el espesor de la masa helada. Un fenómeno que los científicos consideran más preocupante, debido a que la Antártida es un gran archipiélago que está cubierta de hielo, pero es un gran archipiélago. Esta condición implica que su geografía esté completamente atravesada por estrechos, que son ríos de hielo, que son los glaciares. Entonces, cuando se aumenta la cantidad de hielo en el centro, lo que provoca es que aumente la presión sobre esos glaciares que debido a este peso avanzan hacia los bordes de forma cada vez más rápida. La consecuencia de este modelo es que en sus extremos, el continente antártico, debido al aumento de la temperatura del agua de su océano, se está descongelando, se está precipitando como agua dulce de forma continua y progresivamente creciente (ver gráfico²⁸).

Recursos y demografía: la tormenta perfecta

En cuanto a las tendencias de la actividad extractiva en el océano Antártico, hay que considerar que, como consecuencia de la aplicación del Protocolo de Madrid al Tratado Antártico, se está desarrollando una colaboración creciente y directa del CCRVMA con el Comité para la Protección del Medioambiente Antártico (CPA), en una clara tendencia a extender la protección al ámbito marino limitando, preventivamente, la actividad pesquera en las zonas antárticas.

«Para el seguimiento científico de todas las pesquerías, España cuenta con un sistema de recogida de información constituido por una red de encuestadores en científicos que embarcan en buques pesqueros. La información recogida abarca tanto datos estrictamente pesqueros como información científica para estudios relacionados con la biodiversidad y la evolución de la biomasa.

Como consecuencia de lo expuesto [recursos pesqueros], España debe apoyar en ambas zonas polares la creación de áreas marinas protegidas para la protección de los recursos pesqueros, siempre y cuando su definición esté basada en los mejores conocimientos científicos disponibles y las medidas de gestión se acuerden con las organizaciones pesqueras relevantes en la zona. Tal es el caso en el Atlántico Norte, del Arreglo de Colaboración vigente entre NEAFC y OSPAR, y en la Antártida el fomento de la colaboración del Comité científico de CCAMLR con el Comité de Protección del Medio Ambiente Antártico (CEP/CPA)»²⁹.

²⁸ <https://climate.nasa.gov/> Visitada el 21 de agosto de 2018.

²⁹ *Ibid.*, *Directrices para una Estrategia Polar Española*, págs. 30,31.

Hoy en día la mirada hacia la Antártida es una visión que se centra en los temas medioambientales. La pérdida de volumen de hielo con imágenes espectaculares de masas heladas desgajándose del continente y la amenaza creciente del aumento del nivel del mar. Pero la maldición de los ecos de la teoría Malthusiana que el ingenio humano va posponiendo de forma indefinida atisba desde la lejanía lo que puede parecer un paraíso de recursos naturales. Y la pregunta que surge sería entonces, hasta qué momento vamos a poder mantener la Antártida apartada del horizonte de desarrollo y progreso que nos auguran los grandes conglomerados consumidores de recursos naturales. La Antártida es ya parte de este juego, pero podría tener un papel vertebral en su futuro.

Paradigmática fue la última reunión consultiva del Tratado en Pekín, del 23 de mayo al 1 de junio de 2017 con el título: «Por una utilización de los recursos sostenibles». Un título considerado por muchos como una contradicción con el espíritu del Tratado. Algo que nos introduce en un impredecible futuro en 2050. Lo que nos lleva a preguntarnos sobre la estaciones abiertas por los países en el continente antártico, ¿están haciendo verdaderamente ciencia ahí o no? y lo que por la palabra sostenible se puede entender.

Los recursos que actualmente se explotan son:

- «El krill, el tesoro de la Antártica»³⁰ que, de acuerdo a un informe de Greenpeace: Chile, Noruega, China, Corea del Sur y Ucrania, piensan doblar su valor de explotación, que en la actualidad alcanza un valor de más de 200 millones de dólares, en menos de tres años, en 2021.
- La pesca de ballenas; hoy en día bajo una moratoria³¹ que prohíbe la caza comercial de todas las especies de ballenas, mientras países como Japón continúan su pesca con carácter científico. Hasta 333 ejemplares durante la expedición de 12 semanas que realizan cada año durante el verano austral³².
- La caza de focas, bajo la convención para la conservación de focas antárticas. No se explota comercialmente, aunque sí en el Ártico, que ha dado lugar a un largo litigio entre Canadá y la Unión Europea recientemente fallado por la Organización Mundial del Comercio en favor de esta última, que prohíbe su importación por razones morales; aunque la pregunta que surge es: ¿hasta cuándo las focas antárticas no se van a cazar?

³⁰ <http://www.greenpeace.org/chile/es/noticias/El-krill-el-tesoro-de-la-Antartica/> Visitada el 17 de agosto de 2018.

³¹ http://www.ccc-chile.org/articulo-27-151-moratoria_a_la_caza_comercial.html Visitada el 17 de agosto de 2018.

³² https://elpais.com/elpais/2018/05/31/mundo_animal/1527769954_731955.html Visitada el 17 de agosto de 2018.

- La bioprospección, un asunto muy conflictivo y controvertido³³, muy poco regulado, con mucho futuro y al que le falta su propia definición. Bioprospección se está haciendo en la Antártida desde hace mucho tiempo. El debate está al nivel de las Naciones Unidas³⁴, dentro del marco del desarrollo sostenible, el aprovechamiento de los recursos y la jurisdicción de lo de los Estados. Pero hoy en día quienes están financiando muchas investigaciones en la Antártica son los grandes laboratorios farmacéuticos mundiales. A esos conglomerados multinacionales es muy difícil regularlos. Por lo que, además de los intereses nacionales en la Antártida, es muy posible que veamos entidades de carácter transnacional ejerciendo su presión sobre los Estados, en un juego geopolítico muy arriesgado. ¿Existe verdaderamente control de las actividades de bioprospección, se comparten todos los datos científicos que se obtienen de la Antártida? ¿Qué vigencia tiene el artículo III del Tratado³⁵? O son las compañías farmacéuticas, petroleras, etcétera, las que financian muchas de las investigaciones. Hoy en día, la investigación científica está, en muchos casos, patentada y tiene un gran valor económico y por lo tanto se encuentra fuera del ámbito de lo transferible libremente, porque normalmente hay una importante inversión detrás de un proyecto de investigación y las

³³ En la última Reunión Consultiva del Tratado Antártico se vetó la posibilidad de sentarse a hablar, no de tomar decisiones, sino de incluso de debatir el tema. ¿Qué ocurre? ¿Cuál es la realidad de los diferentes países? En este sentido hay países como Uruguay, por ejemplo, que la mitad de su ciencia es bioprospectiva, y lo muestran con orgullo, sin ningún problema. Y otros países como Nueva Zelanda que no permiten que ninguno de sus proyectos tenga la palabra bioprospección. Y hay otros países como Estados Unidos que realmente no quieren ni sentarse a hablar, porque no quieren que eso se pueda llegar a limitar de alguna manera. Las diferencias son tan grandes que la posibilidad de algún tipo de acuerdo parece efímera, ni siquiera una definición que enmarque los trabajos futuros. La realidad es que se está igual que hace 20 años y cada 5 años se vuelve a posponer, aunque cada vez más la comunidad científica presiona para que haya una visión internacional del tema.

³⁴ <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml> Visitada el 11 de agosto de 2018. Ver la *BBNJ briefing note*, de la última reunión de la Conferencia Intergubernamental sobre un instrumento legalmente vinculantes bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre la conservación de la diversidad biológica marina en áreas fuera de las jurisdicciones nacionales. http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/org-session/brief/bbnj_org_session.pdf del 20 de abril de 2018.

³⁵ «Artículo III. 1. Con el fin de promover la cooperación internacional en la investigación científica en la Antártida, prevista en el Artículo II del presente Tratado, las Partes Contratantes acuerdan proceder, en la medida más amplia posible:

(a) al intercambio de información sobre los proyectos de programas científicos en la Antártida, a fin de permitir el máximo de economía y eficiencia en las operaciones;
(b) al intercambio de personal científico entre las expediciones y estaciones en la Antártida;
(c) al intercambio de observaciones y resultados científicos sobre la Antártida, los cuales estarán disponibles libremente.

2. Al aplicarse este Artículo se dará el mayor estímulo al establecimiento de relaciones cooperativas de trabajo con aquellos Organismos Especializados de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales que tengan interés científico o técnico en la Antártida».

compañías privadas se deben a su accionista y necesitan sacar un rédito de ese dinero. Cómo se puede hacer converger este interés del privado que paga la inversión, con el interés político de mantener la transparencia. Muchos países tienen revistas científicas donde se informa, pero obviamente hay un asunto de patente y propiedad intelectual. Un punto no resuelto, que indudablemente será un factor importante en el escenario geopolítico antártico de 2050.

- El turismo³⁶, que está llevando cada vez más gente a la Antártida, con todas las complejidades que esto tiene del punto de vista de seguridad humana y medioambiental, pero también desde el punto de vista económico. El sistema político-legal del Sistema de Tratado Antártico no ha sido capaz de enmarcar su explotación³⁷. Y cada vez es más difícil. Lo que se habría podido hacer sin dificultades en los 70, ahora parece un empeño imposible. Quienes están haciendo turismo antártico son, básicamente, las grandes compañías privadas de turismo. Todavía, sus sectores de explotación en la Antártida son de tamaño reducido, pero con una tendencia cada vez más expansiva;
- El actual statu quo de otros recursos naturales, minerales, hidrocarburos y hielo, a partir del año 2048 volverá a ponerse sobre la mesa de negociación. Y ciertamente hay toda una gama de interpretaciones respecto a la legitimidad de esta explotación comercial conforme a los principios que orientan el Sistema de Tratado Antártico pero, las buenas intenciones pueden verse arrolladas por los intereses de todo tipo.

La investigación científica frente a la explotación de recursos. Idealismo versus Realismo. La nueva geopolítica contra la vieja geopolítica

«Si queremos preservar en su integridad la Antártida, proteger su ecosistema y gestionar de forma sostenible sus recursos, la necesidad de comunicación y cooperación internacional será cada vez más necesaria. Con este objetivo, la investigación científica debe continuar siendo un esfuerzo internacional, colaborativo y multidisciplinar, que busque aumentar el conocimiento sobre la Antártida y el océano Antártico, y consiga de forma efec-

³⁶ «Un viaje de 25 horas llevó a 22 afortunados turistas chinos desde Hong Kong hasta el mismo Polo Sur en aviones comerciales por primera vez», ¿Qué es lo que busca China en la Antártida y hasta dónde llega su presencia?, BBC Mundo, 19 de diciembre 2017. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42403861> Visitada el 13 de agosto de 2018. https://elviajero.elpais.com/elviajero/2018/04/11/actualidad/1523455444_555354.html Visitada el 17 de agosto de 2018.

³⁷ <https://www.infobae.com/turismo/2018/05/22/buscan-regular-el-turismo-en-la-antartida-para-que-los-viajeros-no-danen-el-medio-ambiente/> Visitada el 17 de agosto de 2018.

tiva la transferencia de conocimiento con un amplio sector de público, que permita, sin ningún tipo de constreñimiento, ofrecer su apoyo de forma completamente independiente a los órganos de gobernanza de la Antártida. Este asesoramiento con una base profesional de gran calidad y bajo la revisión de la comunidad científica es fundamental para la toma informada de decisiones sobre la gestión y conservación de la región antártica. Considerando la necesidad creciente de colaboración y coordinación de carácter internacional de esta investigación que, además, consiga aumentar el interés general y político de la sociedad por la Antártida, se debe inferir que el SCAR tiene un papel fundamental que jugar en la próximas décadas»³⁸.

El papel que juega la ciencia en la determinación de la pertenencia al grupo consultivo del Tratado Antártico es fundamental, de la misma forma que para ser admitido como observador en el Consejo Ártico. No cabe la menor duda que en el tablero geopolítico actual, y quizás más en el futuro, el I+D+i, la investigación, el desarrollo y la innovación se presenta como un valor al alza donde las relaciones de poder, nuevos ámbitos de relación, y el ciberespacio será su escenario natural.

Pero, sí esta es una tendencia en el marco general, más aún cuando nos fijamos en los escenarios polares. Sin duda, la mejor herramienta que tiene la humanidad para conocer, proteger y aprovechar la naturaleza es la ciencia. Entonces, lo primero que se debería hacer antes de tomar decisiones sobre un territorio es conocerlo profundamente y la ciencia es la que puede dar la información necesaria para elaborar las respuestas. Así, si la política se adueña del escenario científico, algo que puede considerarse en el caso del Sistema Antártico, en este caso existe el peligro de que la ciencia pase a un segundo plano, se convierta en una moneda de cambio, sea un factor revisable al servicio de intereses nacionales.

La ciencia antártica es tremendamente política, siempre lo fue. Cuando se negocia el Tratado Antártico y se fija la ciencia como una actividad prioritaria, la política pone en la línea de frente, no las fuerzas militares, sino a los investigadores científicos, aunque debido a las difíciles condiciones de la zona, apoyados en la logística militar. En este sentido, desde este punto de vista se podría considerar que el esfuerzo científico antártico es político. Y ha sido utilizada desde los comienzos del sistema y hasta el día de hoy como un instrumento de legitimación.

Esta situación tiene un doble sentido que está mucho menos analizado y que el Comité de Expertos de Humanidades y Ciencias Sociales del SCAR³⁹ pretende abordar. ¿Cuál es el rol de la ciencia en el proceso de toma de

³⁸ SCAR, The International Council for Science, Scientific Committee on Antarctic Research, *Strategic Plan 2017-2022: connecting and building Antarctic research*, Concluding Statement, págs. 34, 35. Traducción del autor.

³⁹ <http://antarctica-hasseg.com/> Visitada el 17 de agosto de 2018.

decisiones? Es decir, hasta qué punto los decisores políticos, efectivamente, tienen sobre su escritorio los antecedentes científicos en el momento de la toma de decisiones. Sin ningún género de dudas, la ciencia tiene una apariencia de objetividad que le da una cierta respetabilidad. Pero es ingenuo pensar que la ciencia es neutra. Los científicos tienen corazón, tienen mente, tienen sensibilidades, tienen afinidades... E investigan aquellas cosas que les interesa a otros investigar, y no las que objetivamente y de una forma pura del conocimiento científico les podría interesar investigar. En este sentido, de alguna manera a través de la investigación científica también, uno puede establecer una trazabilidad política. Y se pueden analizar los diversos comportamientos de acuerdo con las diferentes y complejos entramados de intereses. Además, de la disimilitud de sus gobiernos y las sociedades que los apoyan, se puede llegar a comprender la manera en la que se fijan las líneas de investigación.

Por lo tanto, y más en el futuro, la investigación tendrá dos temas de debate: hasta qué punto interviene en la toma de decisiones y en qué grado su programa y objetivos son neutrales y transparentes.

No un extraño futuro: la Antártida, la batalla por el séptimo continente⁴⁰

«Al preguntarle a uno de los más famosos escaladores del monte Everest por qué razón tanto él como otros se sentían atraídos hacia esta montaña y querían escalarla, respondió simplemente: “porque existe” (...). Esperemos que el último continente no se vea mancillado por la lucha de las naciones, sino que, con su blanca vestidura simbólica, siga brillando como una tierra de paz: “la Antártida tiene algo más valioso que el oro —dijo una vez Byrd con frase certera—. Ninguna música puede compararse con el silencio que reina allí año tras año. Por unos instantes, se puede huir allí del caos de la civilización y participar de la silenciosa armonía del universo. Pero el mayor valor de la Antártida es de índole espiritual, intangible e indescriptible. Su extensión infinita, su pureza, blancura y silencio. La forma en que uno se siente por encima de la riñas y ambiciones pueriles de los hombres y de las naciones. Todo ello contribuye a hacer de la Antártida un símbolo de lo que la Humanidad necesita ante todo: paz en la Tierra”»⁴¹.

El argumento que plantea este libro es muy desafiante, aunque la autora tiene poca experiencia antártica en su visión, pero la tesis que defiende en síntesis dice: si los modelos predictivos de la comunidad científica sobre el

⁴⁰ Doaa Abdel-Motaal, *Antarctica, the battle for the seventh continent*, Praeger, 2016. <https://www.abc-clio.com/Praeger/product.aspx?pc=A5142C> Visitada el 17 de agosto de 2018.

⁴¹ K. W. L. Bezemer, *El Polo Sur sitiado: el descubrimiento del último continente*, traducción directa del holandés por Juan Godo Costa, Editorial Labor, Barcelona, 1961, pág. 363.

cambio climático⁴² siguen su curso y antes de que el continente antártico sea explotable es necesario lograr un acuerdo responsable, sin necesidad de escalar el conflicto hasta llegar a la violencia armada. Es decir, hacer hoy un reparto negociado. Algo muy difícil de llevar a cabo, pero no descabellado, sobre todo, cuando ya hay gente que está escribiendo sobre eso, y además, la tesis se vende y está publicada por una editorial europea de prestigio. Habrá que pensar entonces que, por lo menos, es una situación previsible.

Podemos imaginar cómo pueden evolucionar, cuál será el peso geopolítico que apoyará la actuales reclamaciones de soberanía antártica. Más difícil quizás, por la impredecibilidad de la política y las reacciones sociales, son las intenciones de los países reclamantes en el futuro y su posición con relación a sus intereses estratégicos vitales: soberanía, integridad e independencia. Y, cuando ponemos en el debate la geopolítica, podemos hablar con cierto grado de certidumbre sobre capacidades, pero no de intenciones. Algo muy arriesgado y sin ningún tipo de base científica y razonable garantía.

Lo que no cabe la menor duda es que los países reclamantes tiene una clara conciencia de cuál es su peso específico en el tablero geopolítico actual y cuál podría ser en el futuro. Pero lo que no se podrá cambiar nunca es la geografía y con ella la conciencia íntima de que son dueños de una llave, de un sentimiento del sentido mismo del determinismo geográfico, de la proyección natural del territorio hacia el continente antártico. Unos desde el propio territorio nacional y otros desde sus posiciones de Ultramar. Desde el factor geográfico que les da el sentido de la proximidad y la continuidad física y, dependiendo de sus respectivas capacidades, van a querer jugar un papel protagonista, tanto de forma independiente como asociados a otros.

Lo que sí parecería seguro si se volviesen a debatir los títulos de soberanía territorial en la Antártica, que la geografía contaría, pero los relatos y sensibilidades históricas quedarán en eso, la razón histórica de lo que somos ahora, de la razón vital nacional que es lo que se pondrá en juego. Así, los poderes emergentes alzarán su voz de acuerdo con su estatus futuro. Pero tendrán que tener muy en cuenta que la geografía cuenta y será necesario tener aliados en la zona contigua⁴³.

En el año 2048 podría, perfectamente, revisarse el Tratado. Pero tendrían que cumplirse una serie de condicionantes. Ahora bien, la transcendencia política sería enorme, por lo que no parece que los cambios en el horizonte sean de suficiente calado como para aconsejarlo. Lo que sí parece recomendable es un cambio que permita que las decisiones se tomen por mayoría y

⁴² La realidad al día de hoy es increíble, y la isla Rey Jorge en el verano es verde, tiene pasto. Un pasto antártico, pero es verde. Hay mucha área de la Antártica, sobre todo en la península antártica, que no son tan distintas a áreas habitadas del norte de Europa y esto es algo a tener en cuenta.

⁴³ Por ejemplo, China necesitaría más de un mes para que sus buques alcanzasen la costa antártica desde sus puertos.

no por consenso, con lo que se podría avanzar de forma decisiva en la gobernanza del Sistema. Lo que sin duda sí que hay que hacer es debatir y discutir todos estos asuntos, porque los apetitos se van abriendo conforme el tesoro se hace cada vez más evidente y las situaciones, como lo monstruos, de pequeños son tratables y manejables, pero cuando crecen lo único que producen son pesadillas.

¿La desaparición de los Patrimonios Comunes de la Humanidad?

«Un espacio común es una porción de tierra o agua que pertenece o es usado de forma conjunta por los miembros de una comunidad. Los espacios comunes globales incluyen aquellas áreas de la superficie terrestre más allá de las jurisdicciones nacionales —específicamente el alta mar y los recursos vivos que allí se encuentran o que se comparten de forma indivisible— notablemente la Atmósfera. La única zona continental de la superficie terrestre que puede ser considerada como espacio común global es la Antártida, aunque varios países han reclamado parte del continente y estas se encuentran congeladas por el Tratado Antártico»⁴⁴.

En un debate serio sobre Sistema del Tratado Antártico no se puede obviar el concepto de los patrimonios comunes de la humanidad, de los espacios comunes globales. En general, en el mundo de las organizaciones internacionales se establecen una especie de clubes privados. En cierta medida porque siempre hay una aristocracia, un grupo de miembros con una cierta prevalencia, con unos poderes especiales. Y, en este contexto, se puede decir que es un sistema que ha funcionado a lo largo de la historia y, por lo tanto, nos podemos plantear si de cara al futuro vamos a asistir a una desaparición de los patrimonios comunes de la humanidad. Se trataría de un cambio que ya se podría anticipar, probablemente, por el acuerdo de 1994 sobre la zona internacional de fondos marinos y oceánicos, que ya introdujo cambios en la idea de los patrimonios comunes de la humanidad. Y en este sentido, hasta qué punto se va a mantener ese statu quo. En qué medida se va a mantener ese sistema de congelación de las reclamaciones, cuando incluso Australia al hacer su reclamación de plataforma continental extendida plantea ya extenderse hacia la Antártida. Eso marca ya un antes y un después, que puede ser significativo de cara al futuro.

Así, los requerimientos de la Plataforma Continental Extendida representan un desafío para el Sistema del Tratado Antártico, sobre todo, porque se han aplicado sobre el medio ambiente o sobre el territorio antártico normas que vienen de un foro distinto, como es la Convención de Derechos del Mar de Naciones Unidas (CONVEMAR) del año 82. De los 7 países reclamantes, Australia fue el primero, pero luego lo siguieron los otros. Lo que demuestra que

⁴⁴ IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN-UNEP-WWF 1980, Chapter 18.

los reclamantes están tremendamente atentos a perpetuar su soberanía utilizando cualquier procedimiento, aún viniendo de otros foros a costa o no del espíritu del Sistema. Las naciones, se demuestra una vez más, utilizarían todos los resortes a su disposición para defender sus intereses nacionales. Sin duda tendría un carácter legítimo, pero el futuro nos permitirá conocer si todas estas iniciativas diplomáticas formarán un cuerpo legal suficientemente consistente para poner en tela de juicio los patrimonios comunes de la humanidad, los denominados por nuestra Estrategia de Seguridad Nacional 2017, los espacios comunes globales, «dominios no susceptibles de apropiación, presididos por el principio de libertad (...), caracterizados por su fácil acceso y difícil regulación, [que] pueden convertirse fácilmente en escenarios de confrontación»⁴⁵.

La dimensión marítima del mundo crece conforme crece el comercio mundial y, sobre todo, las relaciones Norte-Sur, y Sur-Sur. La Antártida, a pesar de ser un continente, para su sostenibilidad, debería formar parte de ese dominio estratégico de carácter global como es el espacio marítimo. Sin embargo, la relación de los temas antárticos en su entorno natural, como es el océano Antártico es una relación menos fluida de lo que debería ser o de lo que habría sido históricamente. El ámbito político de acción del Tratado Antártico son los 60 grados de latitud Sur. Si tenemos en cuenta que, salvo la península Antártica, el continente se encuentra en los 80 grados de latitud Sur, nos daríamos cuenta que su océano cubre más de 20 millones de km² de la superficie del planeta, mientras la parte continental son 14 millones, 280.000 km² libres de hielo y el resto cubierto por un capa helada. Sin embargo, aunque la actuación de las Reuniones Consultivas se centra fundamentalmente en el continente y su zona costera, el propio Tratado Antártico, en su artículo VI⁴⁶, de forma compleja y difícil de interpretar parece que establece el régimen de alta mar en toda la zona.

Ahora bien, desde el punto de vista del Tratado Antártico, ¿Qué sería el altamar? Y ciertamente, la respuesta variaría si se es Estado reclamante, que sería aquella zona que va más allá de sus zonas jurisdiccionales medidas de la costa antártica; o para el resto de los Estados, que llegaría a la playa misma, todo es altamar, porque no hay un estado costero antártico que pueda proyectar zonas marítimas. Pero, en términos generales, sería el mejor ejemplo de esta superposición con la Organización Marítima Internacional y la falta interna de resolución. Así, la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, como autoridad normativa o que debería regular en la práctica la

⁴⁵ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, *Un proyecto compartido de todos y para todos*, Presidencia de Gobierno, Madrid, 2017, págs. 31, 57.

⁴⁶ «Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a la región situada al sur de los 60° de latitud Sur, incluidas todas las barreras de hielo; pero nada en el presente Tratado perjudicará o afectará en modo alguno los derechos o el ejercicio de los derechos de cualquier Estado conforme al Derecho Internacional en lo relativo a la altamar dentro de esa región». Tratado Antártico, artículo VI.

navegación en la región cubierta por el Tratado Antártico, no habría sabido enfrentar el tema adecuadamente.

Se podría pensar que esta situación viene provocada por la existencia de los comités de expertos de las dos convenciones y el protocolo, además del Comité Científico, y que, precisamente el medioambiente actuase como elemento de transición. Algo que no se produce, entre otras cosas, porque cuando se negoció el protocolo se dijo expresamente que todo lo que estuviera comprendido en otros acuerdos, no entraría en el marco del protocolo. Por lo tanto, la navegación y, por supuesto la pesca, o todas las actividades pesqueras relacionadas con los recursos vivos marinos, no son controladas por el protocolo de protección al medio ambiente.

Tampoco, en el entorno marino, otras actividades, como por ejemplo actividades de salvamento y rescate en la mar, cuando se hunde, se incendia, o encalla una embarcación, se aplican las reglas del protocolo. Y en la convención de la CCRVMA no hay normas a esos respectos. Sin duda alguna ha habido una, intencionada o no, despreocupación o falta de decisión política ese sentido.

Otro de los temas que fue apartado de la agenda de la última Reunión Consultiva fue, precisamente, la posibilidad de que se mejorase la coordinación entre el Comité de Protección de Medio Ambiente del Sistema Tratado Antártico con la Comisión de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos, sobre temas de medio ambiente y seguridad marítima. La coordinación existe, como por ejemplo, cada vez que se decreta un área especialmente protegida, o especialmente administrada en temas marítimos tiene que tener el visto bueno previo de la CCRVMA. Sin embargo, cuando se ha querido profundizar más esa coordinación entre estos dos subregímenes se ha diferido sin límites su debate en el seno de la Reunión Consultiva. Y, la razón de carácter político podríamos enlazarla, o pensar que se encuentra relacionada con el régimen de altamar. El régimen de la altamar, consagrado en la CONVEMAR como el régimen de la libertad de los espacios marítimos, es contrario a algunos de los derechos que algunos Estados consideran se podría aplicar en la Antártica en apoyo de sus intereses nacionales.

Conclusiones. La relevancia del Tratado: una perspectiva de futuro no muy halagüeña

«El historial antártico español no data desde 1982, sino que se remonta, como se ha demostrado, a muy lejanos tiempos históricos. Esta evidencia otorga a España dentro del Tratado Antártico el derecho de reclamar territorios en el último continente —por aplicación del art. IV, punto b— si las partes contratantes acordasen desbloquear la proscripción de hacerlo. Es obvio que los tiempos de las aprehensiones territoriales ya han pasado,

pero también es cierto que hay naciones que defienden celosamente sus proclamados derechos sobre sectores antárticos. La posible explotación de la riquezas de la región —aplazada hasta el año 2041, pero autorizada, tal vez, desde entonces— podría reactivarlos, poniendo en peligro el frágil equilibrio medioambiental de la Antártida. Para mantener su statu quo actual, la exhibición de derechos jurisdiccionales puede ser una baza importante que favorecería la renuncia a toda reclamación ante las dificultades inherentes a un nuevo reparto de la tarta austral. Este trabajo pretende servir a tal fin»⁴⁷.

Cuando la globalidad del mundo en el que interactuamos parecía que nos indicaba la necesidad de políticas multinacionales y acuerdos globales. Cuando parecía que cada vez mayor número de personas desde diferentes culturas entendía que las sinergias internacionales iban a ser un elemento imprescindible para enfrentarse a los desafíos de carácter universal a la seguridad humana. Cuando todo parecía hacernos creer que la Antártida y el Sistema del Tratado Antártico podría convertirse en una referencia en el camino a seguir, porque después de seis décadas de su entrada en vigor, seguía manteniendo su espíritu original, su inequívoca vocación de colaboración pacífica entre todas las naciones del mundo; el 14 de septiembre de 2008, con la declaración de bancarrota de Lehman Brothers, quiebra todo un sistema financiero apoyado por un marco político y se instala un fase de transición donde la desconfianza, la desinformación, y donde los nacionalismos y populismos vuelven a surgir con una fuerza inusitadas, poniendo en tela de juicio todas las instituciones.

Pero, aunque es indiscutible que el Sistema del Tratado Antártico formalmente es un buen ejemplo de acuerdo y colaboración internacional. Cuando revisamos los resultados de sus Reuniones Consultivas, año tras año, Hobart, Bruselas, Brasilia, Sofía, Santiago de Chile, Pekín y Buenos Aires, y miramos a julio de 2019 en Praga, nos deja la sensación de que estamos dejando pasar un tiempo precioso para avanzar en el Sistema, para establecer unos mecanismos, unas salvaguardas que aseguren un porvenir sin inquietudes. Avanzar en todas aquellos temas que la sociedad considera relevantes y en los que el Sistema Antártico debería ser un guía de como se puede progresar en el acuerdo, la colaboración y el consenso.

El Sistema parece que se mantiene en su estructura original, congelado en el tiempo, hibernando, sin atreverse a despertar de su letargo para adecuarse a los nuevos tiempos, nuevo retos, nuevas expectativas. Todo lo que se puede decir sobre el Tratado sería entonces que es pasado, que es historia, y cuando los demonios de la leyenda se despierten estallará delante de nuestros rostros, dejándonos una vez más con la sensación del buen tiempo perdido que ya nunca se recuperará.

⁴⁷ Juan Batista González, *España y la Antártida: contribución de la ciencia y de las Fuerzas Armadas españolas al conocimiento del sexto continente*, Colección Adalid, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, págs. 464, 465.

El Tratado se ha convertido en una foto fija, color sepías, vestigio del final de la Segunda Guerra Mundial y comienzo de la Guerra Fría, que no quiere sacudirse su sopor. Y así se niega, o se declara incapaz de evolucionar con los tiempos, en un estado de parálisis fruto de la prudencia más distinguida o del miedo a mirar hacia delante, ante lo que se supone se avecina. Lo que parece claro es que se veta cualquier posibilidad de discutir los problemas que acucian a la sociedad en su conjunto, a la humanidad en su progreso. Pero el camino está trazado y su Comité Científico, el SCAR, ha publicado su plan estratégico como muestra de que se puede establecer un plan estratégico consensuado, una visión de futuro conjunta, unas líneas de acción creíbles y concertadas para enfrentarse a los desafíos que ya se atisban en un horizonte que no podemos de calificar de claros y despejados, sino de foscos, con algún atisbo de carácter tormentoso.

Interpretando el pasado del Tratado y con una visión de futuro parece que los grandes poderes geopolíticos emergentes de la Segunda Guerra Mundial lo utilizaron para evitar una situación de facto, que hubiera sido más difícil de modificar en el futuro, dejando el tema aparcado, en el limbo científico y medioambiental, hasta que las condiciones sean adecuadas para el gran desafío geopolítico. Lo estamos viendo en espacios comunes globales como el ciberespacio, donde el conflicto está servido. Lo empezamos a ver en el espacio ultraterrestre, donde las posiciones y las fuerzas empiezan a establecer sus posiciones estratégicas y, sin duda, si los modelos predictivos de calentamiento del planeta se confirman, sin duda lo podríamos ver en la Antártida, el continente del conflicto hegemónico del siglo xxi.

Composición del grupo de trabajo

*Coordinador y vocal
de la obra:*

D. Ignacio José García Sánchez

Capitán de navío de la Armada

*Segundo director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Vocales:

D. Ignacio Fuente Cobo

Coronel del Ejército de Tierra. DEM

*Faculty Adviser // Senior National Representative
NATO Defense College - Rome*

D^a. Verónica Domínguez Donaire

*Investigadora externa del Instituto Español de Estu-
dios Estratégicos (IEEE)*

D. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Coronel del Ejército de Tierra. DEM (R)

D. Francisco Espinosa Navas

*General de división de la Guardia Civil jefe de la Se-
cretaría de Cooperación Internacional*

D^a. Anastasia Herranz Lespagnol

*Investigadora externa del Instituto Español de Estu-
dios Estratégicos (IEEE)*

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional

- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española
- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa

- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC

- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, perspectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002

- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo xxi: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global.
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y dearrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: lal cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo xxi
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security

Relación de Cuadernos de Estrategia

191	OTAN: presente y futuro
192	Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
193	El cambio climático y su repercusión en la Defensa
194	La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa
195	El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
196	Oriente Medio tras el califato
197	La posverdad. Seguridad y defensa

